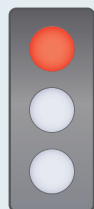


KLUCZOWE TECHNOLOGIE WSPOMAGAJĄCE (KET)

Analiza z dnia 20 sierpnia 2012 r.

TEMAT KOMUNIKATU: Komisja przedstawia sześć kluczowych technologii wspomagających, które mają istotne znaczenie dla UE oraz prezentuje strategię polityki przemysłowej na rzecz ich wspierania.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Przemysł i instytuty badawcze.



- ZA:**
- Subsydia dla kluczowych technologii wspomagających powinny być lepiej skoordynowane, bardziej efektywnie rozdzielane i nie wyższe niż dotychczas
- PRZECIW:**
- Wybieranie kluczowych technologii wspomagających na szczeblu politycznym nie jest rozwiązaniem skuteczniejszym od selekcjonowania ich w drodze konkurencji na rynku.
 - Im dalej odchodzi się od finansowania badań podstawowych, tym bardziej wspieranie kluczowych technologii wspomagających narusza konkurencję.
 - Planowane wsparcie dla konkurencyjnej produkcji idzie zbyt daleko pod względem ekonomicznym – rozwiązanie to oznacza przekroczenie kompetencji UE oraz naruszenie unijnych przepisów dotyczących pomocy publicznej.

TREŚĆ

Tytuł

Komunikat „Europejska strategia na rzecz kluczowych technologii wspomagających – droga do wzrostu i miejsc pracy” z 26 czerwca 2012 r. Sygnatura COM(2012) 341.

Treść

› Definicja i znaczenie

- Kluczowe technologie wspomagające (KET)
 - umożliwiają innowacje procesowe, produktowe i usługowe w różnych sektorach gospodarki;
 - „spowodują w nadchodzących latach rozwój zupełnie nowych gałęzi przemysłu” (s. 3);
 - pobudzają wzrost ekonomiczny i tworzenie miejsc pracy oraz zwiększają konkurencyjność;
 - mają „systemowe znaczenie” dla całej gospodarki (s. 3);
 - wymagają intensywnych wysiłków badawczo-rozwojowych (R&D), wysoko wykwalifikowanej kadry oraz dużych nakładów inwestycyjnych.
- Komisja wskazuje sześć kluczowych dla UE technologii wspomagających: mikro/nanoelektronika, nanotechnologia, fotonika, materiały zaawansowane, biotechnologia przemysłowa oraz zaawansowane technologie produkcyjne.

› Cele

- W komunikacie Komisja przedstawia europejską strategię na rzecz KET. Powinna ona zaowocować lepszą koordynacją i skuteczniejszym wsparciem KET ze strony UE i Państw Członkowskich.
- Komisja wyraźnie sugeruje, że finansowanie KET ze środków publicznych nie powinno być zwiększane.
- Jednocześnie Komisja podkreśla, że warunki ramowe wsparcia dla KET powinny gwarantować „efektywne funkcjonowanie konkurencyjnych rynków” na poziomie unijnym, krajowym i lokalnym na każdym etapie związanych z KET prac badawczych, rozwojowych i innowacyjnych (R&D&I) (s. 7).
- Proponowane działania ukierunkowane są na trzy fazy („filary”) rozwoju technologicznego o rosnącym poziomie gotowości technologii (TRL), które wynikać będą z badań podstawowych (zobacz aneks).
 - filar I: badania technologiczne
 - filar II: demonstracja produktu
 - filar III: konkurencyjna produkcja.

› Bariery dla innowacji

- Zdaniem Komisji, choć UE wciąż jest „globalnym liderem pod względem rozwoju KET” (s. 4), istnieje spora różnica pomiędzy tworzeniem podstawowej wiedzy na temat KET a jej komercyjnym wykorzystaniem do powstawania produktów i usług („dołina śmierci”, s. 4).
 - Produkcja związana z KET spada, podczas gdy dynamicznie rośnie wykorzystanie patentów poza UE.
 - Komisja martwi się, że ta sytuacja może wkrótce zagrozić wzrostowi gospodarczemu i poziomowi zatrudnienia, a w dłuższej perspektywie zaszkodzić tworzeniu w UE wiedzy z zakresu KET.
- Komisja wskazuje następujące przyczyny niedostatecznego poziomu komercyjnego wykorzystywania KET:
 - kluczowym technologiom wspomagającym szkodzi rozczłonkowanie unijnego rynku wewnętrznego wynikające z istnienia odmiennych przepisów krajowych oraz ich „dyskryminacyjnego egzekwowania i innych form arbitralnego traktowania”, np. barier w dostępie do rynku.

