

Sammanfattning av rapporten

Achieving Europe's R&D Objectives Delivery Tools and Role for the EU Budget

Jorge Núñez Ferrer och Filipa Figueira

Europeiska unionens politik för forskning och utveckling (FoU) har fått förnyad aktualitet. Den är central i såväl EU:s budgetöversyn som i den nyligen lanserade Europa 2020-strategin för främjande av ekonomisk tillväxt i Europa. Ett av målen i Europa 2020 är att öka nivån på FoU-investeringar i EU till tre procent av BNP. Detta har anammats av Europeiska kommissionen i budgetöversynen, där man argumenterar för en förstärkning av EU:s FoU-politik – även om man inte i detalj går in på hur mycket finansieringen ska öka.

Men även om vikten av FoU-investeringar betonas i både budgetöversynen och i Europa 2020, återstår det för kommissionen att presentera konkreta förslag till hur FoU-utgifterna ska öka. Frågan om storleken på EU:s budget och vilken roll den ska spela när det gäller att stödja FoU, kommer att vara viktig i diskussionerna om nästa fleråriga finansiella perspektiv. Att EU ska stödja FoU är något som måste vara välmotiverat innan investeringsnivån kan höjas.

Det är allmänt accepterat att det finns stora fördelar med att EU finansierar forskning, något som huvudsakligen härrör från så kallade stordriftsfördelar: effektiviteten i forskningen ökar när den bedrivs i stor skala. Däremot råder det idag oenighet om hur finansieringen ska fördelas, liksom om hur stor del av EU:s budget som ska satsas på FoU. Flera studier har argumenterat för en ökning av EU:s satsningar på forskning, men de tenderar att vara generella och går inte i detalj in på hur en större forskningsbudget skulle kunna användas.

Även om det är EU:s budget som får störst uppmärksamhet i dessa diskussioner, argumenteras det i denna rapport för att satsningar utanför den gemensamma budgeten är precis lika viktiga. Lån från Europeiska investeringsbanken (EIB) och olika mekanismer för offentlig-privat samverkan är också viktiga när det gäller stöd till forskning inom EU. Även om anslag är lämpligare för finansiering av

grundforskning, kan lånebaserade finansiella instrument vara att föredra när forskningen är direkt och kommersiellt tillämpbar.

Rapporten analyserar därför både FoU-satsningar ur EU:s budget och andra tillgängliga finansiella instrument på EU-nivån som kan ge stöd till FoU. I det syftet granskas också historiska förändringar i den europeiska forskningspolitiken. Senare års reformer kan ses som något av en tyst revolution: en väl fungerande FoU-politik är idag en förutsättning för att ett antal av de mål som EU har ställt upp ska kunna uppfyllas. Det är därför av avgörande betydelse att forskningspolitiken utvärderas ordentligt. Rapporten lyfter fram ett antal rekommendationer om hur de två typerna av instrument – anslag och lån – bör användas på EU-nivån.

Med utgångspunkt i en teoretisk multidisciplinär analys – som kombinerar offentlig ekonomi, fiskal federalism, politiska kriterier och EU:s lagstiftning – visar rapporten att EU har en stark roll att spela inom FoU, både som samordnare och som finansiär. En större andel av FoU bör hanteras på EU-nivå än vad som för närvarande är fallet. En ökning av EU-stöden, vilket kan leda till stora effektivitetsvinster utan att det orsakar legitimitetsproblem, skulle kunna komma från ytterligare anslag från EU:s budget, liksom från en bättre och ökad användning av andra finansiella instrument. För att uppnå målen för den strategiska planen för energiteknik (SET-planen), skulle EU:s satsningar på FoU behöva öka med åtminstone 1 miljard euro. Därför rekommenderas i rapporten att EU:s forskningsbudget bör höjas från 15 procent till så mycket som 50 procent, en höjning som inkluderar finansiering för att expandera befintliga låneinstrument.

Innan EU:s anslagskapacitet förstärks är det dock viktigt att försäkra sig om att EU har ett institutionellt ramverk som kan hantera FoU på ett så effektivt sätt som möjligt.

Det huvudsakliga instrument som finns på plats idag är det så kallade sjunde ramprogrammet för utveckling inom forskning och teknik (FP7). Den senaste utvärderingen visade att programmet har lyckats att både förstärka grundforskningen och upprätthålla en urvalsprocedur baserad på excellent forskning. Samtidigt avslöjade den ett antal svagheter: trots att ett flertal reformer har genomförts, lider programmen fortfarande av överdriven byråkrati, olämpliga regler, en budgetkontroll baserad på överdriven riskaversion, bristande deltagande från den privata sektorn och en alltför svag forskningskoordinering och uppföljning. Det här är sådant som bör åtgärdas innan en finansieringssökning av betydelse är tänkbar. Det ska dock påpekas att Europeiska kommissionen är medveten om problemen och att reformer för att åtgärda dem föreslås i såväl budgetöversynen som innovationsstrategin.

