



## Grund- og nærhedsnotat

### Modtager(e):

Folketingets Europaudvalg

### Kopi:

Folketingets udvalg for uddannelser og forskning

## Kommissionens meddelelse om Forskning og innovation som kilde til fornyet vækst, KOM(2014)339

30. juli 2014

Uddannelses- og  
Forskningsministeriet  
POK

Slotsholmsgade 10  
Post Postboks 2135  
1015 København K  
Tel. 3392 9700  
Fax 3332 3501  
Mail [ufm@ufm.dk](mailto:ufm@ufm.dk)  
Web [www.ufm.dk](http://www.ufm.dk)

CVR-nr. 1680 5408

Ref.-nr. 14/010476-03

### 1. Resumé

Meddelelsen fremhæver betydningen af investeringer i forskning og innovation samt reformer som en sikker drivkraft for vækst. Samtidig fremhæves forslag der skal hjælpe EU-landene med at give deres budgetter størst mulig gennemslagskraft på et tidspunkt, hvor mange lande stadig kæmper med budgetstramminger. Kommissionen påpeger, at det til stadighed er vigtigt at sikre større effektivitet og kvalitet i de offentlige F&U-udgifter, for at Europa kan indtage eller fastholde en ledende position på en lang række viden- og nøgleteknologiområder og for at udløse investeringer i forskning og innovation fra erhvervslivets side. Særligt tre vigtige generelle reformområder fremhæves: 1) Kvaliteten i strategiudviklingen og politikfastlæggelsen skal forbedres, og forsknings- og innovationsaktiviteter skal samles ved hjælp af et stabilt flerårigt budget, som sikrer strategisk målrettede ressourcer, 2) F&U-programmernes kvalitet skal forbedres, bl.a. ved større konkurrence i ressourceallokeringen, klare mål og forenkling og 3) De offentlige forsknings- og innovationsinstitutioner skal gøres mere effektive, bl.a. ved hjælp af en mere åben rekruttering og partnerskaber med erhvervslivet. Medlemsstaterne opfordres til at prioritere forskning og udvikling i takt med, at offentlige myndigheder får større mulighed for at foretage vækstfremmende investeringer. Det er et centralt mål for EU at øge F&U-udgifterne til 3 % af BNP med henvisning til nedskæringer i adskillige medlemsstater. Meddelelsen peger også på, at EU må skabe de rette rammevilkår for innovation. Kommissionen har etableret en politisk støttefacilitet i henhold til Horisont 2020 for at støtte en integreret og evidensbaseret tilgang til politikfastlæggelse og budgetbeslutninger.

### 2. Baggrund

Kommissionen påpeger i sin meddelelse, at det økonomiske opsving giver Europa mulighed for at flytte fokus over på at styrke væksten og samtidig holde reformtempoet for at sikre et holdbart opsving. Der peges på, at vækstforstærkende politikker har kunnet betale sig, og at de lande, der har investeret mest i forskning og innovation før og under krisen, i gennemsnit har klaret sig bedst under den økonomiske krise. Det understreges i Europa 2020-strategien og herunder de nylige årlige vækstundersøgelser, at der er behov for at understøtte og hvis muligt øge de vækstforstærkende udgifter til den overordnede indsats for finanspolitisk konsolidering.



Der peges i meddelelsen på, at EU's budget for 2014-2020 udgør et markant retningsskifte mod vækstforstærkende faktorer, idet man eksempelvis på forsknings- og innovationsområdet har vedtaget en stigning på 30 % i det afsatte budget til Horisont 2020. Yderligere forventes 83 mia. EUR investeret i forskning og innovation og små- og mellemstore virksomheder gennem de nye europæiske struktur- og investeringsfonde.

Der lægges dog også i meddelelsen vægt på, at den yderligere investering over EU's budget skal supplere og ikke erstatte investeringerne fra offentlige og private kilder med henvisning til blandt andet EU-målsætningen om investeringer i forskning og udvikling på 3 % af BNP i medfør af Europa 2020-strategien. Det påpeges i meddelelsen, at adskillige medlemsstater har skåret ned på de direkte udgifter til forskning og udvikling i forbindelse med deres finanspolitiske konsolideringsbestræbelser, hvilket har været særligt iøjnefaldende siden 2012. Det anføres dog også, at dette i visse tilfælde kompenseres via øgede skatteincitamentter til forskning og udvikling. Der peges også på, at de fleste medlemsstater fortsat er langt fra deres nationale forsknings- og udviklingsmål i henhold til Europa 2020-strategien, hvilket primært skyldes, at erhvervslivet ikke investerer nok i forskning og udvikling.