Analiza z dnia 20 sierpnia 2012 r.

- poziom współpracy pomiędzy wszystkimi graczami na rynku jest zbyt niski, podobnie jak koordynacja na szczeblu UE.
 - demonstracyjne produkty KET oraz produkty oparte na KET związane są ze zbyt dużym ryzykiem ze względu na wysoką kapitałochłonność, długi czas opracowywania i złożony proces produkcji.
 - start-upy oraz małe i średnie firmy w zasadzie nie mają dostępu do kapitału podwyższonego ryzyka.
 - fundusze publiczne mogą być wykorzystane bardziej efektywnie i być lepiej koordynowane.
 - Obecnie najbardziej innowacyjne produkty (smartfony, samochody elektryczne) wymagają jednoczesnego zastosowania wielu kluczowych technologii wspomagających.
 - W związku z tym konieczne jest „zintegrowane podejście” na rzecz wsparcia interdyscyplinarnych KET.
 - Brakuje wystarczająco wykwalifikowanych pracowników oraz przedsiębiorców będących w stanie „radzić sobie z wielodyscyplinarnym charakterem KET” (s. 6).
- › **Zintegrowane wsparcie**
- Wsparcie dla KET ze strony UE i Państw Członkowskich powinno być lepiej koordynowane. W tym celu Komisja chce zasięgnąć opinii zewnętrznej grupy ekspertów do spraw KET („Grupa ds. KET”).
 - By środki unijne na wszystkich etapach rozwoju KET oraz działań R&D&I były wydawane w bardziej zrównoważony i skuteczniejszy sposób, konieczne jest lepsze dopasowanie i łączenie następujących instrumentów wsparcia KET:
 - unijny program finansowania „Horyzont 2020”, w ramach którego na wsparcie badań i innowacji w latach 2014-2020 wydanych zostanie 80 miliardów euro;
 - fundusze strukturalne oraz
 - wsparcie kredytowe udzielane przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI).
 - Ze względu na fakt, że KET mogą pozytywnie wzajemnie wpływać na swój rozwój, działania na rzecz wsparcia KET w ramach programu „Horyzont 2020” powinny – jeśli to możliwe – mieć przekrojowy charakter.
 - Komisja zamierza:
 - przeznaczyć 6,663 miliarda euro z programu „Horyzont 2020” na wspieranie KET, oraz
 - ocenić w 2012 r. trwające prace związane z przekrojowymi KET, by skoordynować je z innymi programami (np. funduszami strukturalnymi) i opracować wieloletni program działań.
- › **Pomoc publiczna**
- Komisja Europejska podkreśla, że „niezakłócona konkurencja stanowi najsukuteczniejszy bodziec dla inwestowania w KET” (s. 8). Jej zdaniem należy unikać przede wszystkim wypierania finansowania prywatnego oraz utrzymywania nieefektywnych przedsiębiorstw. Dlatego też publiczne finansowanie KET musi być zgodne z unijnymi przepisami dotyczącymi pomocy publicznej.
 - Poprzez „modernizację” unijnego prawa dotyczącego pomocy publicznej Komisja chce ułatwić świadczenie takiej pomocy w sytuacji, gdy pomoc ma „ograniczony wpływ na konkurencję” [s. 12, Komunikat COM(2012) 209].
- › **Wykwalifikowana kadra**
- W obliczu pojawiającego się niedoboru wykwalifikowanego personelu w sektorze KET, Komisja zamierza:
- zachęcać do zdobywania kwalifikacji specjalistycznych i w zakresie przedsiębiorczości w projektach demonstracji produktów KET;
 - promować kształcenie kadry badawczej, oraz
 - opublikować pod koniec 2012 r. komunikat na temat możliwości zdobywania kwalifikacji związanych z KET.
- › **Centrum monitorowania KET**
- Nie ma wiarygodnych danych na temat rozwoju i rozprzestrzeniania się KET w Unii Europejskiej. Dlatego też w 2013 r. Komisja zamierza stworzyć mechanizm monitorowania, którego celem będzie dostarczanie UE oraz decydom ze szczebla krajowego i regionalnego informacji, które pomogą im opracować i wdrożyć lepsze rozwiązania w dziedzinie polityki przemysłowej.
 - By osiągnąć powyższy cel, mechanizm monitoringu będzie:
 - śledził, mierzył i szacował rozwój KET w UE oraz
 - gromadził i porównywał dane rynkowe na temat podaży i popytu w sektorze KET, zarówno wewnątrz, jak i poza UE.

