

Nederlandstalige samenvatting van CPB Document 132, *Innovation Policy: Europe or the Member States*

Tegenwoordig zoekt Europa de oplossing voor de lage productiviteitsgroei bij innovatie. De groeicijfers van Europa steken schril af bij die van de Verenigde Staten en veel Aziatische landen, vooral China en India. Hoewel de laatstgenoemde landen vooral met een inhaalslag bezig zijn, heerst er toch bezorgdheid over Europa's rol in de wereldeconomie. Een hogere productiviteitsgroei zou de Europese economie weer doen opleven. De Lidstaten van de EU zijn overeengekomen dat de uitgaven voor Onderzoek en Ontwikkeling (O&O) moeten toenemen, wat heeft geleid tot nieuw innovatiebeleid, zowel op Europees niveau als op nationaal of regionaal niveau. Op dit moment geven nationale overheden gezamenlijk ongeveer 65 miljard euro uit aan publiek onderzoek. De uitgaven van de Europese Commissie (EC) bedragen ongeveer 8 miljard euro (het gezamenlijke budget van het Zevende Kaderprogramma en het Kaderprogramma voor Concurrentievermogen en Innovatie). Moet, gegeven het totaal van 73 miljard euro, de verhouding tussen de nationale en Europese uitgaven aan O&O veranderd worden? Dit document gaat in op wat het gewenste besluitvormingsniveau is voor innovatiebeleid. Is er een rol voor Europese coördinatie van beleid met een Europees budget of ligt, zoals in de huidige situatie, het primaat bij nationale overheden als het om innovatiebeleid gaat? Is een Gemeenschapsoctrooi wenselijk en wat is de rol voor Europa bij het stimuleren van innovatie door het midden- en kleinbedrijf? Deze vragen worden geanalyseerd vanuit het perspectief van het subsidiariteitsprincipe. Zijn er schaalvoordelen of externe effecten die geïnternaliseerd kunnen worden door coördinatie van nationaal beleid? Of is de heterogeniteit in beleidsdoelen, economische structuur of lokale voorkeuren te groot om op een efficiënte wijze vanuit Brussel innovatiebeleid te kunnen voeren?

Innovatiebeleid omvat vele gebieden waaronder publieke O&O, publieke financiering van private O&O, het midden- en kleinbedrijf, ondernemerschap en risicokapitaal en beleid gericht op standaarden en intellectuele eigendomsrechten. Voor elk van deze gebieden gaan de auteurs na wat de gewenste beleidsvorm is: coördinatie op het niveau van de Europese Unie (EU) of individueel beleid door de lidstaten. De aanwezigheid van schaalvoordelen en externe effecten pleit voor coördinatie van innovatiebeleid op EU-niveau, terwijl nationaal beleid de voorkeur

verdient indien er een sterke heterogeniteit is in beleidsdoelen, economische structuur of lokale voorkeuren. Voor het bepalen van schaalvoordelen en externe effecten gebruiken de auteurs ondermeer gegevens over O&O uitgaven. Deze gegevens geven aan welke middelen worden ingezet, maar zijn geen maatstaf voor de uitkomsten van innovatie. Voorts gaan de auteurs er bij het vergelijken van lidstaten impliciet van uit dat de efficiëntie van nationaal innovatiebeleid niet varieert.

Publiek gefinancierde O&O

De auteurs hebben voor 25 landen de relatieve omvang van uitgaven aan publieke O&O vergeleken met de grootte van de economie. Publieke O&O bestaat uit O&O door de overheid – waaronder staatsbedrijven – en onderzoek door universiteiten en andere instituten voor hoger onderwijs. Publieke O&O varieert van 0,2% in kleine landen zoals Luxemburg tot 1% in Finland en Zweden. Bij publieke O&O zijn zowel schaalvoordelen als externe effecten waarneembaar. Grotere landen zoals Japan, de Verenigde Staten en Duitsland geven meer uit aan publieke O&O dan kleinere landen. Daarnaast geven landen met een meer open economie relatief minder uit dan het geval is voor meer gesloten economieën. Deze resultaten geven aan dat Europese coördinatie van publieke O&O voordelen kan hebben. Voor onderzoeksprojecten die gekenmerkt worden door hoge ondeelbare kosten is Europese coördinatie zeker wenselijk. Voor andere vormen van publieke O&O moeten de voordelen van Europees beleid worden afgewogen tegen de heterogeniteit in beleidsdoelen. Gegevens over publieke uitgaven aan O&O tonen aan dat er een grote verscheidenheid is in de sociaaleconomische doelen voor deze uitgaven. De auteurs interpreteren dit als een indicatie voor grote heterogeniteit tussen lidstaten. Nationaal beleid is beter geschikt om met deze heterogeniteit om te gaan, wat aansluit bij de huidige rol van nationale overheden betreffende publieke O&O. De auteurs concluderen dat er redenen zijn voor Europese coördinatie van publieke O&O – vooral voor grote ondeelbare onderzoeksprojecten – en dat ander beleid beter door nationale overheden kan worden uitgevoerd.