Det är vidare nödvändigt med en grundläggande översyn av EU:s budgetförordning, där FoU behandlas med samma typ av riskaversion som andra EU-fonder. Det är också viktigt att medlemsstaterna och Europaparlamentet, i deras respektive roller i budgetkontrollen, gör det möjligt för EU att med sin FoU-politik driva en banbrytande och målinriktad forskning. FoU-satsningarna kännetecknas ofta av hög risk och okända resultat, och man bör därför prioritera effektiva riskhanteringsverktyg istället för rigida procedurbarriärer. Tonvikten bör ligga på värde och resultat snarare än på processer. Samtidigt bör såväl offentliga som privata intressen tas till vara på ett bättre sätt, för att på så sätt öka den privata finansieringen. Även om de inte rymms inom ramen för denna rapport, förtjänar de nuvarande byråkratiska reglerna för immateriella rättigheter ett särskilt omnämnande, eftersom de idag snarast motverkar medverkan från den privata sektorn.

Den här rapporten ser användandet av finansiella instrument – som lånefinansiering och lånegarantier via EIB – som ovärderliga för att uppnå EU:s FoU-mål. De lånebase-erade instrumenten skulle kunna åstadkomma en femfaldig expansion av FoU-investeringarna. Detta har uppnåtts på ett framgångsrikt sätt med EIB:s finansieringsinstrument för riskdelning (RSFF). Men det är viktigt att skilja mellan de respektive roller anslag och lån spelar: lån kan inte ersätta offentliga grundforskningssatsningar och de kan heller inte ersätta offentliga satsningar inom områden där det finns stor risk för låg eller ingen framtida avkastning; eller där det tar lång tid att gå från forskning till produkt-kommersialisering.

Lån och lånegarantier är därför lämpliga endast under demonstrations- och utvecklingsfaserna. Dessa finansiella instrument kan inte ersätta, utan endast komplettera FoU-stöden och hjälpa nya projekt att komma ut på marknaden. Därtill kan lånemekanismer, om de hanteras väl, göra det möjligt att skilja mellan projekt med kommersiell potential och projekt som behöver anslagsstöd.

Det finns idag ett behov av ”bryggningsfinansiering” – det vill säga skuldfinansiering eller lånegarantier från offentlig sektor – eftersom långsiktiga, riskfyllda eller dyra demonstrations- och utvecklingsfaser kan avskräcka privata investeringar. Inom många områden kan ”bryggningsfinansiering” minska de risker som kännetecknar ny teknisk utveckling och därmed attrahera privat riskkapital. Detta är en nödvändighet inom områden som exempelvis energi eller medicin, men även inom rymdforskningen.

Vi rekommenderar också att man hittar lösningar utanför EU:s budget för projekt som till exempel ITER, vilket på grund av för höga kostnader i ökande grad slukar de tillgängliga medlen för FP7. ITER är ett internationellt projekt som inkluderar även länder utanför EU och det bör behandlas som andra överstatliga forskningsprojekt, som CERN eller ESA. Ytterligare forskning behövs också för att förstå hur rymdforskningen bör hanteras i framtiden och för att klargöra de roller EU:s och ESA:s respektive budgetar ska spela. EU:s budget är idag överbelastad med mål som saknar lämpliga finansieringsåtaganden. Det är i sammanhanget intressant att notera att de områden där EU åtnjuter de största stordriftsfördelarna och som därmed bäst hanteras på EU-nivån – FoU, säkerhet och externa åtgärder – är underrepresenterade i budgeten.

Det står avslutningsvis klart att EU:s finansiering av FoU inte på egen hand kan uppfylla de forskningsmål som unionen har ställt upp. Mer offentlig finansiering från EU-nivån och den nationella nivån ger inte medlemsstaterna dispens från att förbättra det egna regelverket för FoU. För att politiken ska bli framgångsrik måste välfungerande administrativa strukturer finnas på plats och den rekommendation som förs fram i denna rapport om att låta EU:s finansiella och administrativa procedurer genomgå en översyn bör även omfatta medlemsstaterna. Det är nödvändigt att de granskar effekterna av den inhemska forskningspolitiken på FoU.