Stanowisko Komisji wobec zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do zasady pomocniczości.

Tło polityczne

Swoje pierwsze uwagi na temat wspólnej unijnej strategii na rzecz KET Komisja przedstawiła w 2009 r. [Komunikat COM(2009) 512]. Unijny Program Ramowy „Horyzont 2020” służyć ma wdrożeniu inicjatywy przewodniej „Unia innowacji” [COM(2010) 546], stanowiącej część strategii „Europa 2020” [COM(2010) 2020]. Celem tej ostatniej jest pobudzenie wzrostu gospodarczego oraz zwiększenie liczby miejsc pracy, a także zwiększenie konkurencyjności UE.

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna: Dyrekcja generalna ds. przemysłu i przedsiębiorczości
Procedura konsultacji: Procedura konsultacji nie jest przewidywana

Analiza z dnia 20 sierpnia 2012 r.

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Podejście Komisji - polegające na wybraniu na szczeblu politycznym kluczowych technologii wspomagających o „systemowym znaczeniu” dla europejskiej gospodarki, a następnie długoterminowym wspieraniu ich w określony sposób - jest wyjątkowo problematyczne. Polityczne decyzje o wyborze KET mogą się opierać wyłącznie na wiedzy aktualnie dostępnej. Tymczasem przydatne technologie mogą udowodnić swą wyższość jedynie w ramach konkurencji z innymi technologiami, której wyniku politycy nie mogą - a jeśli nawet, to tylko w ograniczonym stopniu - przewidzieć.

Zasadniczo sceptyczne stanowisko wobec prorozwojowych skutków polityki subsydiowania opiera się na dwóch doświadczeniach. Po pierwsze, subsydia nie pomagają w dokonywaniu przełomów w zakresie innowacji. Na przykład w Niemczech technologia Transrapid otrzymała wysokie subsydia, ale ostatecznie nie mogła zostać wdrożona. Po drugie, przełomowe innowacje zwykle idą w parze ze zmianami gospodarczymi o charakterze strukturalnym, które wywołują znaczące koszty dostosowawcze dla dotkniętych nimi podmiotów. Wśród podmiotów publicznych silna jest pokusa przyznawania subsydiów służących utrzymaniu dotychczasowej struktury, a nie skłaniających do jej zmiany. Przykładami takich praktyk mogą być wieloletnie subsydiowanie kopalni węgla kamiennego lub kosztowne i wciąż trwające dotowanie rolnictwa.

Selekcjonowanie KET to instrument w rękach Komisji Europejskiej pozwalający na ograniczanie politycznego pola manewru w dziedzinie finansowania badań. Komisja ma jednak tym mniejsze możliwości osiągnięcia deklarowanych celów w postaci bardziej efektywnego i lepiej skoordynowanego wydawania publicznych pieniędzy, im więcej wskaże dziedzin zasługujących na szczególne finansowanie. Ostatnie inicjatywy Komisji w dziedzinie bioekonomii [COM(2012) 60] i eko-innowacji [COM(2011) 899], przypominają raczej - w świetle ogólnych celów finansowania - jednolitą alokację funduszy, a nie ukierunkowaną politykę. To dobrze, że Komisja nie żąda zwiększenia finansowania KET, ponieważ z większym finansowaniem wiązałoby się ryzyko słabszego zorientowania na cel. Co więcej, Komisja powinna domagać się, by UE i Państwa Członkowskie zlikwidowały subsydia nie dające rezultatów.

Dotowanie KET zaburza konkurencję pomiędzy różnymi technologiami oraz pomiędzy firmami stojącymi za nimi. Tylko bowiem te przedsiębiorstwa dostaną pieniądze, które będą aktywne w dziedzinach badań wskazanych przez polityków.