Overheden zorgen niet alleen voor publiek onderzoek, maar financieren ook een deel van het private onderzoek. De omvang van deze uitgaven is gemiddeld veel kleiner dan voor publiek onderzoek. Er is enig bewijs voor schaalvoordelen en externe effecten bij publiek gefinancierde private O&O. Uit empirische gegevens blijkt dat er in grotere economieën relatief meer publiek

geld wordt uitgetrokken voor privaat onderzoek. Dit schaafeffect zou het gevolg kunnen zijn van hoge vaste kosten bij het financieren van privaat onderzoek, waarbij gedacht kan worden aan kosten voor het controleren van de doelmatigheid van bestedingen. Grensoverschrijdende externe effecten zijn duidelijk aanwezig bij private O&O, wat impliceert dat het waarschijnlijk is dat publieke uitgaven aan privaat onderzoek voor een deel naar het buitenland weglekken. Desondanks blijkt dat overheden van open economieën nauwelijks minder uitgeven dan voor meer gesloten economieën het geval is.

We hebben geen specifieke gegevens over de sociaaleconomische doelen van publiek gefinancierde private O&O, maar zowel de cijfers over de doelen van publiek gefinancierd onderzoek in het algemeen, evenals de literatuur geven aan dat de heterogeniteit onder lidstaten groot is. In beschouwing nemende deze argumenten, komen de auteurs tot eenzelfde conclusie als bij publieke O&O. De aanwezigheid van schaalvoordelen pleit voor betrokkenheid van de EU daar waar de beleidsdoelen van lidstaten met elkaar in overeenstemming zijn. In andere gevallen kunnen nationale overheden beter rekening houden met de specifieke eigenschappen van het land, vooral betreffende de sectorstructuur, het innovatiesysteem en voorkeuren.

Europa's rol in het financieren van zowel publieke als private O&O neemt toe. Momenteel is het Zevende Kaderprogramma (KP7) het belangrijkste instrument van de Europese Commissie voor het financieren van O&O. Het budget van KP7 is 53 miljard euro voor de periode 2007-2013. Onder KP7 worden subsidies toegekend voor zowel publiek als privaat onderzoek teneinde "middelen te bundelen en los te krijgen, menselijk kapitaal en excellentie te bevorderen, en O&O beleid beter te integreren." De meeste van deze argumenten refereren naar mogelijke schaalvoordelen in publiek onderzoek en publiek gefinancierd privaat onderzoek. Omdat de empirie duidt op de aanwezigheid van schaalvoordelen en externe effecten kunnen de meeste programma's binnen KP7 niet verworpen worden vanuit het perspectief van subsidiariteit.

Midden- en kleinbedrijf

Overheden formuleren vaak beleid gericht op het midden- en kleinbedrijf (MKB). In vergelijking met grote bedrijven heeft het MKB een beperktere toegang tot kapitaalmarkten en nieuwe technologieën en ideeën. Overheidssteun kan dit gebrek aan toegang tegengaan. Het gebrek aan toegang speelt niet voor elk bedrijf in dezelfde mate, maar hangt af van de karakteristieken van