Der henvises i meddelelsen til den ledsagende statusrapport om Innovation i EU, hvoraf det fremgår, at der er stigende fremdrift for innovation i EU, og at de vigtigste resultater omfatter et mere innovationsvenligt forretningsmiljø gennem enhedspatentet og venturekapitalpasset. Det fremhæves i den forbindelse også, at EU-støtten til forskning og innovation er blevet grundlæggende omlagt med det forenkede program Horisont 2020 med klare, målbare målsætninger, der er rettet mod videnskabelig ekspertise, industrielt lederskab og samfundsmæssige udfordringer.

Kommissionens meddelelse spiller ind til den igangværende revision af Europa 2020-strategien og herunder flagskibsinitiativet Innovation Union.

### 3. Formål og indhold

I lyset af de fortsat vanskelige budgetmæssige betingelser er formålet med meddelelsen at se nærmere på, hvordan potentialet i forskning og innovation som drivkraft for fornyet vækst kan maksimeres gennem højnelse af kvaliteten i investeringerne i medlemsstaternes vækstvenlige finanspolitiske konsolideringsstrategier. Det påpeges i meddelelsen, at offentlige investeringer skal gå hånd i hånd med vidtrækkende reformer af forsknings- og innovationssystemer såsom at øge de offentlige udgifters løftestangsvirkning på de private investeringer. Medlemsstaterne opfordres til at lade sig inspirere af flagskibsinitiativet Innovation Union og dagsordenen for det europæiske forskningsrum.

Kommissionen anerkender, at reformer på forsknings- og innovationsområdet må skræddersys til hver enkelt medlemsstat. Der peges på en række prioriterede reformområder, som Kommissionen finder relevante for alle medlemsstater:

*Bedre kvalitet i strategiudviklingen og politikfastlæggelsen:* Der peges på behovet for en overordnet, flerårig strategisk ramme for både forsknings- og innovationsaktiviteter og herunder infrastrukturinvesteringer. Strategien bør styres på et tilstrækkeligt højt politisk plan og omfatte planlægning af offentlige investeringer. Medlemsstaterne opfordres til ikke at sprede de knappe ressourcer for meget men



at fokusere på et begrænset antal centrale styrker og muligheder ved hjælp af intelligent specialisering, som støttes af de europæiske struktur- og investeringsfonde. Desuden skal nye tankegange og paradigmer indtænkes – her nævnes eksempelvis big data, open innovation og science 2.0. Medlemsstaterne opfordres til løbende at overvåge virkningen og gennemgå deres politikker i en europæisk og en international kontekst.

*Bedre kvalitet i programmer med fokus på ressourcer og finansieringsmekanismer:* Medlemsstaterne opfordres i et vækstperspektiv og inspireret af Horisont 2020 til at overveje fokus på programmer for centrale samfundsmæssige udfordringer. Der opfordres til en bedre koordinering af prioriteringerne mellem medlemsstaterne gennem fælles programmering, idet det forøger virkningen af de offentlige investeringer. Der opfordres til åben konkurrence om programmer, der er målrettet mod specifikke økonomiske og/eller samfundsmæssige målsætninger og et solidt evalueringssystem baseret på uafhængig ekspertise. Overvågning af reelt output og virkninger af finansieringen skal give nøjagtige og sammenlignelige oplysninger om kvaliteten og effektiviteten af finansieringen. Der opfordres endvidere til, at forsknings- og innovationsprogrammer gøres relevante og tilgængelige for virksomhederne ved forskellige virkemidler. Dette skal være med til at sikre frontlinjevidenskab og hermed teknologiske nyskabelser, og dette bør fremmes med afsæt i eksempelvis Det Europæiske Forskningsråd (ERC).

*Optimering af kvaliteten af offentlige institutioner der udfører forskning og innovation:* Medlemsstaterne opfordres til at tilskynde institutioner, der modtager offentlige forsknings- og innovationsmidler i form af institutionel finansiering, til at være mere iværksættende og eksempelvis søge nye muligheder og partnerskaber også uden for Europa. Der peges på, at disse institutioner samtidig skal have tilstrækkelig selvbestemmelse og fleksibilitet og stå til regnskab ved blandt andet at være underlagt regelmæssig uafhængig evaluering og kvalitetsvurdering. Der peges også på, at institutionerne skal tiltrække de bedst mulige forskere, idet der samtidig peges på eksisterende barrierer herfor i visse lande såsom fraværet af åben, gennemsigtig og meritbaseret rekruttering.

Meddelelsen peger også på, at EU må skabe de rette rammevilkår for at opmuntre de europæiske virksomheder til at satse mere på innovation. På baggrund af analyserne i den ledsagende statusrapport om Innovation i EU udpeges følgende fire områder, som kræver en yderligere indsats: 1) Det indre marked (*den fulde realisering heraf vil have en stærk virkning på innovation*), 2) Den offentlige sektor (*blandt andet fokus på digitalisering i det offentlige og den offentlige sektor som iværksætter og efterspørger efter innovation i den private sektor*), 3) Omdannelsen af den europæiske økonomi (*menneskelige ressourcer, uddannelsessystemerne skal levere brede innovationskvalifikationer, erhvervs- og iværksætterevner hos forskerne, digitale teknologier til læring*) og 4) Europas borgere (*inddragelse af borgerne ved eksempelvis social innovation og socialt iværksættereri*).

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til på baggrund af meddelelsen at drøfte højnelse af kvaliteten i forsknings- og innovationsinvesteringer og udfordringerne for fremtidens forsknings- og innovationspolitik. Kommissionen vil bistå medlemsstaterne med blandt andet at fremme et bedre evidensgrundlag for fastlæggelse af forsknings- og innovationspolitik og har blandt andet etableret en politisk støttefa-



cilitet i henhold til Horisont 2020 for at støtte en integreret og evidensbaseret tilgang til politikfastlæggelse og budgetbeslutninger.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Ikke relevant.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Ikke relevant.

#### **6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor**

Ikke relevant.

#### **7. Konsekvenser**

Ikke relevant.

#### **8. Høring**

Forslaget har været i skriftlig høring i EU-specialudvalget for forskning med frist den 27. juni 2014. Høringen gav anledning til følgende bemærkninger:

Danske Universiteter støtter op om meddelelsens hovedbudskab om, at investeringer i forskning og innovation bør betragtes som en investering i vækst og beskæftigelse. Derfor gentager Danske Universiteter anbefalingen om, at de offentlige danske forskningsinvesteringer skal øges til 1,5 procent af BNP – også som en vej til at understøtte erhvervslivets investeringer i forskning og udvikling.

Danske Universiteter understreger i den sammenhæng, at den danske målsætning om øget hjemtag af EU-midler ikke skal modsvares af et fald i ambitionsniveauet for danske forskningsinvesteringer. Det indebærer ifølge Danske Universiteter også, at hjemtaget af EU-midler til forskning og innovation ikke bør inkluderes i beregningen af de offentlige danske forskningsinvesteringer.

Danske Universiteter bakker op om flerårige og stabile offentlige forskningsbudgetter, som kan understøtte en langsigtet forskningssatsning. Flerårige basisbevillinger til forskning er med til at sikre universiteternes autonomi og fleksibilitet, og en passende balance mellem basismidler og konkurrenceudsatte midler er afgørende for universiteternes mulighed for at foretage langsigtede satsninger.

Danske Universiteter henviser til rapporten ”Fostering Breakthrough Research - a Comparative Study” fra det svenske videnskabsakademi, hvori den danske forskning fremhæves som internationalt førende, fordi man over en længere årrække har arbejdet med en 60/40-balance mellem basismidler og konkurrenceudsatte midler, som gør det muligt for universiteternes ledelse at udøve akademisk ledelse og foretage strategiske prioriteter. Danske Universiteter finder ikke, at denne balance bør rykkes mod flere konkurrenceudsatte midler.

Danske Universiteter fremhæver også, at solid basisfinansiering af forskningen er afgørende for universiteternes mulighed for at indgå i partnerskaber og forskningssamarbejde med private virksomheder samt engagere sig i EU-projekter, hvor der kræves medfinansiering, eller hvor bevillingen ikke dækker de indirekte omkostninger fuldt ud. Danske Universiteter påpeger, at flere konkurrenceudsatte midler alt andet lige vil gøre det sværere at deltage i eksternt forskningssamarbejde.



Endeligt nævner Danske Universiteter, at universiteterne spiller en vigtig rolle i at løse globale samfundsmæssige problemer, hvorfor strategiske forskningsmidler ofte anvendes som en vej til at målrette dele af forskningen mod specifikke udfordringer. Danske Universiteter finder det dog afgørende at prioritere midler til universiteternes grundforskning, hvis man skal fastholde og styrke de excellente forskningsmiljøer i Danmark samt skabe et stærkt grundlag for at håndtere fremtidens samfundsudfordringer. Grundforskningen giver mulighed for nytænkning og radikale innovationer, der rækker udover de normale forestillingshorisonter. Samtidig er den danske grundforskning afgørende for at tiltrække internationale forskningstalenter til de danske forskningsmiljøer.

GTS - Godkendt Teknologisk Service (GTS) finder, at meddelelsen udgør et særdeles relevant grundlag for den kommende tids drøftelser om udvikling af forsknings- og innovationspolitikken som et grundlag for udvikling og fornyet vækst i Europa. GTS påpeger, at det ikke mindst er væsentligt at styrke fokus på og forståelse af effekten af forsknings- og innovationspolitikken. GTS påpeger samtidig, at det dog er centralt, at vi i vores bestræbelser på at sikre effekter af initiativerne ikke viger tilbage for at tage en klar risiko og satsning. Det skal ifølge GTS altid være et centralt element i det offentliges engagement i innovationsaktiviteter.

Landsorganisationen i Danmark (LO) er overordnet enig i, at de europæiske lande skal gøre en aktiv indsats for at støtte vækstforstærkende politikker, og at forskning og innovation er et væsentligt element. LO påpeger dog, at det i meddelelsen indlægges som en forudsætning, at en højt uddannet arbejdsstyrke er en forudsætning for vækst og innovation, hvilket LO er helt enig i, idet det dog bemærkes, at EU har behov for en veluddannet arbejdsstyrke på alle niveauer, dvs. både de korte, mellem- og lange videregående uddannelser. LO anfører, at vækst og innovation ikke skabes af akademikere alene men i høj grad også af personer med forskellige former for erhvervsfaglige uddannelser.

Med hensyn til bedre kvalitet i programmerne bemærker LO, at det er helt centralt at udvikle programmer og puljer, så der i højere grad stilles krav til ansøgere om, at de relevante medarbejdere involveres og klædes kompetencemæssigt på til innovationsopgaven. LO påpeger, at alt for mange innovationsprojekter og projekter generelt aldrig kommer ud af projektboblen, og at værdifuld viden går tabt, når bevillingen slipper op. LO anfører, at der er brug for, at programmerne designes således, at der stilles krav til inddragelse af de relevante parter, og at der opstilles en konkret plan for, hvordan viden og nye metoder indlejres i de pågældende virksomheder og arbejdspladser, så programmerne fører til reelle forbedringer og forandringer.

LO påpeger, at medarbejderdrevet innovation og arbejdspladsinnovation er kodeordene og henviser til, at det er oplagt, at Kommissionen trækker mere på viden og erfaringer fra det af Kommissionen nedsatte EUWIN netværk for "Work Place Innovation", som udvikler og deler viden om, hvordan man styrker den praksisnære innovation på private og offentlige arbejdspladser. LO finder, at der bør bevilges væsentlig flere midler til EUWIN netværket, der har opbakning fra mange af de centrale aktører, herunder fagbevægelsen, arbejdsgiverorganisationer, forskningsinstitutioner, myndigheder, virksomheder osv.



LO finder også, at det er vigtigt, at der er et nuanceret syn på lovgivning og administrative byrder, idet der er en tendens til at overbetone betydningen af administrative byrders betydning for vækst og jobskabelse. LO peger på, at det fremgår af OECD studiet "Measuring Regulatory Performance — Expert Paper No. 3, August 2013", at det er meget vanskeligt og ofte umuligt at påvise en sammenhæng mellem indretningen af reguleringen og økonomisk vækst. Studiet peger endvidere på, at visse regler kan være byrdefulde og mindske den økonomiske aktivitet, men at dette dog i høj grad afhjælpes, hvis reglerne administreres effektivt f.eks. af en velfungerende offentlig sektor. Endelig peger studiet på, at de undersøgelser, der foreligger, navnlig fokuserer på den negative betydning af administrative byrder men overser, at en god regulering og fornuftige regler også har en positiv betydning for virksomheder og samfundet i øvrigt. LO ser positivt på at fjerne unødige administrative byrder men finder, at alle interessenter skal høres om reglerne og ikke blot de interessenter, som reglerne kan anses som en administrativ byrde for. Derudover bemærker LO til udviklingen af det indre marked, at der er talrige hensyn at tage og ikke kun til forskning og innovation, idet LO henviser til arbejdstagerrettigheder og social dumping.

LO finder endvidere, at det er for snævert kun at indtænke den offentlige sektor i relation til udbud og indkøb. LO peger eksempelvis på offentlige-private innovationspartnerskaber som en ny samarbejdsform, hvor offentlige og private aktører samarbejder om innovation.

I forhold til afsnittet om omdannelse af den europæiske økonomi er LO af den opfattelse, at bemærkningerne vedr. menneskelige ressourcer og innovationskvalifikationer med fordel kan uddybes, og at erhvervsuddannelser og professionsuddannelser bør indtænkes.

## **9. Regeringens generelle holdning**

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af betydningen af forskning og innovation for vækstdagsordenen og herunder betydningen af målrettede offentlige og private investeringer og reformer. Regeringen finder, at meddelelsen udgør et værdifuldt afsæt for de kommende drøftelser om udvikling af forsknings- og innovationsdagsordenen som et grundlag for vækst i Europa og herunder som indspil til den kommende midtvejsevaluering af Europa 2020-strategien og herunder flagskibet Innovation Union.

## **10. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Ikke relevant.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.