Fakt, że przyznawanie środków musi być - jak podkreśla Komisja - zgodne z unijnymi przepisami dotyczącymi pomocy publicznej, jest oczywisty. Wątpliwości budzi jednak to, że Komisja zamierza zmienić zasady pomocy publicznej, by ułatwić świadczenie jej wówczas, gdy ma ona wpływ na konkurencję „w ograniczonym” zakresie. Można się obawiać, że kompromis pomiędzy politycznie pożądaną działalnością przedsiębiorców w dziedzinie kluczowych technologii oraz akceptacją dla „ograniczonego” wpływu pomocy publicznej na konkurencję zbyt często jednak zawierany będzie kosztem konkurencji.

Poziom innowacyjności w Państwach Członkowskich znacząco się różni. W UE w 2010 r. w Europejskim Biurze Patentowym zarejestrowano średnio 108 patentów na milion mieszkańców. W Niemczech 266, w Szwecji 306, ale np. w Portugalii zaledwie 10, a w Bułgarii mniej niż dwa. Dlatego też przy wybieraniu wartych dofinansowania projektów należy się kierować nie tylko kryteriami ekonomicznymi ściśle związanymi z poziomem innowacyjności, ale również brać pod uwagę względy polityki regionalnej i rozwojowej. To ważne tym bardziej, że już sama Komisja umieściła finansowanie KET w kontekście polityki spójności.

Co do zasady, finansowanie badań podstawowych jest uzasadnione, ponieważ prywatne źródła finansowania często nie są dostępne. Ze względu na to, że obecnie w praktyce nie zawsze możliwe jest precyzyjne odróżnienie badań podstawowych od badań stosowanych, w indywidualnych przypadkach wsparcie badań technologicznych służące ich zastosowaniu (filar I) należy zaakceptować. Zakłady służące demonstracji produktów (filar II) przeznaczone są do testowania nowych technologii w normalnych warunkach zastosowania. Zwykle jest to zadanie przedsiębiorcy - z jednej strony bowiem sukces jest niepewny, z drugiej jednak istnieje szansa na zgarnięcie premii za pierwszeństwo w przypadku objęcia pozycji technologicznego lidera. W takich sytuacjach publiczne wsparcie zwykle nie jest przyznawane. Rozszerzanie wsparcia również na etap konkurencyjnej produkcji (filar III) to pomysł idący zdecydowanie za daleko. Jaki rodzaj działalności pozostanie wówczas w zakresie wyłącznej odpowiedzialności przedsiębiorców, skoro nawet konkurencyjna produkcja będzie finansowana z publicznego budżetu?

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Wskazane przez Komisję przyczyny niedostatecznego komercyjnego wykorzystania KET w UE - rozczłonkowany rynek wewnętrzny, bariery w dostępie do rynku, niewystarczająca współpraca oraz kapitałochłonność, czas trwania i złożoność procesów produkcyjnych - nie mają związku z problemami w rozwoju KET. Kapitałochłonność, czasochłonność i wysoki poziom skomplikowania produkcji to cechy występujące w wielu innych branżach. Nie mogą więc służyć za usprawiedliwienie dla polityki finansowania ze źródeł publicznych. Według Komisji, rzekomo „rozcłonkowany” rynek wewnętrzny jest jednocześnie „największym zintegrowanym rynkiem na świecie, który jest otwarty na innowacje i obejmuje wiodące sektory przemysłu” (s. 5). Podkreślanie, że „dyskryminacyjne egzekwowanie” przepisów oraz „inne formy arbitralnego postępowania” (s. 5) mogą szkodzić wspólnemu rynkowi, to truizm. Niestety, Komisja nie sprecyzowała, jakie dokładnie naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych i pomocy państwa zagrażają rozwojowi kluczowych technologii - i do jakiego stopnia, ani też nie wyjaśniła, dlaczego istniejące narzędzia nie pozwalają na usunięcie tych zagrożeń. Owszem, różnice językowe sprawiają, że zdobywanie informacji poprzez współpracę jest droższe w niż innych dziedzinach, ale problem ten nie dotyczy przecież wyłącznie KET. Komisja powinna sprecyzować, jakie rozwiązania przewiduje w celu pogłębienia współpracy.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Wspieranie badań podstawowych ma w dłuższej perspektywie pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Byłby on jeszcze większy, gdyby Komisja dodatkowo wezwała do likwidacji subsydiów nie przynoszących efektów. Dotacje na „konkurencyjną produkcję” (filar III) wkrótce staną się zapewne subsydiami służącymi utrzymaniu niekonkurencyjnych przedsiębiorstw. To w dłuższej perspektywie zaszkodzi wzrostowi gospodarczemu i zatrudnieniu.