het bedrijf. Volgens de definitie van de EU omvat het MKB zowel bedrijven tot 250 werknemers als eenmanszaken. Veel van deze bedrijven opereren op nationaal of regionaal niveau. Hun kanalen voor het uitwisselen van kennis zijn vaak regionaal of zelfs lokaal. Slechts een minderheid van de bedrijven opereert internationaal. Dit suggereert dat er in het algemeen weinig schaalvoordelen zullen zijn in innovatiebeleid gericht op het MKB. Een beperkte empirische analyse ondersteunt dit perspectief: er is geen significante relatie tussen de proportie van bedrijven die publiek geld ontvangen en de grootte van de economie. Ook hangt de proportie van de bedrijven die publiek geld ontvangen niet samen met de proportie van bedrijven die in het buitenland actief zijn, zodat het niet waarschijnlijk is dat MKB beleid lijdt onder externe effecten. Vanuit het perspectief van subsidiariteit zijn er geen overtuigende redenen om op Europees niveau een MKB beleid te voeren. Daarnaast lijkt het nationale niveau het meest aangewezen niveau omdat de lidstaten verschillende bedragen uitgeven aan MKB beleid.

Het Kaderprogramma voor Concurrentievermogen en Innovatie (CIP) van de Europese Commissie richt zich voornamelijk op het MKB en heeft een relatief klein budget van 4 miljard euro voor de periode 2007-2013. Een deel van het programma is bedoeld om het aanbod van startkapitaal voor beginnende bedrijven te bevorderen. Europese betrokkenheid bij innovatiebeleid gericht op het MKB is gerechtvaardigd vanuit het subsidiariteitsperspectief voor zover het CIP bijdraagt aan het reduceren van regelgeving voor het MKB en het beleidsmakers uit verschillende lidstaten stimuleert om van elkaar te leren. Een klein deel van het programma is gericht op duurzame ontwikkeling en energie in Europa. De externe effecten kenmerkend voor dit specifieke terrein rechtvaardigen een rol voor Europa.

Octrooien en standaarden

Patenten zijn belangrijk voor het stimuleren van innovatie omdat ze een prikkel bieden voor investeringen in O&O en omdat ze de diffusie van kennis bevorderen. De schaalvoordelen van een gezamenlijk octrooisysteem in Europa lijken duidelijk. Momenteel kunnen octrooien worden aangevraagd bij het Europees Octrooibureau (“European Patent Office”, EPO). Echter, zodra een octrooi door EPO is geaccepteerd, wordt het toegekend door individuele landen en onder de nationale wetgeving, inclusief vertalingsverplichtingen. Procesvoering is daarom een nationale aangelegenheid. Een gezamenlijk octrooi voor de EU – een Gemeenschapsoctrooi – binnen de jurisdictie van een Europees Hof voor Octrooien (“European Patent Court”) zou de kosten van

het verkrijgen van een octrooi dat geldig is in alle landen van de EU substantieel kunnen verlagen. Toch zijn alle pogingen om een Gemeenschapsoctrooi op te richten gestrand – officieel vanwege taalgerelateerde problemen, maar meer waarschijnlijk vanwege protectionisme en de gevestigde belangen van de octrooi-industrie. Vanuit het perspectief van subsidiariteit is het waarschijnlijk dat de voordelen van een Gemeenschapsoctrooi groot zijn.

Er is een Europese traditie als het gaat over coördinatie van standaarden. Coördinatie maakt het mogelijk om schaalvoordelen te benutten. Het is goedkoper om een standaard voor heel Europa te ontwikkelen dan voor individuele landen afzonderlijk. Bovendien hebben Europese standaarden het voordeel dat ze leiden tot interoperabiliteit van Europese producten, wat ten goede komt aan zowel producenten als consumenten. Standaarden worden meestal ontwikkeld door semi-private Standard Setting Organisations (SSOs). Deze organisaties zijn in het algemeen in staat om marktfalen in de vorm van het vastzitten (“lock-in”) in inferieure standaarden en een tekort aan standaarden te voorkomen. SSOs opereren onafhankelijk van de Europese Commissie en nationale overheden, behalve in gebieden gerelateerd aan veiligheid, gezondheid en milieu. In deze gebieden geeft de EC opdracht tot het ontwikkelen van standaarden aan één van de drie Europese SSOs. Standaardisatie gerelateerd aan regelgeving van de EC is, en zou moeten zijn, gecentraliseerd op het Europese niveau.