Analiza z dnia 20 sierpnia 2012 r.

Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Fundusze zwiększają atrakcyjność Europy dla firm prowadzących intensywne prace badawcze. Pozostałe przedsiębiorstwa będą jednak musiały współfinansować tę atrakcyjność poprzez zwiększone podatki. Ostateczny efekt proponowanych rozwiązań jest więc niepewny

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Unia Europejska może – uzupełniając kroki podejmowane przez Państwa Członkowskie – wspierać rozwój w dziedzinie badań i technologii (art. 179-187 TFEU). Co więcej, może pobudzać innowacje, badania i rozwój technologiczny w celu lepszego wykorzystania potencjału przemysłu związanego z gwarantowaniem konkurencyjności (art. 173 (1) TFEU). „Badania” jako wiodąca metoda tworzenia wiedzy obejmuje zarówno badania podstawowe, jak i badania ukierunkowane na zastosowanie, niezależnie od ich ekonomicznej użyteczności; „rozwój technologiczny” to badania związane z technologiami łączące się z prawem do ich ekonomicznego zastosowania poprzez budowę zakładów pilotażowych lub demonstracyjnych (porównaj art. 179 (3); Ruffert, w: Calliess/Ruffert, TEC/TFEU Commentary, 2011, art. 179 nr. 1-3). Poza etapem przedkonkurencyjnym UE nie może jednak promować komercyjnie użytecznych produktów, procesów i usług (Mönig, w: Lenz-Borhardt, Traktaty UE, 2010, art. 179, nr 39). Dlatego też wspieranie „konkurencyjnej produkcji” (filar III) jest niedozwolone.

Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości.

Proporcjonalność

Nie budzi wątpliwości.

Zgodność z prawem UE

Pomoc publiczna jest generalnie zakazana (art. 107 (1) TFEU). Warunki, po spełnieniu których Państwa Członkowskie mogą wyjątkowo uzyskać zgodę na wspieranie sektora R&D&I (art. 107 (3) lit. c TFEU) określone są we wspólnotowych ramach na rzecz pomocy publicznej dla R&D&I (OJ C 323 z 30 grudnia 2006, s. 1 i nast.) oraz w Ogólnym Rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych (nr 800/2008). Zgodnie z tymi dokumentami, pomoc dla sektora R&D&I przeznaczona na projekty badawcze i rozwojowe może być przyznana tylko wówczas, gdy służą one badaniom podstawowym, badaniom przemysłowym lub doświadczalnym (nr. 2.2, lit. e-g oraz 5.1.1 ram Wspólnotowych; art. 30, 31 (2) Ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych). Wspomniane działania R&D&I muszą być ograniczone do etapu przedkonkurencyjnego. Produkcja doświadczalna oraz testowanie procesów produktowych i usług są uprawnione do otrzymywania pomocy publicznej tylko „pod warunkiem, że nie będą wykorzystane lub przetworzone w celu wykorzystania do celów przemysłowych lub komercjalizacji”. Pomoc publiczna służąca wsparciu „konkurencyjnej produkcji” (filar III) wykracza poza ten zakres i ze względu na to jest niezgodna z obowiązującymi w UE zasadami pomocy publicznej.

WNIOSKI

W obliczu faktu, że unijna polityka finansowania nie ma usystematyzowanego charakteru, należy docenić, że subsydia będą lepiej koordynowane, efektywniej rozdzielane i nie zostaną zwiększone. Podejście Komisji do wyboru KET na drodze politycznej i szczególnego ich wspierania jest wyjątkowo problematyczne, ponieważ procesy polityczne mogą opierać się wyłącznie na wiedzy, którą posiadamy obecnie. Im bardziej odejdzie się od wspierania badań podstawowych, tym mocniej finansowanie KET będzie zaburzać konkurencję. Planowane wspieranie konkurencyjnej produkcji to pomysł idący zbyt daleko z punktu widzenia skutków ekonomicznych, wykraczający poza kompetencje UE i naruszający unijny zakaz pomocy publicznej. Wyjątkowo kontrowersyjny jest również fakt, że Komisja zamierza znowelizować zasady udzielania pomocy publicznej, by ułatwić pomoc publiczną, która ma negatywny – nawet jeśli w ograniczonym zakresie – wpływ na konkurencję.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl