

Eriaruanne

**Euroopa Innovatsiooni-
ja Tehnoloogiainstituut
peab oodatud mõju
saavutamiseks muutma
oma toetuse andmise
mehhanisme ja oma
ülesehitust**



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2016

Trükis	ISBN 978-92-872-4262-4	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/58530	QJ-AB-16-003-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-4214-3	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/36752	QJ-AB-16-003-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4211-2	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/161721	QJ-AB-16-003-ET-E

© Euroopa Liit, 2016

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

1. selgituses (lk 10) esitatud kujutise kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguse valdajalt.

Eriaruanne**Euroopa Innovatsiooni-
ja Tehnoloogiainstituut
peab oodatud mõju
saavutamiseks muutma
oma toetuse andmise
mehhanisme ja oma
ülesehitust**

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4
teisele lõigule)

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi tulude, teadusuuringute ja sisepoliitika, finants- ja majandusjuhtimise ning Euroopa Liidu institutsioonide ja asutuste auditeerimise eest vastutav IV auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Milan Martin Cvikl. Auditit juhtis kontrollikoja liige Alex Brenninkmeijer, keda toetasid kabinetiülem Antonius Moonen, kabineti atašee Raphael Debets, praktikant Michael Schuppan, valdkonnajuht Paul Stafford, auditijuht Maria Echanove ning audiitorid Alexandre Hugé, Eddy Struyvelt ja Juan Vazquez Rivera.



Vasakult paremale: R. Debets, A. Hugé, M. Schuppan, A. Brenninkmeijer, P. Stafford, M. Echanove, A. Moonen.

Punkt

Mõisted ja lühendid

I–IX **Kokkuvõte**

1–13 **Sissejuhatus**

1-2 **Euroopa on innovatsioonivaldkonnas teistest maha jäänud**

3–6 **ELi poliitika tähelepanu suunamine innovatsioonile**

7–13 **Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut**

7-8 **EIT missioon ja eesmärk**

9–13 **Kuidas EIT toimib?**

14–18 **Auditi ulatus ja lähenemisviis**

19–103 **Tähelepanekud**

19–23 **EIT põhineb õigel tegevusloogikal**

24–68 **Mõned kesksed elemendid on ebaasjakohaselt koostatud**

25-26 **Teadmiste kolmnurka ei käsitleta komisjoni tasandil piisavalt**

27–33 **Täiendavatel tegevustel põhinev EIT rahastamine on halvasti määratletud**

34–37 **Väidetav finantsvõimendus ei ole tõendatud ega usutav**

38-39 **Teadmis- ja innovaatikakogukonnad ei muutu tõenäoliselt rahaliselt jätkusuutlikuks**

40 **EIT sihtasutus ei suutnud täiendavat rahastamist kaasata**

41–50 **Iga-aastaste toetuslepingute protsess ei edenda piisavalt teadmis- ja innovaatikakogukondade innovatsioonitegevust**

- 51–54 Olemasolevad peamised tulemusnäitajad ei ole mõjusa järelevalve jaoks sobivad
- 55–57 Ettevõtete osalemist saaks suurendada
- 58–62 EIT mudel ei sea küllaldasi eesmärke olemasolevate VKEde toetamiseks
- 63–64 Vähe näiteid konkreetsest sünergiast ja täiendavusest
- 65–68 EIT mõningaid elemente hinnatakse kõrgelt: keskendumine turule, pikaajaline perspektiiv, teadmis- ja innovaatikakogukondade autonoomsus ning ühispaiknemiskeskused
- 69–95 **EIT mudeli rakendamist tuleb parandada**
- 69 EIT ei ole veel täielikult autonoomne
- 70–72 EIT ei ole täitnud enda kui suurt mõju omava investori rolli
- 73 Konkurentsipõhine rahastamismehhanism alahindab tulemuslikkust
- 74–79 Teadmis- ja innovaatikakogukondade partneritel lasub märkimisväärne haldus- ja auditikoormus
- 80–84 EIT-l on liiga vähe ressursse ja varem juhiti seda halvasti
- 85–86 EIT rahaline toetus on kontsentreeritud
- 87–88 Teadmis- ja innovaatikakogukonnad ei ole läbipaistvad
- 89–95 Teadmis- ja innovaatikakogukonnad on kaasa aidanud innovatsioonivõrgustiku ja ettevõtluskultuuri loomisele, ent seni on vähe tõendeid konkreetsete tulemuste ja mõju kohta
- 96–103 **Tulevik**
- 97–98 Kasutusele võeti rahalise jätkusuutlikkuse põhimõtted
- 99–100 Teadmis- ja innovaatikakogukondade täiendavate tegevuste määratlus vaadati üle
- 101 Töötatakse välja sisuliselt olulisemad peamised tulemusnäitajad
- 102 EIT püüab kaasata rohkem riike
- 103 Arutlusel on uued partnerluse raamlepingud

104–111 **Järeldused ja soovitused**

105 **Tegevusloogika**

106-107 **Ülesehitus**

108-109 **Rakendamine ja mõju**

I lisa. – Üle Euroopa paiknevad piirkondlikud ühispaiknemiskeskused

II lisa. – EIT eesmärgid

Komisjoni vastus

Alusuuringud: eksperimentaalne või teoreetiline töö, mida tehakse peamiselt selleks, et omandada uusi teadmisi nähtuste ja vaadeldavate faktide põhialuste kohta, ning millel puudub otsene rakendus.

EIT: Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut

Ettevõtlusinkubaator: organisatsioon, mis on loodud eesmärgiga toetada ettevõtete edukat asutamist ja arendamist. Tihti puudutab see juurdepääsu võimaldamist füüsilisele ettevõtlustaristule, individuaalselt väljatöötatud ettevõtluse tugiteenuseid ning võrgustike loomise ja edendamise võimalusi.

Hariduse ja kultuuri peadirektoraat: Euroopa Komisjoni hariduse ja kultuuri peadirektoraat on Euroopa Liidu täidesaatev haru, mis vastutab hariduse, kultuuri, noorte, keelte ja spordi alase poliitika eest. Hariduse ja kultuuri peadirektoraat on EIT järelevalveorgan.

Mõju: pikaajalisemad sotsiaal-majanduslikud muutused, mis ilmnevad mõni aeg peale sekkumise toimumist ja võivad mõjutada kas sekkumise otseseid toetusesaajaid või teisi kaudseid toetusesaajaid.

Peamised tulemusnäitajad: organisatsiooni jaoks keskse tähtsusega faktorite mõõtmiseks kasutatavad näitajad.

Programm „Horisont 2020“: teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogramm „Horisont 2020“ on teadusuuringute 7. raamprogrammi järglane. Programmi algne eelarve ajavahemikus 2014–2020 on 77 miljardit eurot ning selle peamiseks eesmärgiks on tagada Euroopas tiptasemel teadusuuringud, kõrvaldada uuendustegevuse teel olevad takistused ning edendada avaliku ja erasektori vahelist koostööd uuendustegevuse vallas. EIT osaleb programmi „Horisont 2020“ elluviimises.

Seitsmes raamprogramm: Euroopa Liidu teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse seitsmes raamprogramm oli liidu üks peamisi vahendeid teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamiseks ajavahemikus 2007–2013. EIT seitsmendas raamprogrammis ei osalenud.

Siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraat: Euroopa Komisjoni siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraadi eesmärk on edendada majanduskasvu soodustava raamistiku loomist Euroopa ettevõtluse jaoks. Siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraat tegeleb mitme ELi poliitikaga, mille eesmärk on parandada ettevõtluskeskkonda, eelkõige VKEde jaoks, ning toetada tugeva, jätkusuutliku ja maailma tasandil konkurentsivõimelise tööstusliku baasi kujundamist.

Strateegia „Euroopa 2020“: ELi järgnevate aastate majanduskasvu strateegia, mille eesmärk muuta Euroopa arukaks, jätkusuutlikuks ja kaasavaks majanduskeskkonnaks.

Teadmis- ja innovaतिकogukond: innovatsiooniprotsessiga tegelev kõrgkoolidest, teadusasutustest, ettevõtetest ja muudest sidusrühmadest koosnev ülimalt autonoomne kogukond, mis püüab toodete, teenuste ja lahenduste väljatöötamise ning uuenduslike ja ettevõtlike inimeste arendamise teel leida lahendusi ühiskonna ees seisvatele probleemidele.

Teadmiste kolmnurk: kõrghariduse panust töökohtade loomisse ja majanduskasvu saab suurendada hariduse, teadusuuringute ja innovatsiooni (teadmiste kolmnurga kolme külje) vaheliste tihedate mõjusate sidemete abil.

Teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat: Euroopa Komisjoni siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEd peadirektoraat vastutab Euroopa Liidu teadusuuringute- ja innovatsioonipoliitika ning nendega seotud tegevuste koordineerimise eest. Peadirektoraat rahastab uuenduslikke tegevusi läbi raamprogrammide; praegu töös olev raamprogramm kannab nime „Horisont 2020“.

Tulemus: otseste adressaatide jaoks ilmnevad kohesed muutused, mis tekivad pärast nende osalemise lõpetamist sekkumises.

Ühispaiknemiskeskus: teadmise- ja innovaatikakogukondade poolt loodud ja juhitud keskus on füüsiline koht teadmiste kolmnurga praktiliseks lõimimiseks. Ühispaiknemiskeskused pakuvad äripinda, kus novaatorid võivad kokku saada ja koos töötada.

I Hariduse, teaduse ja majanduse vaheliste sidemete nõrkust peetakse üheks peamiseks põhjuseks, mille tõttu Euroopa on oma konkurentidest innovatsiooni valdkonnas maha jäänud. 2008. aastal loodud Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituudi ambitsioonikas eesmärk on selle takistuse ületamine. EIT missioon on arendada ELi innovaatikaalast võimekust; selleks „edendab EIT kõrgeimate standardite kohaselt sünergiat ja koostööd kõrgharidus-, teadus- ja innovatsioonitegevuse vahel [---], tugevdades muu hulgas ka ettevõtlust”.

II Perioodiks 2008–2020 algselt eraldatud 3 miljardi euro suuruse eelarvega on EIT-I tähtis roll aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020” elluviimisel. EIT tegevus hõlmab ELi tasandi kogu innovatsiooni-tsükli alates laborist kuni turule viimiseni; instituudi eesmärk on viia kokku akadeemiliste, teadus- ja majandusringkondade kõige loovamad ja innovaatilisemad esindajad ning panna nad koos lahendusi otsima sellistele ühiskonna ees seisvatele kesksetele probleemidele, nagu kliimamuutus, energiatõhusus, digitaalsed uuendused, tervis ja toorained.

III EIT ei ole uurimiskeskus ega osale otseselt projektide rahastamises. Selle asemel rahastab instituut teadmiskogukondi. Konkurside alusel valitud teadmiskogukonnad on olemasolevate ettevõtete, teadusasutuste ja ülikoolide vahelised autonoomsed partnerlused. Nad tegelevad peamiselt: 1) koolitus- ja haridustegevusega; 2) ühiste innovaatiliste teadusuuringutega; ning 3) innovaatilise ettevõtluse loomise ja arendamisega.

IV Kontrollikoda uuris, kas EIT on mõjus vahend innovatsiooni edendamiseks ELis. Auditiga uuriti, kas EIT tegevusloogika ja ülesehitus põhinevad innovaatikogukondade vajadustel, ning vaadeldi EIT tegevuse rakendamist ja järelevalvet. Kontrollikoda jõudis järeldusele, et hoolimata selgest vajadusest EIT olemasolu järele, on instituudi üldist mõjusust vähendanud selle tegevuse keerukas raamistik ja juhtimisprobleemid.

V EIT loomise peamised põhjused on hästi põhjendatud ning neid toetavad üldiselt ka instituudi sidusrühmad; sammu taga oli soov tegelda selliste probleemidega, nagu majanduse, teadusasutuste ja kõrgkoolide vahelised nõrgad sidemed, vähene edu teadusuuringute tulemuste turule toomisel ning puuduv ettevõtluskultuur. 2010. aastal loodud kolm teadmiskogukonda on EIT abil kokku viinud enam kui 500 erinevatest valdkondadest, riikidest ja majandusharudest pärit partnerit. Teadmiskogukondade partnerid hindavad EIT puhul eriti seda, et neil lastakse tegutseda autonoomselt. EIT kaasabil on teadmiskogukonnad pakkunud uusi võimalusi innovaatiliste tegevuste jaoks ja edendanud ettevõtluskultuuri.

VI

Auditiga leiti aga puudusi kesksetes kontseptsioonides ja tegevusprotsessides:

- a) EIT rahastamismudel sisaldab teadmis- ja innovaatikakogukondade täiendavaid tegevusi, mida EIT ei rahasta. See tingimus ei anna lisaväärtust või on see vähene, ning raskendab EIT antava rahalise toetuse üle tehtavat järelevalvet ja aruandlust;
- b) EIT ning teadmis- ja innovaatikakogukondade vahelise praktilise koostöö kord (nt EIT-lt teadmis- ja innovaatikakogukondadele antavate toetuste tingimused) on instituudi toetatavate innovaatiliste tegevuste jaoks sobimatu;
- c) teadmis- ja innovaatikakogukondade rahaline jätkusuutlikkus on kaheldav. Ettevõtted ei ole teadmis- ja innovaatikakogukondade tegevusse küllaldaselt kaasatud, kuigi nende osalus oli EIT edukuse üheks eeltingimuseks. EIT antav rahastamine on suunatud vähestele riikidele ning teadmis- ja innovaatikakogukondade partneritele;
- d) tulemusnäitajad ning järelevalve- ja aruandlusprotsessid ei anna tulemuste ja mõju kohta ülevaatlikku pilti.

VII

Seitse aastat pärast EIT loomist ei ole instituut oma tegevuses Euroopa Komisjonist veel täielikult iseseisvaks saanud. See on takistanud otsuste tegemist. EIT ei ole aga see organisatsioon, milleks ta loodi (eesmärk oli suurt mõju avaldada). Toetuste lõppmaksete arvutamisel ei võeta küllaldaselt arvesse teadmis- ja innovaatikakogukondade tulemuslikkust. Enne 2015. aastat on EIT väga harva keeldunud kulusid hüvitamast nende puuduliku tulemuslikkuse tõttu.

VIII

Komisjoni ja EIT poolt 2015. aastal võetud parandusmeetmete mõju ei ole avaldunud. Järgnevad järeldused ja soovitusused on asjakohased ning nende täitmist tuleb kontrollida.

IX

Kui EIT tahab saavutada enda loomisel seatud eesmärgi ja saada tõeliselt innovaatiliseks instituudiks, vajatakse ELi innovatsioonipotentsiaali paremaks arendamiseks märkimisväärseid õiguslikke ja tegevuslikke kohandusi. Kontrollikoda soovitab, et:

- 1) komisjon teeks Euroopa Parlamendile ja nõukogule ettepaneku EIT õigusliku aluse muutmiseks, millega korraldataks ümber EIT rahastamismudel;
- 2) EIT toetuslepingud hõlmaksid a) kalendriaastast pikemat ajavahemikku ja b) peaksid olema allkirjastatud enne tegevuse alustamist;
- 3) EIT peaks oma tegevuse ümber korraldama nii, et sellel oleks mõju. Selleks peaks ta saavutama suurema iseseisvuse ja kasutama „Horisont 2020” õigusliku aluse pakutavat paindlikkust. Eelkõige peaks instituut vastu võtma teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerite vajadustele vastavad eeskirjad. Teadmis- ja innovaatikakogukondade tulemuslikkuse pidevaks järelevalveks peaks EIT lahendama oma tööjõuprobleemid;
- 4) EIT peaks välja töötama mõjul põhineva analüüsi. Lisaks peaks instituut optimeerima oma järelevalve- ja aruandlusprotsesse.

Euroopa on innovatsioonivaldkonnas teistest maha jäänud

01

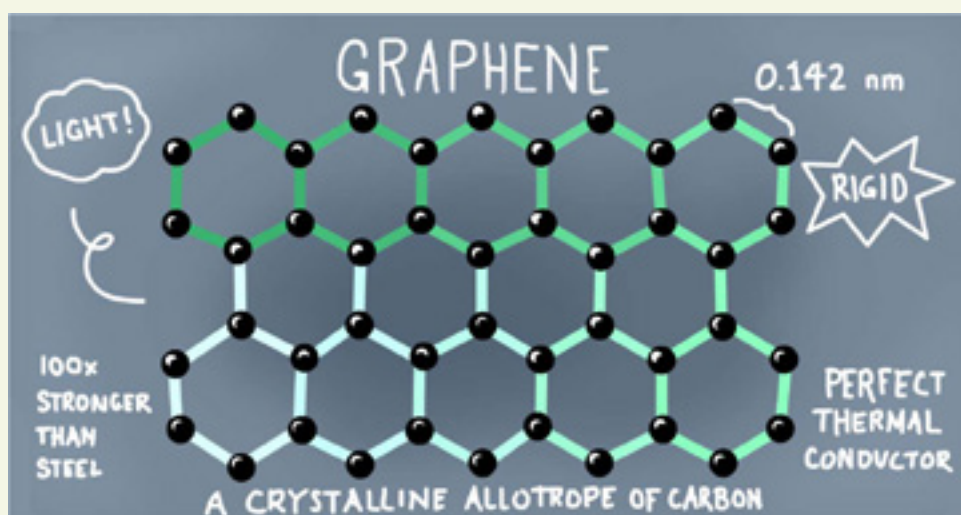
Komisjoni uurimuste kohaselt on Euroopas puudu innovatsioonikultuurist, mis aitaks häid ideid hõlpsasti uuteks toodeteks ja teenusteks muuta. Euroopa alusuuringute suurepärasele tasemele toetudes ei ole suudetud välja arendada turule orienteeritud innovatsiooni. **1. selgituses** näitlikustatakse seda tulemuste puudumist, mida tuntakse termini „Euroopa paradoks” all¹.

1 Teoria töötati välja Euroopa Komisjoni 1995. aasta innovatsiooniteemalises rohelistes raamatus.

1. selgitus

Euroopa paradoks grafeeni näite varal

Grafeen on ainult süsinikust koosnev materjal, mille avastas 2004. aastal Manchesteri ülikooli füüsikaproffessor Andre Geim. Grafeeni suurepärase omaduste tõttu (see on terasest kergem, kuid tugevam, ning hea soojus- ja elektrijuht) on materjalil tohtu potentsiaal erinevate rakenduste jaoks alates elektroonilistest seadmetest kuni energiasalvestuslahendusteni.



Allikas: www.sketchport.com, © Magicalhobo, 2014. CC-BY litsentsi alusel.

Alates materjali avastamisest on maailmas välja antud või taotletud enam kui 11 000 grafeeniga seotud patenti. Ühendkuningriigi tehnoloogiastrateegia ettevõtte Cambridge IP andmetel moodustab Ühendkuningriik neist vaid 1%, samal ajal kui Aasia organisatsioonide osakaal on pea kaks kolmandikku.

Allikas: Sarah Gordon „Red tape and cost lie behind Europe’s poor patent performance”, *Financial Times*, detsember 2014.

02

Kirjeldatud probleemiga tegelemiseks püüab EL muutuda teadmispõhiseks majanduseks, mille keskmeks on ambitsioonikas teadusuuringute ja innovatsiooni tegevuskava. Euroopa Liidu strateegia abil „soovitakse luua innovatsioonisõbralik keskkond, mis lihtsustab suurte ideede muundamist toodeteks ja teenusteks, kasvatades majandust ja luues töökohti”². **2. selgituses** määratletakse innovatsioon kui majanduskasvu ja töökohtade loomise võtmefaktor.

- 2 Strateegia „Euroopa 2020” juhtalgatus „Innovaatiline liit”(http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm).

2. selgitus

Innovatsiooni määratlus

Innovatsioon on uue ja märkimisväärselt parema toote/teenuse, protsessi, uue turundus- või organisatsioonilise meetodi rakendamine ettevõtluses, töökohta organiseerimisel või välissuhetes. Innovatsioonile esitatavaks miinimumnõudeks on see, et toode, protsess, turundus- või organisatsiooniline meetod peab olema ettevõtte jaoks uus (või märkimisväärselt parandatud).

Innovaatilised tegevused on kõik teaduslikud, tehnoloogilised, organisatsioonilised, rahalised ja kommerts-tegevused, millega kaasneb (või peaks kaasnema) innovatsiooni rakendamine. **Innovaatilised tegevused** hõlmavad ka teadus- ja arendustööd, mis ei ole konkreetse innovatsiooniga otseselt seotud.

Allikas: OECD / Euroopa ühendused, „Oslo käsiraamat – suunised innovatsiooni käsitlevate andmete kogumiseks ja tõlgendamiseks”, 2005.

ELi poliitika tähelepanu suunamine innovatsioonile

03

Euroopa võimetus leiutistest turustatavaid kaupu ja teenuseid arendada sundis ELi oma teaduspoliitikat ümber vaatama. ELi selle valdkonna poliitika on olnud traditsiooniliselt suunatud alusuuringutele³, mille liikumapanevaks jõuks on eelkõige uudishimu, mitte turupotentsiaal. Lähtuti põhimõttest, et alusuuringud hoogustavad rakenduslikke uuringuid, millega omakorda kaasneb innovatsioon ja toodete turustamine. Seejuures unustati aga tihti ära turu vastuvõtuvõime ja erasektori vajatav innovatsioonitugi.

- 3 Euroopa varasemate peamiste teadus- ja arendustegevuse raamprogrammide kõige suuremad kasusaajad olid väljastpoolt ettevõtlussektorit pärit teadlased (Seitsmenda raamprogrammi vahehindamine – eksperdirühma aruanne, 12. november 2012).

04

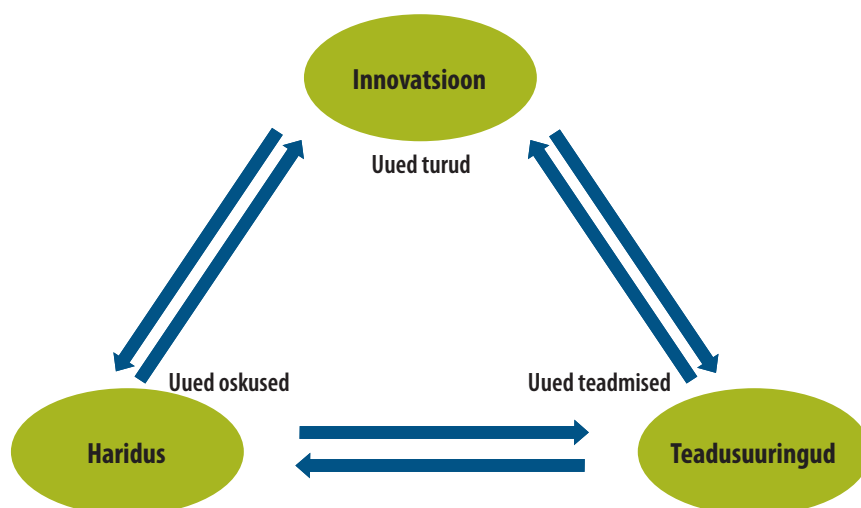
Euroopa Komisjon on pannud suuremat rõhku innovatsioonitsükli lõpuosale, eesmärgiga teadustegevuse tulemused turule tuua. Erinevalt oma eelkäijatest rahastab „Horisont 2020” (praegune teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogramm) selgesõnaliselt innovatsiooni. Uued ELi vahendid, nagu avaliku ja erasektori partnerlused (nt ühised tehnoloogiaalgatused⁴), laenu- ja tagatisskeemid (nt riskijagamisrahastu⁵) ja riskikapital (nt suure kasvupotentsiaaliga ja uuenduslike VKEde süsteem⁶) loodi selleks, et tugevdada Euroopas innovatsiooni ja veelgi edendada ettevõtjate osalemist innovatsioonitegevuses⁷.

05

ELi innovatsioonialased algatused ei võtnud aga eriti arvesse nn teadmiste kolmnurga (st teadustegevuse, hariduse ja innovatsiooni) peamiste sidusrühmade vahelisi sidemeid (vt **joonis 1**). Majanduskasv põhineb laiemal, hästi toimival teadmiste- ja innovatsioonisüsteemil, mis eeldab kõigi innovatsiooniga seotud poolte produktiivset koostööd. Selliste teadmiste kolmnurga siseste suhete parema mõistmise tulemusel on loodud kogu innovatsiooni ökosüsteemi toetamiseks mõeldud uusi avaliku sektori toetuskavasid.

Joonis 1

Teadmiste kolmnurk



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

- 4 Ühised tehnoloogiaalgatused loodi selleks, et paremini vastata erasektori vajadustele konkreetsetes uurimisvaldkondades. Tegu on ELi iseseisvate asutustega, milles osalevad ka eraettevõtted ja mõnel juhul ka liikmesriigid.
- 5 Riskijagamisrahastu käivitati eesmärgiga parandada teadusuuringutega tegelevate juurdepääsu laenuvahendamisele – sihtrühmaks on eelkõige suure riskiga teadusuuringud, tehnoloogia arendamine ja innovatsioon.
- 6 Konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi raames loodud suure kasvupotentsiaaliga ja uuenduslike VKEde süsteem annab riskikapitali uuenduslikele VKEdele ja suure kasvupotentsiaaliga VKEdele.
- 7 ELi mahajäämuse üheks põhjuseks peetakse tihti ettevõtete väikseid kulutusi teadus- ja arendustegevusele. Eurostati andmetel moodustasid erasektori kulutused teadus- ja arendustegevusele 2012. aastal 1,30% ELi 28 liikmesriigi SKTst; Jaapani sama näitaja oli 2,49% (2010. aasta andmed) ning Ameerika Ühendriikides 1,83% (2011. aasta andmed).

06

Komisjon esitles „ELi laiapõhjalist innovatsioonistrateegiat, mille eesmärk on teadmistesse tehtud investeeringute muutmine toodeteks ja teenusteks” ning tegi ettepaneku luua spetsiaalne asutus, mis „tõmbaks enda poole kõige targemaid päid, kõige paremaid ideid ja ettevõtteid kogu maailmast”⁸: Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut (EIT) loodi aastal 2008.

EIT algne logo



Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut

EIT missioon ja eesmärk

07

EIT eesmärk on olla ühenduslülilik teadustööle pühendunud ülikoolide ja turule orienteeritud ettevõtete vahel. EIT kontseptsioon (integreeritud lähenemisviis teadmiste kolmnurgale) on ELi vahendite seas unikaalne viis innovatsiooni ja ettevõtluse edendamiseks. Lisaks on EIT-l selge eesmärk keskenduda käegakatsutavatele tulemustele ja ühiskonnale pakutavale konkreetsele kasule – st „muuta teadusuuringute tulemused kõrge lisaväärtusega toodeteks ja teenusteks”⁹.

08

Perioodiks 2008–2013 eraldatud enam kui 300 miljoni euro ja aastateks 2014–2020 algselt kavandatud 2,7 miljardi euro suuruse eelarvega „on EIT-l tähtis roll aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020” elluviimisel, tugevdades liikmesriikide ja liidu innovatsioonivõimet, et toime tulla Euroopa ühiskonna ees seisvate oluliste probleemidega. Sel eesmärgil edendab EIT kõrgeimal tasandil sünergiat ja koostööd kõrgharidus-, teadus- ja innovatsioonitegevuse vahel ning integreerib neid valdkondi, tugevdades muu hulgas ka ettevõtlust”¹⁰. Praeguseks on EIT integreeritud teadustöö ja innovatsiooni raamprogrammi „Horisont 2020”¹¹.

- 8 KOM(2005) 24 (lõplik), 2. veebruar 2005, Koostöö majanduskasvu ja töökohtade nimel – Lissaboni strateegia uus algus.
- 9 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta otsus nr 1312/2013/EL, Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituudi (EIT) strateegilise innovatsioonikava kohta: EIT panus innovaatilisemasse Euroopasse (ELT L 347, 20.12.2013, lk 892).
- 10 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1292/2013, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 294/2008, millega asutatakse Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut (ELT L 347, 20.12.2013, lk 174), artikkel 3.
- 11 „Horisont 2020” loodi Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrusega nr 1291/2013 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 104). Tegemist on teadusuuringute 7. raamprogrammi järglasega perioodiks 2014–2020 ja selle eelarve on 77 miljardit eurot.

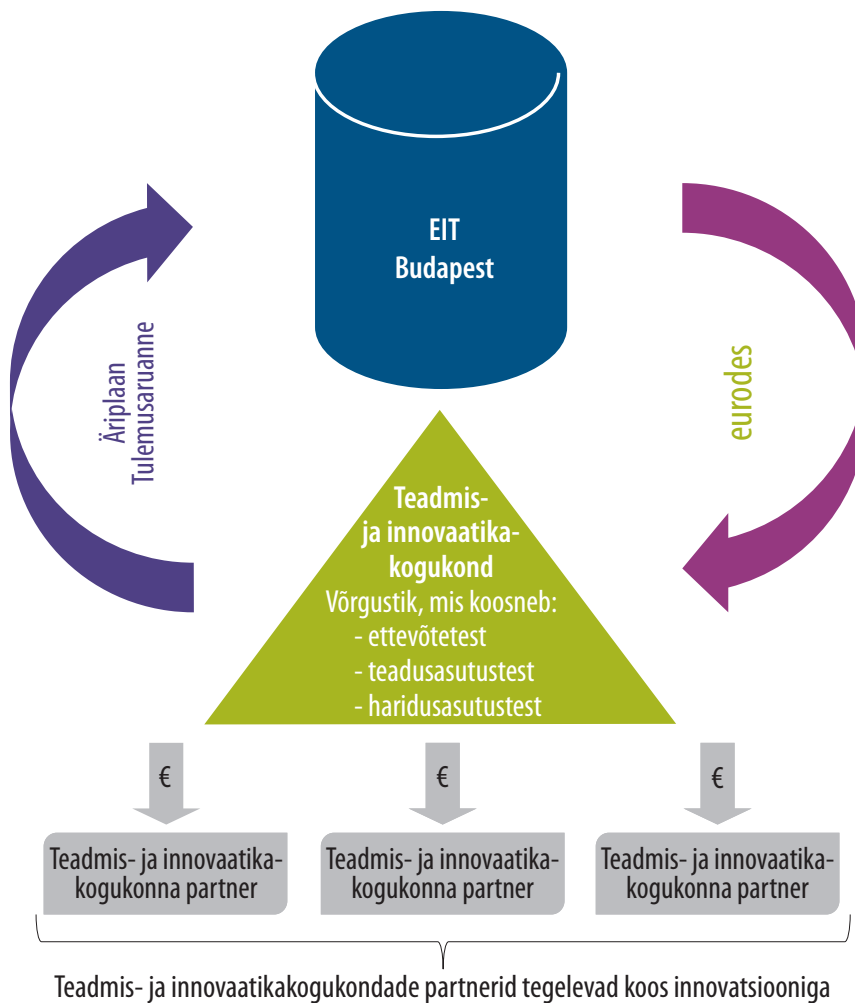
Kuidas EIT toimib?

09

EIT toimib detsentraliseeritud asutusena Euroopa Komisjoni hariduse ja kultuuri peadirektoraadi haldusalas. Instituudi peakorter asub Budapestis. EIT ei ole uurimiskeskus ega osale otseselt projektide rahastamises. Instituut annab toetusi teadmis- ja innovaatikogukondadele, mis on olemasolevate ettevõtete, teadus- asutuste ja ülikoolide (teadmis- ja innovaatikogukondade partnerid) vahelised struktureeritud partnerlused. EIT tegevuse keskmes on teadmis- ja innovaatika- kogukonnad, mille kaudu EIT peab oma eesmärgid saavutama (vt **joonis 2**, kus esitatakse ülevaade EIT mudelist).

Joonis 2

EIT mudeli ülevaade



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

10

Teadmis- ja innovaतिकogukonnad peavad tagama EIT visiooni ja poliitika-suundade muutmise mõjusaks tegevuseks. Teadmis- ja innovaतिकogukonnad põhinevad konkrentsipõhistel konkurssidel ja valitakse suure ühiskondliku mõjuga prioriteetsete teemade hulgast. EIT on toetamiseks valinud viis teadmis- ja innovaतिकogukonda (vt **joonis 3**). EITga lepingute sõlmimiseks esindab igat teadmis- ja innovaतिकogukonda autonoomne organisatsioon (teadmis- ja innovaतिकogukonna juriidiline isik).

Joonis 3

EIT valitud ja rahastatud viis teadmis- ja innovaतिकogukonda

Teadmis- ja innovaतिकogukond	Missioon	Teadmis- ja innovaतिकogukonna partnerite arv	
EIT Digital	Tugevdada Euroopa juhtivat rolli majanduskasvule ja elukvaliteedile suunatud IKT innovatsiooni valdkonnas	115	Käivitati 2010
Climate	Lua novaatoritele võimalusi kliimamuutuse probleemiga võitlemiseks ja maailma majanduse kujundamiseks	209	
InnoEnergy	Saada säästva energia valdkonna innovatsiooni ja ettevõtluse mootoriks	242	
EIT Health	Kiirendada ettevõtlust ja innovatsiooni tervisliku elu, aktiivse vananemise valdkondades ning Euroopa tippalentidele kõigi kodanike huvides uusi võimalusi ja ressursse	209	Käivitati 2015
EIT toorained	Suurendada põhjaliku innovatsiooni ja ettevõtluse abil Euroopa toorainete sektori konkrentsivõimet, majanduskasvu ja atraktiivsust	115	

Allikas: Euroopa Kontrollikoda / EIT.

11

EIT toetuslepingutes pannakse paika iga-aastane maksimaalne finantstoetus ning määratletakse teadmis- ja innovaatikakogukonna poolt toetuslepinguga hõlmatud kalendriaastal ette võetavad tegevused. Teadmis- ja innovaatikakogukonna kavandatud tegevused peavad sisalduma toetuslepingule lisatud kogukonna äriplaanis. Kogukonna tegevused võib jaotada nelja peamisse tegevussuunda:

- i) haridus;
- ii) innovatsiooniprojektid;
- iii) ettevõtlus;
- iv) juhtimine ja kogukonna muud tegevuskulud.

12

Hariduse tegevussuuna all rahastab EIT magistri- ja doktoriõppe tasandi haridus- ja koolitustegevust, kusjuures rõhk on ettevõtlus- ja innovatsioonialaste teadmiste vahendamisel. Teise tegevussuuna all viib teadmis- ja innovaatikakogukonna partneritest koosnev konsortsium ellu innovaatilisi projekte; mille elluvijad valib teadmis- ja innovaatikakogukonna juriidiline isik konkurentsipõhiselt korraldatud sisemise konkursi alusel. Eesmärk on täita äriarendusega seotud projekte rahastades teadusuuringute ja turu vahele jääv nn innovatsioonilünk¹². Ettevõtluse tegevussuuna eesmärk on edendada inkubaatorite abil ettevõtete loomist ning kiirendada äri arendamist idufirmade kasvu toetava rahalise ja tehnilise toe abil. Üks peamisi eesmärke on lühendada uute ettevõtete turule jõudmiseks kuluvat aega; selleks korraldatakse demonstratsioone, toetatakse kogemuste vahetamist ja turu-uuringute tegemist.

13

Neljas tegevussuund hõlmab teadmis- ja innovaatikakogukondade ning nende ühispaiknemiskeskuste juhtimisega seotud kulusid. Igal teadmis- ja innovaatikakogukonnal on kõikjal Euroopas paiknevad ühispaiknemiskeskused (vt *Ilisa*). Tegu on füüsiliste kokkusaamis- ja koostööpaikadega, mis on loodud kohaliku tasandi innovatsiooni edendamiseks.

12 Peamine erinevus tavapära teadusalastest koostööprojektidest (nt teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi konkursside käigus valitud projektid) on rõhuasetus ärirakendustele.

14

Kontrollikoja auditi eesmärk oli hinnata, kas EIT on mõjus vahend innovatsiooni edendamiseks ELis. Eelkõige uuriti EIT tegevusloogikat, ülesehitust ja rakendamist, hindamaks, kas see uus töövahend on õigel teel selleks, et saavutada oma üldeesmärk, milleks on ELi innovatsiooni edendamine teadmiste kolmnurga lõimimise abil.

15

Audit viidi läbi ajavahemikus detsember 2014 kuni juuni 2015 ning hõlmas teadmis- ja innovaatikakogukondade ning EIT tegevust aastatel 2010–2014. 2015. aastal tegi EIT mitu algatust, mida kirjeldatakse punktides 96–103. Audiitorid kohtusid järgnevate organisatsioonide esindajatega:

- Euroopa Komisjoni hariduse ja kultuuri peadirektoraat;
- EIT peakorter;
- kolme teadmis- ja innovaatikakogukonna juriidilised isikud;
- seitse teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerit;
- viis ühispaiknemiskeskust¹³.

16

Teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerite valiku aluseks oli neile eraldatud EIT rahastamise suurus. Tagamaks kõigi alates 2010. aastast loodud teadmis- ja innovaatikakogukondade ning teadmiste kolmnurga kõigi külgede (st ülikoolid, teadusasutused ja ettevõtted) hõlmamist, kasutati ka teist valikukriteeriumi. Valimipõhiselt kontrolliti ka teadmis- ja innovaatikakogukondade EIT rahastatud tegevusi.

17

Auditi lähenemisviisi täiendasid veel:

- teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerite arvamuste kogumiseks mõeldud veebiuuring¹⁴;
- teadmis- ja innovaatikakogukondade perioodi 2010–2014 kulude kvantitatiivne analüüs;
- innovatsiooni ja EIT-d puudutava akadeemilise kirjandusega tutvumine; ning
- EIT ja komisjoni poolt auditi käigus ja peale selle alustamist tehtud algatuste analüüs;

18

EIT ees seisvate suuremate ülesannete mõistmiseks korraldati enne auditi algust kohtumine sidusrühmadega. Ühe andmeallikana kasutati ka EIT finantsaruannete kontrollikojapoolse iga-aastase auditi andmeid ja järeldusi.

- 13 Asukohaga Grenoble'is (InnoEnergy teadmis- ja innovaatikakogukond), Londonis (kliima teadmis- ja innovaatikakogukond ja EIT Digital) ning Stockholmis (EIT Digital ja InnoEnergy teadmis- ja innovaatikakogukond).
- 14 Teadmis- ja innovaatikakogukonnad edastasid 298 partneri töötavad e-posti aadressid (546-st) ning kontrollikojale laekus 113 täies mahus täidetud küsimustikku (vastanute määr 38%).

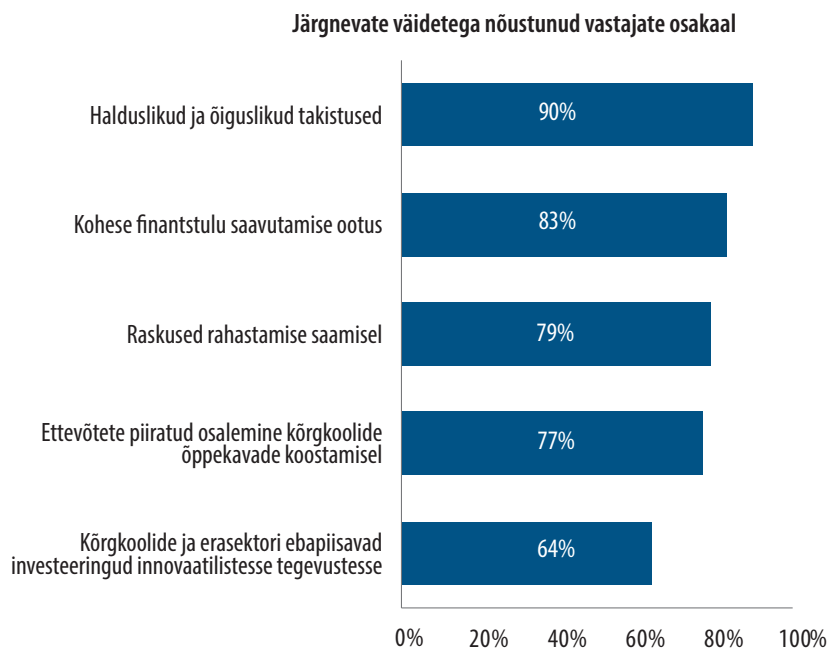
EIT põhineb õigel tegevusloogikal

19

Uuringule vastanud sidusrühmade ning teadmis- ja innovaतिकogukondade partnerite arvates pärssivad innovatsiooni järgmised peamised põhjused (tähtsuse järjekorras) (vt **joonis 4**):

Joonis 4

Peamised innovatsiooni pärssivad põhjused vastanute arvates



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

20

Mainiti ka muid ELis innovatsiooni takistavaid põhjuseid: liiga palju avaliku sektori rahastamiskavasid, millel on kõigil erinevad eeskirjad, mis omakorda vähendab kavade üldist tõhusust; ELi teadusuuringute liigne killustatus, millega kaasneb tegevuse kulukas dubleerimine; ELi kavade ning muude ELi ja liikmesriikide innovatsiooni toetavate kavade vaheliste ühiste strateegiatega ja/või sünergia puudumine; liikmesriikide tasandi erinevad õigussüsteemid piiravad piiriülest innovatsiooni; mõjusa ELi siseturu puudumine, mis raskendab uute toodete/teenuste turule toomist teistes ELi riikides.

21

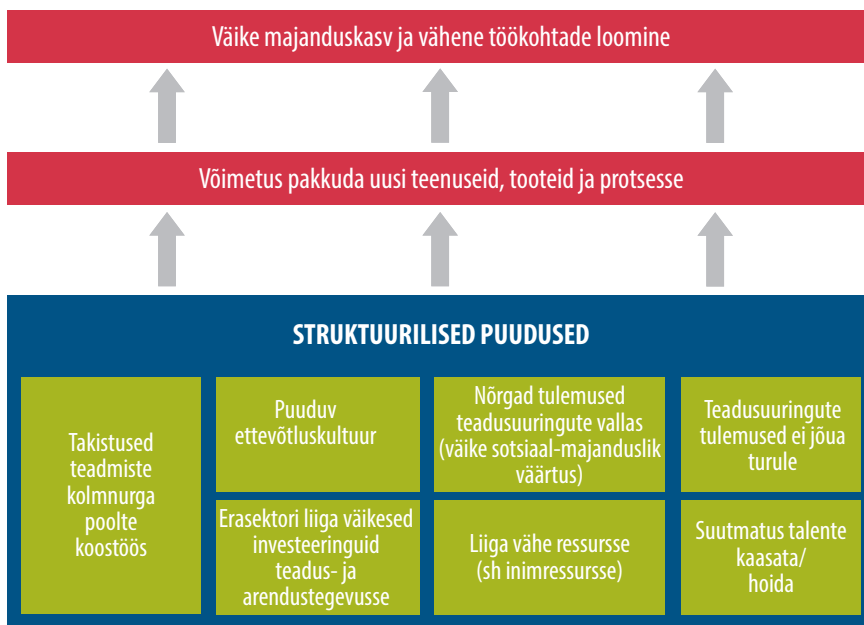
Peaaegu 80% vastanutest oli seisukohal, et innovatsiooni edendamiseks mõeldud avaliku sektori rahastamiskavad ei ole piisaval määral suunatud kommerts-rakenduste toetamisele. See arvamus leidis kinnitust ka intervjuude käigus. 66% vastanutest oli seisukohal, et EIT-l on asjakohased eesmärgid (innovatsiooni püüavate peamiste takistuste kõrvaldamine); EIT eesmärgid on esitatud **II lisas**. Kõik vastanud nõustusid olemasolevatest struktuuridest erineva uue ELi töövahendi (EIT) loomise põhjuste ja vajadusega.

22

EIT loomise aluseks olevad turutõrked (vt **joonis 5**) on struktuurilised probleemid, mis pärivad innovatsiooni ning pidurdavad pidevalt majanduskasvu ja töökohtade loomist. Ettevõtluskultuuri arendamine on ebapiisav. Teadusuuringute tulemuste turule toomise nõrkust ning teadustööle pühendunud ülikoolide ja turule orienteeritud ettevõtete vahelist vähest koostööd peetakse üheks peamiseks põhjuseks, mille tõttu Euroopa on oma konkurentidest innovatsiooni valdkonnas maha jäänud. Kõrgharidussektor ei keskendu küllaldasel määral innovatsiooni ja ettevõtluse edendamisele. Kõrgharidussektor peaks integreerima innovatsiooni ja ettevõtluse alased teadmised oma haridusprogrammidesse.

Joonis 5

EIT loomise aluseks olevad turutõrked



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

23

Seega on EIT eesmärk prioriseerida oma kõrghariduse, teadusuuringute ja innovatsiooni alase tegevuse ülekandmist ärikonteksti ning selle tulemuste kasutamist äriilistel eesmärkidel. EIT kontseptsioon põhineb küll õigel tegevusloogikal, ent selle soovitud mõju ei ole veel saavutatud.

Mõned kesksed elemendid on ebaasjakohaselt koostatud

24

EIT loodi algselt uuendusliku avaliku sektori kavana. EIT mudel sisaldab uusi jooni, mida ei ole ühelgi teisel innovatsiooni edendaval ELi vahendil. Ainulaadne on näiteks EIT võime toetada teadmis- ja innovaaticogukonna mitme partneri teostatavate innovatsioonipõhiste projektide abil kogu innovatsiooni ökosüsteemi alates haridusest kuni idufirmadeni. EIT mudeli üheks partnerite poolt eriti hinnatud eripäraks on ka teadmis- ja innovaaticogukondade suur autonoomia. EIT mudeli mõne keskse elemendi ülesehitus ei ole aga asjakohane ega taga selle kui avaliku sektori toetuskava mõjusust ja uudsust.

Teadmiste kolmnurka ei käsitleta komisjoni tasandil piisavalt

25

Esialgne soov EIT loomiseks põhines eeldusel, et teadmiste kolmnurga lõimimise nõrgimaks lüliks oli ühendus kõrgharidusektori ja äriühingute vahel. Kuna kõige suuremad kogemused haridusprogrammidega on hariduse ja kultuuri peadirektoraadil, anti EIT selle peadirektoraadi vastutusalasse. Hariduse ja kultuuri peadirektoraat on seetõttu võtnud komisjonis juhtrolli ning on näiteks vaatleja staatuses esindatud ka EIT juhatuses.

26

Innovatsiooni ja ettevõtluse tegevussuunad, mis moodustavad praegu suurima osa EIT eelarvest, vajavad asjakohaseid teadmisi¹⁵. Selleks peaks EIT-l olema otsekontaktid teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadi ning siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraadiga. Teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadil on väärtuslikke kogemusi teadusuuringute ja innovatsiooniprojektide juhtimisel, ning siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraadil ettevõtete asutamise valdkonnas. Peadirektoraatides puuduvad aga EIT teemade eest vastutavad üksused ja kontrollikoda leidis vähe tõendeid nende aktiivse osalemise kohta.

15 Ajavahemikus 2010–2014 moodustas innovatsiooniprojektide tegevussuund 42% EIT rahastatud tegevuste kuludest, ettevõtlus 22 %, haridus 14% ja muud ulud 22 % (vt punktid 11–13). Peab märkima, et teadmis- ja innovaaticogukonnad kasutavad muude kulude (peamiselt haldus- ja üldkulude) arvestamiseks väga erinevaid meetodikaid).

Täiendavatel tegevustel põhinev EIT rahastamine on halvasti määratletud

27

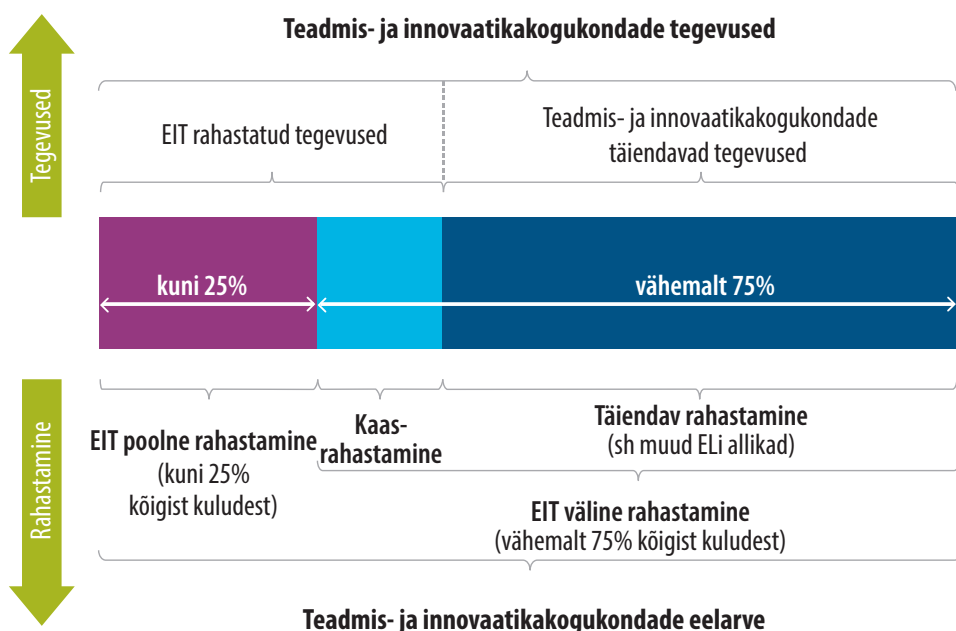
Teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerite innovatsioonitegevus on jagatud kahte kategooriasse:

- EIT poolt kuni 100% ulatuses rahastatud tegevus;
- teadmis- ja innovaatikakogukondade täiendavad tegevused, mida ei rahasta EIT.

EIT rahastamismudeli puhul on loetletud kahe kategooria eristamine väga tähtis, kuna see määrab EIT antava rahastamise maksimaalse määra. EIT eraldatud rahastamine võib katta kuni 25% teadmis- ja innovaatikakogukonna kogukuludest (st EIT rahastatud tegevuse ja instituudi poolt mitterahastatud tegevuse kogusummast; nimetatud keerulist mudelit kirjeldatakse **joonisel 6**).

Joonis 6

EIT rahastamismudel



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

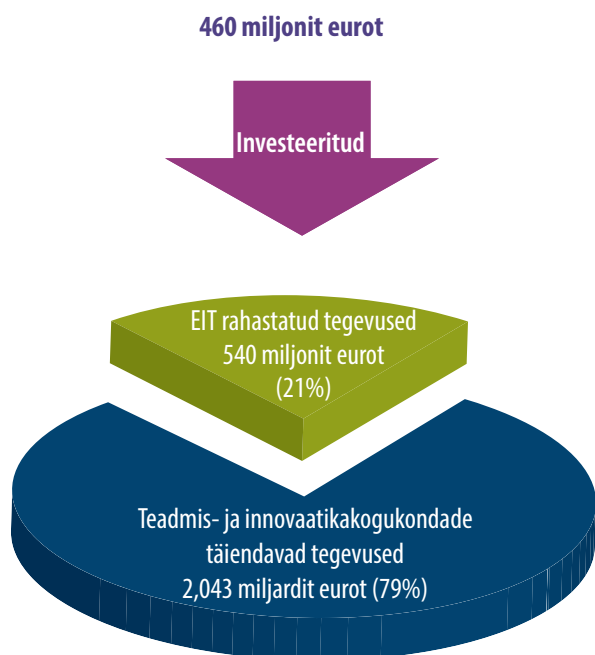
28

Ajavahemikus 2010–2014 eraldas EIT kolme teadmise- ja innovaatikakogukonna rahastamiseks 460 miljonit eurot. See summa aitas rahastada innovatsioonitegevust summas 540 miljonit eurot. Teadmise- ja innovaatikakogukondade täiendavate tegevuste suuruseks deklareeriti 2,043 miljardit eurot (sellest 10% rahastati muudest ELi programmidest kui EIT – nt teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi ühisprojektid, Euroopa Teadusnõukogu rahastamiskavad, ühiste tehnoloogiaalgatuste projektid jne, ning 23% muudest riiklikest või piirkondlikest avaliku sektori toetuskavadest); vt **joonis 7**.

Joonis 7

EIT panus teadmise- ja innovaatikakogukondade rahastamisse perioodil 2010–2014

EIT eraldatud rahastamine (2010–2014)



Allikas: EIT.

29

Teadmis- ja innovaatikakogukondade täiendavad tegevused olid halvasti määratletud. Selge määratlemise puudumine tõi endaga kaasa probleeme teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerite jaoks, kellel oli EIT-st erinev arusaam sellest, mida võib nimetada teadmis- ja innovaatikakogukondade täiendavateks tegevusteks ning kuidas nende kohta aru anda. Üks teadmis- ja innovaatikakogukond tõstas nimetatud küsimuse oma 2012. aasta tegevusaruandes: „täiendava rahastamise puuduv määratlemine tekitab probleeme mõne partneri täiemahulises kaasamises ja nende poolt tegelikult panustatud rahaliste vahendite täielikul deklareerimisel”.

30

Teadmis- ja innovaatikakogukondade täiendavad tegevused määratleti õiguslikult alles teadmis- ja innovaatikakogukondade ja EIT vahel sõlmitud 2014. aasta toetuslepingutes, st teadmis- ja innovaatikakogukondade neljanda tegevusaasta alguses. Sellestki määratlusest oli aga vähe abi, sest täiendavaid tegevusi kirjeldatakse kui „teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerite ellu viidud tegevusi, mis on peamiselt suunatud tegevustele, [mida teadmis- ja innovaatikakogukond peab oma missiooni täitmiseks teostama]”. EIT 2014. aasta suunisdokumendis „Principles for financing, monitoring and evaluating KIC activities” (Teadmis- ja innovaatikakogukondade tegevuse rahastamise, järelevalve ja hindamise põhimõtted) täpsustatakse, et sellistel tegevustel peab olema „selge seos vähemalt ühe EIT rahastatud tegevusega ning need ei tohi olla EIT poolt rahastatud”. Lisaks öeldakse, et selliste tegevuste kulud peavad olema „proportsioonis EIT rahastatud tegevuse kuludega ja/või mõjuga teadmis- ja innovaatikakogukonna missiooni oodatavale toetamisele”.

31

EIT viis proportsionaalsuse põhimõtte 2014. aastal sisse selleks, et vähendada ja vältida teadmis- ja innovaatikakogukondade täiendavate tegevuste liigset mahtu. Sellegipoolest on keeruline hinnata, kas teadmis- ja innovaatikakogukonna konkreetne täiendav tegevus on proportsionaalne või mitte, kuna hindamiseks puuduvad täiendavad suunised ning EIT ei ole kasutusele võtnud konkreetset mehhanismi kulude proportsionaalsuse süstemaatiliseks testimiseks. Eelneva tulemusel ei ole EIT teadmis- ja innovaatikakogukondade täiendavate tegevuste kontrollimise käigus perioodil 2010–2014 kulusid veel kunagi nende ebaproportsionaalsuse tõttu tagasi lükanud.

32

Enne 2016. aasta äriplaanide tsükli kasutati selge seose ja proportsionaalsuse kriteeriumide puhul erinevaid tõlgendusi. See on endaga kaasa toonud teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerite, EIT ja kuludeklaratsioonide kontrollijate¹⁶ vahelisi eriarvamusi selles, kas konkreetseid kulusid peaks EIT eraldatava maksimaalse rahastamise arvutamisel arvesse võtma või mitte (vt **3. selgituses** esitatud näide). Kirjeldatud ebakindlus kahjustab teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerite huve, kuna tagasi lükatud kulud vähendavad EIT antava rahastamise summat.

16 Kontrolle ja auditeid teevad EIT, eraaudiitorühingud ja Euroopa Kontrollikoda.

Näide teadmis- ja innovaaticogukonna täiendavast tegevusest, mille seos EIT rahastatud tegevusega ei ole selge

Üks teadmis- ja innovaaticogukonna partner deklareeris 2013. aastal teadmis- ja innovaaticogukonna täiendava tegevuse summas 188 miljonit eurot. Finantsaruandluse kohaselt oli tegevus seotud EIT rahastatud innovatsiooniprojektiga summas 4,5 miljonit eurot, mis teeb kulude vahekorra 42:1. Sellest täiendavast tegevusest piisaks, et põhjendada nimetatud teadmis- ja innovaaticogukonnale 2013. aastal makstud EIT kogurahastamist. Tegevuse seostamiseks EIT rahastatud projektiga esitati lühike dokument, kus selgitati, et partner oli seotud teadmis- ja innovaaticogukonna paljude tegevustega, sealhulgas ka haridus- ja ettevõtluse arendamise programmidega.

Samas puudusid aga veenvad tõendid selle kohta, milline oli „selge seos“ 188 miljoni euro kulude ning teadmis- ja innovaaticogukonna teiste partnerite teostatud 4,5 miljonit euro suuruse innovatsiooniprojekti vahel.

33

Teadmis- ja innovaaticogukondade täiendavate tegevuste mõõtmine ja nende alane aruandlus ei ole EIT eesmärkide saavutamise seisukohast hädavajalikud: „teadmis- ja innovaaticogukonna põhitunnuseks on ainult EIT rahastatud tegevused“¹⁷. Toetuse eesmärk on rahastada EIT finantseeritud tegevusi, mitte aga veerandit teadmis- ja innovaaticogukonna kogukuludest. Teadmis- ja innovaaticogukonna täiendavast tegevusest kui rahastamistingimusest loobumine tulemust ei muudaks: teadmis- ja innovaaticogukonnad tegeleksid endiselt EIT rahastatud tegevuste elluviimisega.

Väidetav võimendus ei ole tõendatud ega usutav

34

Teadmis- ja innovaaticogukondade täiendavate tegevuste hõlmamist EIT rahastamismudelil kasutatakse nende võimendava efekti näitamiseks. Programmis „Horisont 2020“ sedastatakse, et „EIT seab rahastamise puhul kindlalt sihiks suure võimendava mõju [---]“. EIT 2013. aasta aastaaruande kohaselt „on finantsvõimenduse kordaja 4: st 80% teadmis- ja innovaaticogukondade kogueelarvest on pärit välistest allikatest ning iga ELi eelarvest eraldatud euroga kaasatakse rohkem investeringuid muudest allikatest“. Komisjon kasutas 2013. aastal tulemusnäitajat „EIT suurem finantsvõimendus era- ja muude avaliku sektori rahastamisallikate suhtes“.

17 „FAQ about KICs“ – EIT (2010).

35

EIT väidetav neljakordne finantsvõimendus põhineb eeldusel, et teadmis- ja innovaatikakogukondade kõigi täiendavate tegevuste aluseks on EIT rahastamine. Tegu on aga ebarealistliku hüpoteesiga, kuna EIT lubab teadmis- ja innovaatikakogukondadel nende täiendavaid tegevusi deklareerida tagasiulatuvalt: täiendava tegevuse kulusid võib deklareerida jooksva aruandeaastal, mil viidi ellu sellega seotud EIT poolt rahastatud tegevust.

36

Sellised tagasiulatuvad täiendavad tegevused ei ole aga täiendavad, kuna teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerid viisid need ellu ilma EIT-poolse rahastamiseta (vt **4. selgituses** esitatud näide). Tagasiulatuvad täiendavad tegevused moodustavad 450 miljonit eurot (22%) kõigist teadmis- ja innovaatikakogukondade täiendavatest tegevustest ajavahemikus 2010–2014.

4. selgitus**Finantsvõimendus ei saa põhineda tagasiulatuval tegevusel**

Teadmis- ja innovaatikakogukonna partner võib deklareerida ajavahemikus 2010–2013 ellu viidud ELi teadusalase koostööprojekti kulud kui 2014. aastal teostatud EIT rahastatud tegevuse täiendava tegevuse. Samas ei sõltunud 2010. aasta otsus teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi projekti elluviimiseks sellest, kas EIT kiitis 2014. aastal heaks täiendava tegevuse rahastamise: seega antud juhul finantsvõimendus puudub.

37

Pealegi panustavad teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerid kogukondade eelarvetesse tavaliselt mitterahaliste sissemaksetega: seetõttu on suur oht, et partnerid teevad seda, mida nad oleksid ka muidu teinud (tühimõju) ja deklareerivad kulud EIT-poolse rahastamisega kaasnenud täiendava tegevusena. Kõnealuse auditi raames intervjueritud teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerid ning kolm teadmis- ja innovaatikakogukonna juriidilist isikut kinnitasid, et enamik teadmis- ja innovaatikakogukondade täiendavaid tegevusi ei ole tegelikult „täiendavad“: need oleksid ellu viidud ka ilma EIT olemasoluta. Seda näitas ka kontrollikoja uuring, mille käigus vaadati läbi teadmis- ja innovaatikakogukondade täiendavad tegevused, mille maksumus oli enam kui 2 miljonit eurot.

5. selgitus**Näide teadmis- ja innovaatikakogukonna täiendava tegevuse mittetäiendavast iseloomust**

Teadmis- ja innovaatikakogukonna partnerid deklareerisid täiendava tegevusena EIT poolt mitterahastatud üliõpilaste osalemise kursustel, kus osalesid ka EIT poolt rahastatud üliõpilased. Kirjeldatud kulud ei ole täiendavad, sest kursused on osaks ülikooli tavalisest õppekavast.

Teadmis- ja innovaatikakogukonnad ei muutu tõenäoliselt rahaliselt jätkusuutlikuks

38

Teadmis- ja innovaatikakogukonnad peavad välja töötama strateegiad enda rahaliselt jätkusuutlikuks muutmiseks¹⁸, kuigi nimetatud eesmärk ei ole pikaajalises perspektiivis ühitatav teadmis- ja innovaatikakogukondade EIT asutamismääruses¹⁹ sätestatud oodatava elueaga (7–15 aastat). Nimetatud õiguslikust ebajärjepidevusest tulenevalt valitseb üldine arusaam²⁰, et kuigi EIT-poolne rahastamine hiljemalt viieteistkümnenda aasta möödudes lõpetatakse, peaksid teadmis- ja innovaatikakogukonnad edasi tegutsema.

39

Intervjueeritud teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerid ning kolm teadmis- ja innovaatikakogukonna juriidilist isikut kinnitasid, et tõenäoliselt need kogukonnad ei muutu pärast viieteistkümnenda aastast tegevusaega rahaliselt jätkusuutlikuks. Perioodil 2010–2014 deklareeris tulu (400 000 eurot) vaid üks teadmis- ja innovaatikakogukond; samal ajal rahastas EIT kogukondi enam kui 460 miljoni euro ulatuses. Kaks kolmandikku kontrollikoja uuringule vastanutest on seisukohal, et tõenäoliselt kogukonnad ei muutu pärast viieteistkümnenda aastast tegevusaega rahaliselt jätkusuutlikuks.

EIT sihtasutus ei suutnud täiendavat rahastamist kaasata

40

EIT teatas oma 2010. aasta aastaaruandes EIT sihtasutuse loomisest, mida „hakatatakse kasutama EIT selliste tegevuste rahastamiseks, mis ei lange instituudi tavapärase rahastamise alla [--]. Seetõttu mängib sihtasutus tulevikus kesket osa nii EIT rahalise jätkusuutlikkuse ja iseseisvuse tagamisel kui ka instituudi sotsiaalse haarde suurendamisel.“ Sihtasutus ei suutnud märkimisväärses mahus vahendeid kaasata ja suleti 2014. aastal.

Iga-aastaste toetuslepingute protsess ei edenda piisavalt teadmis- ja innovaatikakogukondade innovatsioonitegevust

41

Teadmis- ja innovaatikakogukonna toetuslepingule lisatud äriplaan on põhjalik dokument, milles pannakse paika kogukonna kalendriaastaks kavandatud tegevuse valik, kirjeldus ja juhtimine. EIT avaldab suuniseid, milles selgitatakse äriplaani struktuurile, sisule ja üksikasjalikkusele esitatavaid nõudeid.

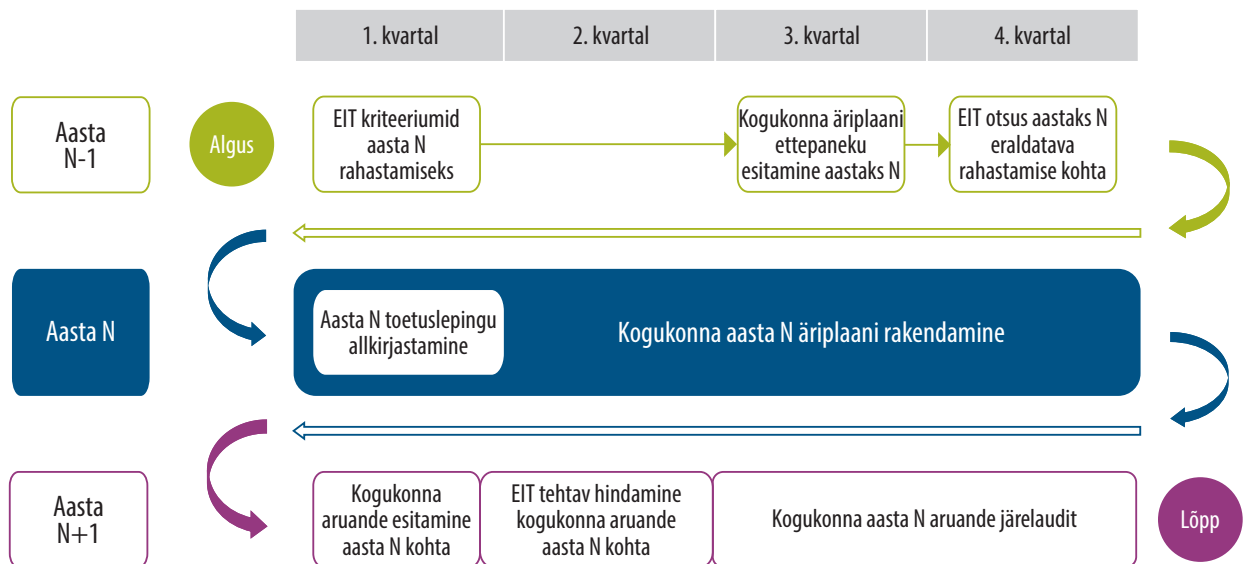
- 18 EIT asutamismääruse artiklis 6.2 sedastatakse, et „Teadmis- ja innovaatikakogukondadel on oma sisekorralduse, koosseisu ning täpse tegevuskava ja töömeetodite määramisel märkimisväärne üldine autonoomsus. Eelkõige töötavad teadmis- ja innovaatikakogukonnad välja finantsilise jätkusuutlikkuse strateegiad.“
- 19 EIT muudetud asutamismääruse artikli 7b kohaselt „[---] on teadmis- ja innovaatikakogukondade tavaline tegevusaeg 7–15 aastat.“
- 20 EIT teavitas teadmis- ja innovaatikakogukondi sellest selgelt 2015. aastal.

42

Teadmis- ja innovaatikakogukonna äriplaani on pigem aasta tegevuskava, milles on suur rõhk lühiajalistel aspektidel. Järgneva aasta äriplaani projekt tuleb EIT-le esitada hiljemalt aasta N-1 septembri lõpuks (toetuslepingu ja sellega seotud äriplaani ajakava on kujutatud **joonisel 8**). Ajakavast kinnipidamiseks peavad teadmis- ja innovaatikakogukonna partnerid teise kvartali lõpuks määratlema ja esitama kõik järgnevaks aastaks kavandatavad innovatsioonitegevused ja nende kulud. Teadmis- ja innovaatikakogukonna partnerid peavad seega vähemalt kuus kuud ette prognoosima järgneva aasta innovatsioonitegevuse täpse maksumuse. Innovatsiooniprojektide tegevusliinide raames vajatakse täiendavalt kolm kuud konkurentsipõhise projektikonkursi käivitamiseks. Teadmis- ja innovaatikakogukonnad saavad aga uute innovatsiooniprojektide lisamiseks äriplaan muuta ka aasta keskel, hiljem fikseeritakse see ametlikult iga-aastases toetuslepingus tehtava muudatusega.

Joonis 8

Toetuslepingu, sellega seotud äriplaani ning teadmis- ja innovaatikakogukonna tulemusaruande hindamise ajakava



Allikas: EIT – „Principles for financing, monitoring and evaluating KIC activities“.

43

Teadmis- ja innovaatikakogukonna strateegia „põhineb ühisel keskpika kuni pika tähtajaga innovatsiooniplaneerimisel eesmärgiga saavutada EIT eesmärgid [---]”²¹. Sellest hoolimata pannakse EIT ning teadmis- ja innovaatikakogukonna juriidilise isiku vahel sõlmitud toetuslepingus paika vaid üheks kalendriaastaks eraldatav EIT rahastamine. EIT eraldatud rahastamine on seega tagatud üksnes ühe aasta kohta deklareeritud kulude katteks. Edasine rahastamine sõltub EIT eelarve suurusest, mis omakorda sõltub EFSI loomisest (vt **6. selgitus**), ning teadmis- ja innovaatikakogukondade vahelisest konkurentsipõhisest rahastamisest²².

44

Kontrollikoda toetab küll konkurentsipõhist rahastamist, ent probleeme on selle ajastamisega. Kuna konkurentsipõhise rahastamise eraldamise otsustab EIT juhatus oma detsembrikuu istungil, selgub selle jaotus alles aasta lõpuks. Selline ajastamine tekitab teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerites ebakindlust, sest osa projektidest on ootel, kuni saabub selgus nende rahastamise kohta.

21 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2008. aasta määrus (EÜ) nr 294/2008, millega asutatakse Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut (ELT L 97, 9.4.2008, lk 1).

22 Üks osa iga-aastasest rahastamisest otsustatakse teadmis- ja innovaatikakogukondade vahelise konkureerimise põhjal. 2015. aastal otsustati konkurentsipõhiselt 40% EIT poolt teadmis- ja innovaatikakogukondadele eraldatud rahastamisest. Järgnevatel aastatel peaks see osakaal suurenema.

Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond (EFSI)²³ ja selle mõju EIT eelarvele

Novembris 2014 käivitas Euroopa Komisjon Euroopa jaoks investeerimiskava, mille eesmärk oli kiirendada ELi majanduskasvu ja investeeringuid. Komisjon tegi ettepaneku luua Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond (EFSI), mis kuuluks EIP struktuuri ning mida rahastaksid ühiselt EL ja EIP.

EFSI määrusega vähendati seitsmeaastasel perioodil 2014–2020 EIT-le antavat ELi rahastamist 12% võrra 2,711 miljardilt eurolt 2,383 miljardi euroni. EIT 2016. aasta eelarvet vähendatakse 336 miljonilt eurolt (programmis „Horisont 2020” algselt kavandatud summa) kõigest 285 miljoni euroni (–15%). See toob endaga kaasa ka EIT rahastatud tegevuste arvu vähenemise. Koos konkurentsipõhiselt jagatava rahastamisega tekitab see teadmis- ja innovaatikakogukondade jaoks täiendavat ebakindlust, sest kogukonnad peavad valima projektid ja koostama äriplaanid, ilma et neil oleks selgust järgneva(te) aasta(te) rahastamise kohta.

Teadmis- ja innovaatikakogukonnad võivad EFSI rahastamisest kaudselt kasu saada, mis võib omakorda teatud määral tasakaalustada EIT eelarve vähenemist.

23 Arvamus nr 4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepaneku kohta, mis käsitleb Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi ning millega muudetakse määrusi (EL) nr 1291/2013 ja (EL) nr 1316/2013 (<http://eca.europa.eu>).

Tähelepanekud

45

Selline lühiajaline perspektiiv tegevuse ja finantskavandamisele ei sobi teadmis- ja innovaatikakogukondade innovatsioonitegevuse kavandamise perioodiga. Kõik kontrollikoja külastatud teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerid nimetasid tegevuse aastapõhise kavandamise põhimõtet pikaajalises perspektiivis üheks peamiseks innovatsiooni arengut pärssivaks põhjuseks.

46

Hariduse tegevussuund koosneb peamiselt magistri- ja doktoriõppekavadest. Nende õppekavade eeldatav pikkus on vastavalt kaks ja neli aastat. Järgnevatel aastatel saadava rahastamise õigusliku ebakindluse tõttu on kõrghariduse teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerite jaoks riskantne sõlmida EIT üliõpilastega mitmeaastaseid lepinguid. Eriti puudutab see avaliku sektori organisatsioon (enamasti ülikoolid ja teadusasutused), kes peavad täitma oma liikmesriikides kehtivaid rangeid finantseeskirju.

47

Iga-aastane toetuslepingute protsess takistab märkimisväärselt ka innovatsiooni tegevussuuna raames teostatavate mitmeaastaste innovatsiooniprojektide kavandamist ja koordineerimist. Mõned teadmiste ja innovaatikakogukonnad on pikaajaliste projektide jaoks kasutusele võtnud konkreetseid tegevusi, mille rahastamine on põhimõtteliselt tagatud kogu nende kestuseks (koos vahehindamisega, mis peab kinnitama rahastatavate projektide elujõulisust ja neist tõenäoliselt lähtuvat majanduslikku mõju – negatiivne vahehindang peataks projekti rahastamise). Kuna EIT eraldatav rahastamine on aga fikseeritud vaid üheks aastaks, jäävad järgnevate aastate finantsriskid teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerite kanda: seetõttu võidakse mõned projektid rahastamise puudumise tõttu enneaegselt lõpetada või pooleli jätta.

48

Teadusalastele koostööprojektidele antavad ELi toetuslepingud allkirjastatakse seevastu mitmeks aastaks; näiteks Marie Skłodowska-Curie programmi raames antavad toetused pakuvad teadlastele garanteeritud rahastamist enam kui kaheistkümneks kuuks.

49

Ajavahemikus 2010–2014 sõlmiti toetuslepingud keskmiselt kolm kuud peale kalendriaasta algust. 2015. aasta toetuslepingud sõlmiti alles 2015. aasta juuniks. Teadmis- ja innovaatikakogukondade pärast 1. jaanuari ellu viidud tegevused on lepinguga hõlmatud alles alates uue iga-aastase toetuslepingu sõlmimisest. Allkirjastamise hilinemine põhjustab lünki ka innovatsiooniprotsessis, sest osa partneritest ei taha võtta õiguslikke ja finantsriske ega eralda seetõttu rahalisi vahendeid enne toetuslepingu sõlmimist.

50

Iga-aastaste toetuslepingute allkirjastamise venimise tõttu hilinevad ka EIT poolt teadmis- ja innovaatikakogukondadele tehtavad ettemaksud, mis tuleb teha 30 päeva jooksul pärast toetuslepingu allkirjastamist. Alles pärast seda saavad teadmis- ja innovaatikakogukonnad raha oma partneritele edasi kanda. Kõik enne seda tehtud kulutused peavad kandma partnerid. Kõik eelrahastamist ületavad kulud hüvitab EIT lõppmaksega (kuni 50%), mis tehakse järgneva aasta teises pooles.

Olemasolevad peamised tulemusnäitajad ei ole mõjusa järelevalve jaoks sobivad

51

Strateegilise innovatsioonikava²⁴ kohaselt loob EIT „koostöös komisjoni ning teadmis- ja innovaatikakogukondadega tervikliku süsteemi, mille abil jälgida EIT panust raamprogrammi „Horisont 2020”, EIT mõju tema enda ning teadmis- ja innovaatikakogukondade tegevuse kaudu ning teadmis- ja innovaatikakogukondade tulemusi”. Seda süsteemi ei ole veel loodud.

52

EIT peamised tulemusnäitajad (põhinäitajad, vt **7. selgitus**) ei ole selgelt defineeritud ega aja jooksul järjepidevad olnud (lõpetajate määratlemine, teadmussiirde / teadmiste omandamise ning inkubeeritud ideede kontseptsioonid). **8. selgituses** esitatakse näide peamiste tulemusnäitajate ebaselgest määratlemisest. See raskendab tegevusealast aruandlust, eelkõige juhtudel, kui peamiste tulemusnäitajate määratlusi aasta keskel muudetakse, mistõttu tuleb omakorda teha tagasiulatuvaid kohandusi.

24 Otsus nr 1312/2013.

Peamised tulemusnäitajad

Peamised tulemusnäitajad jagunevad kolme rühma:

1. **EIT peamised tulemusnäitajad** (põhinäitajad): EIT-l on kuus põhinäitajat: haridusprogrammide atraktiivsus, uute lõpetajate arv, inkubeeritud äriideede arv, idu- või võrsefirmade arv; teadmussiire / teadmiste omandamine; turule toodud uued või parandatud tooted/teenused/protsessid. Loetletud peamiste tulemusnäitajate saavutamist mõõdetakse konkurentsipõhise rahastamise eraldamisel.
2. **EIT spetsiifiliste peamiste tulemusnäitajatega** mõõdetakse EIT enda tegevusi ja instituudi tulemuslikkust (nt toetuslepingute kavandatud valmimiskuupäevadest kinnipidamist, aruannete aktsepteerimist ja maksete tegemist, formaliseeritud protsesside osakaalu ja rahulolu EIT tegevusega).
3. **Teadmis- ja innovaatikakogukondade spetsiifiliste peamiste tulemusnäitajate** väljatöötamine on kogukondade endi ülesanne.

Loodud idufirmasid puudutava peamise tulemusnäitaja ebaselge määratlus

Idufirma tunnustamiseks peab teadmis- ja innovaaticogukond esitama „tõendid (nt eelleping või tellimus-kinnitus/arve) selle kohta, et idufirmal on esimene klient või potentsiaalne esimene klient, või muu dokumenti, mis näitaks, et idufirma on alustanud kommertstegevust.“ Kriteeriumide ebaselguse tõttu (mida tähendab „potentsiaalne esimene klient“) tõlgendavad teadmis- ja innovaaticogukonnad reeglit erinevalt.

53

Kolme loodud teadmis- ja innovaaticogukonda on peamiste tulemusnäitajate (põhinäitajad) alusel raske võrrelda. Peamised tulemusnäitajad (põhinäitajad) ei võta arvesse näiteks idufirmade suurust, kursuste kestust jne. Pealegi tegutsevad teadmis- ja innovaaticogukonnad eri sektorites ja on eri arenguetappides; see tõttu erineb ka nende võime luua idufirmasid, inkubeerida äriideid jne. Puhtalt kvantitatiivne analüüs ei võta arvesse kolme teadmis- ja innovaaticogukonna tegutsemiskeskondade erinevusi. Teadmis- ja innovaaticogukondade spetsiifiliste peamiste tulemusnäitajate väljatöötamisel on seni tehtud vähe edusamme.

54

Endiselt on kõrvaldamata mitu puudust, mis avastati ühe 2011. aastal tehtud välishindamise käigus: peamised tulemusnäitajad (põhinäitajad) on tulemuste ja mõju asemel endiselt suurel määral suunatud sisenditele ja väljunditele, ning teadmis- ja innovaaticogukondade abil suurenenud tegevuse asemel keskendutakse absoluutväärtustele²⁵ (vt ka punkt 99).

Ettevõtete osalemist saaks suurendada

55

EIT edukuse tagamiseks vajatakse erasektori aktiivset osalemist nii strateegilisel kui ka tegevustasandil. See tagaks teadmis- ja innovaaticogukondade tegevuse suunatuse turuvajaduste täitmisele ning suunaks tegevust majandusele ja ühiskonnale kasulikesse valdkondadesse²⁶. Hariduse, koolituse ja kultuuri volinik rõhutas 2006. aastal äriühingute tähtsust ja tegi ettepaneku, et „ettevõtted oleksid instituudi peamised partnerid nii strateegilisel kui ka tegevustasandil. Ettevõtted tegeleksid otseselt teadusuuringute ja haridusega ning aitaksid seeläbi arendada lõpetajate ja teadlaste ärilist mõtlemist“²⁷. Ettevõtetel on keskne osa teadusuuringute ja innovatsiooni vahelise lõhe ületamisel.

25 „Monitoring progress and outcomes - External evaluation of the European Institute of Innovation and Technology- Framework Contract on evaluation and related services“, punkt 6.31 (hariduse ja kultuuri peadirektoraat 03/06), mai 2011.

26 KOM(2006) 77 (lõplik), 22. veebruar 2006 – „Uus partnerlus majanduskasvu ja töökohtade loomise nimel: Euroopa Tehnoloogiainstituudi, teaduste lipulaeva arengukava“.

27 „Komisjon esitab üksikasjalikuma kava Euroopa Tehnoloogiainstituudi loomiseks“, Euroopa Komisjoni pressiteade (IP/06/751), 8. juuni 2006.

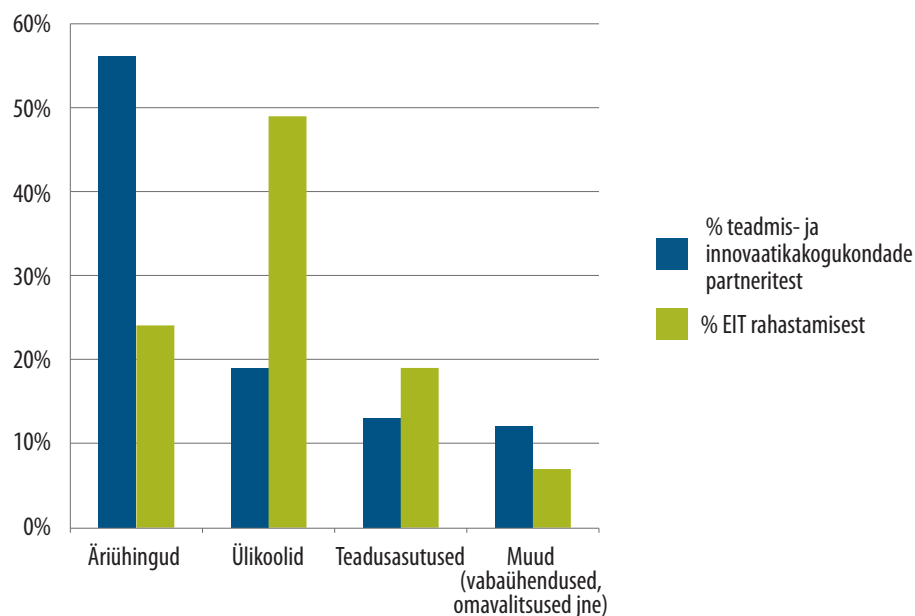
56

Hoolimata ettevõtlusorganisatsioonide tähtsusest, said nad üksnes 24% EIT eraldatud rahastamisest (vt **joonis 9**), kuigi moodustavad kuni 56% teadmis- ja innovaatikakogukondade partneritest. Kuigi tegevuse aktiivsust ei saa mõõta üksnes rahalise toetuse suurusega²⁸, tuleks ometi suurendada erasektori osalemist EIT ning teadmis- ja innovaatikakogukondade tegevuses. Ajavahemikus 2010–2014 on EIT 40 kõige suurema toetusesaaja seas vaid kaks ettevõtet.

28 Ettevõtetel on teadmis- ja innovaatikakogukondadega liitumiseks ka mitterahalisi põhjuseid: näiteks võimalus saada endale EIT märgistusega haridusprogramme lõpetanud noori talente.

Joonis 9

Jaotus eri organisatsioonitüüpide kaupa perioodil 2010–2014



Allikas: EIT.

57

Äriringkondade sidusrühmad on väljendanud muret selle üle, et teadmis- ja innovaaticogukondade tegevuse liikumapanevaks jõuks on eelkõige kõrghariduse vajadused; samas märkisid käesoleva auditi käigus intervjueeritud ülikoolid, et erasektor ei osale küllaldaselt määral õppekavade väljatöötamisel. Teadmis- ja innovaaticogukondade esimese kolme aasta ühisprojektid jäid kas pooleli või ei saavutanud konkreetseid tulemusi, kuna need ei keskendunud küllaldaselt turu vajadustele. Selle üheks põhjuseks oli EIT rahastatavate projektide teemade valik, mis põhines eelkõige kõrghariduse, mitte aga ettevõtete vajadustel. Teadmis- ja innovaaticogukonnad on selle vea praeguseks parandanud, tagades, et EIT rahastatavatel projektidel peaks olema turupotentsiaal ja nad peaksid tulevikus tulu teenima.

EIT mudel ei sea küllaldaselt eesmärke olemasolevate VKEde toetamiseks

58

VKEde on uute tehnoloogiate väljatöötamisel ja kasutuselevõtmisel üldiselt suurest organisatsioonidest aktiivsemad. Paljudes ELi poliitikasuundades tunnustatakse VKEde tähtsat rolli. Kuigi „Horisont 2020“ on seadnud eesmärgi eraldada vähemalt 20% eelarvest VKEdele, ei ole EIT nimetatud kontekstis ühtegi eesmärki püstitanud.

59

Uuringule vastanute arvates on „VKEde osalemise edendamine ja toetamine innovatsioonitegevuses“ tähtsuselt kolmas eesmärk, mille EIT peaks Euroopa innovatsiooni parandamiseks saavutama, ent EIT ei rakendanud olemasolevate VKEde toetamiseks ühtegi teist ELi toetuskavasid täiendavat meetet. Idufirmasid ja noori ettevõtteid toetavad teadmis- ja innovaaticogukondade ettevõtlusinkubaatorid, kuid olemasolevatel suure kasvupotentsiaaliga ettevõtetel on keeruline EIT pakutavat toetust täiel määral kasutada. Eelkõige on VKEde osalemine olnud väga piiratud just innovatsiooniprojektide tegevussuunas.

60

Lisaks märkisid teadmis- ja innovaatikakogukondade intervjueritud partnerid, et toetuste maksmise tsükkel kujutab endast takistust, kuna see ei vasta VKEde finantsvajadustele. Kogukondadele tehtavate maksete tsükkel on oluline takistus rahaliselt nõrgemate partnerite jaoks (nt VKEd), kellel puuduvad vahendid kulude rahastamiseks kuni EIT tehtava makse laekumiseni (vt punkt 50).

61

EIT kogutud teave on lünklik, kuna VKEde kohta koostatav aruandlus ei ole kohustuslik. VKEd said ajavahemikus 2010–2014 vähem kui 5% EIT poolt kogukonnale eraldatud toetusest²⁹.

62

Kuna VKEd on vaid kaudsed vahendite saajad ja nende üle ei peeta arvestust, ei pruugi üldpilt nii halb olla. Uuringule vastanud märkisid, et teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerlused on loonud idu-, võrsefirmade ja VKEde kasvuks soodsa keskkonna. Teadmis- ja innovaatikakogukonnad toetavad idufirmasid eelkõige ettevõtlusinkubaatorite kaudu. VKEsid toetavate selgemate strateegiate ja eesmärkide abil saab nende osalemist teadmis- ja innovaatikakogukondades aga üksnes suurendada; **9. selgituses** esitatakse näiteid kriitikast, mis puudutab EIT VKEdele suunatud mõjusa toe puudumist.

29 VKEsid puudutav teave on olemas vaid ühe kogukonna kohta.

Näiteid kriitikast VKEde osalemise teemal

„EIT-l on alati puudunud VKEdele suunatud selge sõnum [---]”

„VKEde on ELi uuendustegevuse jaoks keskse tähtsusega ja neid tuleb kaasata; praegu on rõhk aga idufirmadel, ning suure bürokraatiakoorma ja ebatõhusa kommunikatsiooniga saavad hakkama vaid suured ettevõtted”

„VKEde ei ole teadmis- ja innovaatikakogukondade juhtimises piisavalt esindatud, mis takistab ka neid kammitsevate piirangute ja nende huvide arvestamist.”

Allikas: Auditring.

Vähe näiteid konkreetsest sünergiast ja täiendavusest

63

Kuni 2016. aasta äriplaanide tegemiseni oli teadmis- ja innovaatikakogukondadel vähe motivatsiooni teiste kogukondadega sünergia otsimiseks. Teadmis- ja innovaatikakogukondade vahel konkurentsipõhiselt jaotatav toetus motiveerib kogukondi paremini tegutsema. Samas paneb see neid koostööd vältima, sest mis tahes kasu tuleb jagada toetuse pärast konkureeriva rivaaliga. Teadmis- ja innovaatikakogukondadel võib olla küll ühiseid teadusalaseid teemasid (eelkõige kogukondadel InnoEnergy ja Climate), ent vaatlusalusel ajavahemikul (2010–2014) puuduvad tõendid eri teadmis- ja innovaatikakogukondade vahelise koostöö tulemusel valminud konkreetsete väljundite kohta.

64

ELi teadusuuringute ja innovatsiooniprogrammide suur arv muudab nendevahelise sünergia leidmise keeruliseks. Teadmis- ja innovaatikakogukondade ning ELi teiste algatuste vaheline koostöö küll tiheneb, kuid vajab veelgi arendamist.

EIT mõningaid elemente hinnatakse kõrgelt: keskendumine turule, pikaajaline perspektiiv, teadmis- ja innovaatikakogukondade autonoomsus ning ühispaiknemiskeskused

65

Kõige suurem erinevus teiste olemasolevate avaliku sektori teadusuuringute ja innovatsioonikavadega peitub EIT peamises eesmärgis, milleks on keskendumine turule. Audituuuringule vastanute arvates peab EIT kõige enam püüdlema oma peamise eesmärgi saavutamise suunas, milleks on „kõrghariduse, teadusuuringute ja innovatsiooni alase tegevuse ülekandmine ärikonteksti ning selle tulemuste kasutamine ärilistel eesmärkidel”.

66

Teadmis- ja innovaatikakogukondadele suunatud EIT toetuse pikaajalisus on ainulaadne ja toetusesaajate seas hinnatud omadus. EIT toetus võimaldab põhimõtteliselt seda, mida ükski teine avaliku sektori toetuskava ei võimalda, st innovatsioonitegevuse planeerimist keskmises kuni pikaajalises perspektiivis. Kogukondade partnerite tasemel öönestab seda aga EIT toetuste aastapõhine eraldamine (vt ka punktid 42–45).

67

EIT asutamismääruses sedastatakse, et „teadmis- ja innovaatikakogukondadel on oma sisekorralduse, koosseisu ning täpse tegevuskava ja töömeetodite määramisel märkimisväärne üldine autonoomsus”. Kogukondade partnerid hindavad seda iseseisvust kõrgelt. See on edendanud ka alt-üles lähenemisviisi, mille poole innovatsioonivaldkonnas püüeldakse. Erinevalt tavapärastest avaliku sektori toetuskavadest, kus teadusuuringute ja innovatsiooni edendamiseks kasutatakse eelarvenõuetest tulenevalt ülevalt-alla lähenemisviisi, võimaldab teadmis- ja innovaatikakogukondade kontseptsioon tegevuste valikul suuremat paindlikkust, ning partnerid hindavad seda kõrgelt.

68

Üheks EIT mudeli teadmis- ja innovaatikakogukondade poolt hinnatud eripäraks on ka ühispaiknemiskeskused (vt *lisa*). Ühispaiknemiskeskuses saab toimuda teadmiste kolmnurga lõimimine. Teemaatilisel või piirkondlikult organiseeritud ühispaiknemiskeskused juhivad projekte, arendavad ideid, toovad kokku piirkondlikke partnereid ja kavandavad strateegiaid. Nad koordineerivad ja viivad ellu partnerite teadmis- ja innovaatikakogukondadega seotud haldusalaseid ülesandeid ning on kohaks, kus partnerid saavad arutada neile muret tekitavaid küsimusi. Mõnel juhul pakuvad nad ka alustavatele ettevõtetele kontoripinda.

EIT mudeli rakendamist tuleb parandada

EIT ei ole veel täielikult autonoomne

69

EIT ei ole veel saavutanud täielikku autonoomiat. Protsess on võtnud ebatavaliselt kaua aega: teised ELi asutused (nt samuti 2008. aastal loodud ühised tehnoloogialgatused said rahalise autonoomia maksimaalselt kolme aastaga. Hariduse ja kultuuri peadirektoraadi sõnul tulenes see „EIT juhtkonna piiratud võimekusest eestvedamise ja juhtimise alal”³⁰. Selle üheks põhjuseks on olnud tippjuhtkonna sagedas vahetumine (vt punkt 84).

30 Hariduse ja kultuuri peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruanne.

EIT ei ole täitnud enda kui suurt mõju omava investori rolli

70

EIT-d kujutatakse sageli kui „ettevõtluse kriteeriumidest lähtuvat innovatsiooni mõjule keskenduvat investeerimisinstituuti”. „Horisont 2020” õiguslikus aluses on sätestatud, et „Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituudi [...] lähenemiseviis on orienteeritud tulemustele.” EIT kolmeaastases töökavas 2012–2014 rõhutati instituudi eesmärki saada „suurt mõju omavaks investoriks”.

71

EIT loodi ja teda esitleti kui protsesside mõjutamisele suunatud instituuti, ent see keskendub enamasti eeskirjadele vastavuse kontrollimisele ja enda eelarve võimalikult täielikumale kasutamisele. Septembris 2014 rõhutasid mitu EIT juhatuse liiget vajadust suunata EIT tegevus ümber nii, et tegu oleks mõjust lähtuva instituudiga. Enne 2015. aastat on EIT väga harva keeldunud kulusid hüvitamast nende puuduliku tulemuslikkuse tõttu.

72

Kuni 2015. aastani mõjutas teadmis- ja innovaaticogukonna tegevuse EIT-poolne iga-aastane hindamine vähe (või üldse mitte) lõpliku toetussumma suurust. Iga-aastastes hindamistes teatatakse sageli, et kavandamisetapis seatud eesmärgid on täitmata või vaid osaliselt täidetud, kuid toetus maksti sellegipoolest täies mahus välja (vt **10. selgitus**).

10. selgitus

Näide ühe teadmis- ja innovaaticogukonna puuduvast tulemuslikkusest

EIT projektijuhtide poolt väliste ekspertide abil 2013. aastal ühe teadmis- ja innovaaticogukonna äriplaani kohta koostatud hindamises sedastati, et „teadmis- ja innovaaticogukond Climate saavutas 2013. aasta äriplaanis loetletud peamiste eesmärkide saavutamisel vaid mõõdukat edu. [...] 2013. aasta äriplaanis loetletud strateegilistest eesmärkidest täitis teadmis- ja innovaaticogukond Climate täielikult vaid kaheksa, seitse täideti ainult osaliselt ning kolm on seni täitmata”.

Konkurentsipõhine rahastamismehhanism alahindab tulemuslikkust

73

Konkurentsipõhine rahastamine peaks andma eelise tulemuslikule tegutsemisele. 40% 2015. aastal teadmis- ja innovaatikakogukondadele antud toetustest eraldati konkurentsipõhise protsessi abil, mille raames hinnatakse EIT juhatuse kuulamisel kolme sammast: esiteks minevikku: 2013. aasta tulemusi; teiseks tulevikku: 2015. aasta äriplaani; ning kolmandaks teadmis- ja innovaatikakogukonna mitmeaastast strateegiat. Kõigil kolmel sambal on hindamisel võrdne kaal. Kuna kolmas samm vaatab nii tulevikku kui ka minevikku, on mineviku tulemustel ja tulevikuplaanidel tegelikult sama kaal. EIT eraldatav konkurentsipõhine rahastamine eelistab seega tulemuslikkust vaid osaliselt.

Teadmis- ja innovaatikakogukondade partneritel lasub märkimisväärne haldus- ja auditikoormus

74

EIT võttis oma tegevusraamistiku suures osas üle ELi tavapäraselt teadusuuringute programmidele, kuigi selleks õiguslikku kohustust ei olnud. Kui enamik ELi programme rahastab eraldiseisvaid projekte, siis EIT rahastab teadmis- ja innovaatikakogukondade kaudu tervet tegevuste portfelli. Instituudi protsesse ei ole nimetatud olulise erinevuse arvesse võtmiseks aga kohandatud. Näiteks sama piirmäära kasutamisega (325 000 eurot) kaasneb tõenäoliselt vajadus suurema hulga kontrollitõendite järgi, kuna tegevuste kulud (erinevalt üksikutest projektidest) on tihti sellest suuremad (vt punkt 79).

75

Selle tegevusraamistiku kasutamisel peab teadmis- ja innovaatikakogukondade kohta tegema finantskontrolle. Mitu kontrollikoja poolt intervjueeritud või küsitletud teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerit kurtis, et kohati pidid nad sama teabe esitama mitu korda.

76

Teadmis- ja innovaatikakogukondade täiendavate tegevuste alane iga-aastane aruandlus (nii äriplaanides kui ka kogukondade esitatavates finantsaruannetes) on EIT-spetsiifiline ning annab olulisest halduskoormusest hoolimata vähe lisaväärtust (vt punkt 33). Teadmis- ja innovaatikakogukondade esitatavad kulu-deklaratsioonid sisaldavad täiendavate tegevuste kulude üksikasjalikku loetelu. EIT teadmis- ja innovatsioonikogukondade täiendavate tegevuste kulude kohta 2015. aastal saadud kontrollitõendid hõlmasid ajavahemikku 2010–2014.

Tähelepanekud

77

Teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerite deklareeritud kulude kontrollimist nõutakse kõigi toetusi jagavate ELi asutuste (ametid ja ühissettevõtted) suhtes kehtiva õigusraamistikuga. Kontrollide tehakse nii enne (eelkontrollid) kui ka pärast (järelkontrollid) seda, kui EIT on lõpliku toetussumma teadmis- ja innovaatikakogukondadele välja maksnud.

78

Eelkontrollide hulka kuuluvad kuludeklaratsioonidele teadmis- ja innovaatikakogukonna partneri ülesandel sõltumatu audiitori esitatud kontrollitõendid ning mõned EIT finantsametnike tehtud dokumentaalsed kontrollid. Järelkontrollide teevad EIT ülesandel erasektori audiitorühingud, kes kontrollivad teadmis- ja innovaatikakogukondade partneritest moodustatud valimit kohapeal. Kontrollikoda viib läbi iga-aastase auditi, mille alusel esitab arvamuse EIT raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse ja selle aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Olulise veamäär tõttu esitas kontrollikoda EIT 2012. ja 2013. aasta raamatupidamise aastaaruannete aluseks olevate tehingute kohta märkusega arvamused. 2014. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta märkust ei esitatud.

79

Nii õiguslikud nõuded kui ka kontrollikoja leitud oluline veamäär kinnitavad vajadust mõjusate finantskontrollide järele. Kontrollide ja aruandlusnõuete mõjususe suurendamiseks on aga mitu võimalust, nagu:

- lihtsam rahastamismudel – kasutada rohkem kindlasummalisi makseid ja kindlaid toetusmäärasid;
- sõltumatute audiitorite väljastatud kontrollitõendite nõudmine konkreetsete tegevuste kohta partnerite kaupa (see põhineb iga tegevuse jaoks seatud asjakohasel piirmääral, vt punkt 74);
- kuludeklaratsioonide puhul nõutavate kohustuslike kontrollitõendite esitamiseks seatud miinimumsumma suurendamine (praegu 325 000 eurot).

EIT-l on liiga vähe ressursse ja varem juhiti seda halvasti

80

Ajavahemikus 2011–2014 töötas EIT peakorteris 40–50 töötajat. Toetussummade ja projektidega tegelevate töötajate suhe on palju väiksem kui enamiku teiste ELi teadusuuringute programmide puhul (teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi IKT, energia ja keskkonna valdkonnas³¹ iga töötaja poolt hallatud eelarve oli vahemikus 12,5–20,4 miljonit eurot³²). EIT-l on üks projektidega tegelev töötaja iga teadmisi- ja innovaatikakogukonna kohta, mille eelarve võib ulatuda kuni 400 miljoni euroni. Lisaks on nn kogukondadeülese tegevusega tegelevad töötajad, kes vastutavad hariduse, innovatsiooni ja ettevõtluse tegevussuundade eest.

81

Kuna töötajatel ei ole vastavas valdkonnas alati küllaldaselt tehnilisi teadmisi, tellib EIT projektide hindamised osaliselt välisekspertidelt. 2013. aasta tegevusaruannete hindamiseks puudus EIT-l innovatsioonivaldkonnaga tegelev kogunud ametnik. Seetõttu on piiratud ka EIT võimekus hinnata teadmisi- ja innovaatikakogukondade tegevust.

82

Hoolimata eelarve suurenemisest 309 miljonilt eurolt (2008–2013) 2,7 miljardi euroni (2014–2020) ja asjaolust, et teadmisi- ja innovaatikakogukondade arv kasvas 2014. aasta lõpus kolmelt viieni, ei ole ette nähtud ametikohtade arvu olulist suurenemist. Valitseb oht, et EIT ei suuda kasvanud töökoormusega tulevikus hakkama saada.

83

Probleemiks on olnud EIT suur tööjõu voolavus ja vabade ametikohtade suur arv: EIT-s 2011. aasta lõpus töötanud 40-st töötajast 25 lahkusid enne kolme aasta möödumist ja 2013. aasta lõpu seisuga oli 30% ametikohtadest täitmata (vt **joonis 10**). 2015. aastal langes see näitaja 16%-ni. Samas oli tööjõu voolavus ka 2015. aastal suur (17%). Mitu vaba ametikohta on teadmisi- ja innovaatikakogukondade aruannete tehnilise ja finantsalase hindamisega tegelevas osakonnas. EIT pakutav töötasu on väiksem enamikus teistes ELi asutustes pakutavast; ka sellel asjaolul on oma osa suure tööjõu voolavuse ja vabade ametikohtade suure arvu selgitamisel³³.

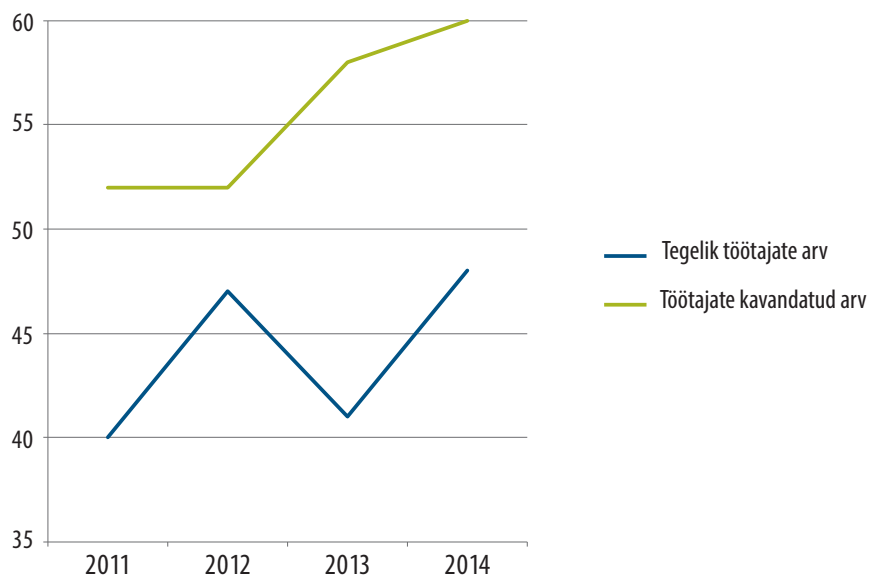
31 EIT poolt käivitatud kolme esimese teadmisi- ja innovaatikakogukonnaga seotud kolm teemat.

32 Eriaruanne nr 2/2013 – „Kas komisjon on taganud teadustegevuse seitsmenda raamprogrammi tõhusa rakendamise?“ (<http://eca.europa.eu>).

33 ELi institutsioonide, ametite ja muude asutuste töötasu korrutatakse töökoha elukallidusest sõltuva paranduskoefitsiendiga. Ungari puhul oli see aastatel 2014–2015 71,4%, mis tähendab, et EIT töötajad teenivad oma Brüsseli kolleegidest peaaegu 30% vähem.

Joonis 10

EIT kavandatud ja tegeliku töötajate arvu erinevus



Allikas: EIT.

84

EIT-d on alates instituudi asutamisest juhtinud viis tegevdirektorit / tegevdirektori kohusetäitjat (vt **tabel 1**). Neist kaks püsisid ametis vähem kui aasta. 2013. aastal vabastati ametist kolm EIT tippjuhti. 2015. aasta 1. jaanuari seisuga oli vaba üks osakonnajuhataja ametikoht ning ühte teist osakonda juhtis kohusetäitja. Juhtkonna tasandi suur tööjõu voolavus takistab tööd ning pärsib nii eestvedamist kui ka strateegilist järjepidevust.

EIT tegevdirektor

Tegevdirektor	Ametiaja algus	Ametiaja lõpp	Ametiaja kestus
1. direktor – hariduse ja kultuuri peadirektoraadi ressursid (kohusetäitja)	aprill 2008	oktoober 2009	1,5 aastat
2. direktor	1.11.2009	31.8.2010	10 kuud
3. direktor	1.9.2010	30.6.2011	10 kuud
4. direktor	1.7.2011	31.7.2014	3 aastat
5. direktori kohusetäitja	1.8.2014	kestab	kestab

Allikas: EIT.

EIT rahaline toetus on kontsentreeritud

85

Kõigi teadmis- ja innovaatikakogukondade puhul on suurem osa EIT rahalisest toetusest kontsentreeritud peamistele partneritele: iga kogukonna 10 kõige suuremat partnerit said 49–65% EIT toetusest (vt **tabel 2**). Teadmis- ja innovaatikakogukonna InnoEnergy 10 kõige suuremat partnerit saavad peaaegu kaks kolmandikku EIT toetusest ja ülejäänud summa jaguneb 220 partneri vahel. Lisaks asjaolule, et ülikoolid mängivad kõigis tegevussuundades tähtsat osa, saab rahastamise nii suurt kontsentreeritust selgitada peamiste partnerite domineeriva rolliga, sest need on olnud kogukondadega juba algusest peale väga tihedalt seotud. Enamik väiksemaid partnereid sai ajavahemikus 2010–2010 vähem kui 500 000 eurot; 20–58% neist sai aga mainitud ajavahemikus alla 100 000 euro.

Tabel 2 EIT rahalise toetuse jagunemine teadmisi- ja innovaatikakogukondade partnerite vahel

2010–2014	Climate	InnoEnergy	EIT Digital
10 kõige suurema toetusesaajat EIT eraldatud kogurahastamises (%)	55%	65%	49%
EIT rahastatud tegevustes osalevate partnerite arv	205	230	114
Alla 500 000 euro saavate aktiivsete partnerite osakaal	76%	85%	52%
Alla 100 000 euro saavate partnerite arv	83	133	23
Alla 500 000 euro saavate partnerite osakaal	40%	58%	20%

Allikas: EIT.

86

EIT rahaline toetus on väga kontsentreeritud viiele riigile (73%), samas on EIT toetust saanud üksnes kaks EL-12³⁴ liikmesriiki (6%) (vt **tabel 3**). Erineva arengukiirusega Euroopa tekkimise ohtu suurendab veelgi EIT toetuse kontsentreerumine arenenud teadustöö infrastruktuuriga riikidesse (vt ka punkt 102).

34 EL-12 tähistab 2004. ja 2007. aastal ELiga liitunud 12 riiki.

Tabel 3 EIT rahaline toetus teadmisi- ja innovaatikakogukondade ja liikmesriikide kaupa (2010–2014)

% EIT eraldatud kogurahastamisest	Climate	InnoEnergy	EIT Digital	EIT KOKKU ¹
Viis kõige enam toetust saavat riiki	88%	85%	79%	73% ²
EL-12	4%	10%	2%	6% ³
Ülejäänud riigid	8%	5%	19%	21%

- 1 Viis kõige enam toetust saavat riiki erinevad olenevalt teadmisi- ja innovaatikakogukonnast; seetõttu on viie kõige enam rahastatud riigi kogusumma väiksem kui kõigi teadmisi- ja innovaatikakogukondade summa.
- 2 Viis kõige enam EIT rahastamist saavat riiki on Madalmaad (24%), Saksamaa (15%), Prantsusmaa (13%), Rootsi (12%) ja Ühendkuningriik (9%).
- 3 EL-12 riikidest saavad EIT rahastamist Poola (4%) ja Ungari (2%).

Allikas: EIT.

Teadmis- ja innovaatikakogukonnad ei ole läbipaistvad

87

EIT rahastamise kontsentreerumist vähesele arvule partneritele peaks jälgima, sest tuleb tagada, et see ei tuleneks EIT rahastamise ebaõiglasest jagamisest teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerite vahel (vt **11. selgitus**). Mõnel juhul osaleb partner ka ettepanekuid läbi vaatava ja projekte valiva komitee töös. See võib tekitada huvide konflikti ning põhjustada teadmis- ja innovaatikakogukonna sisemist usalduse puudumist. Kuigi valikuprotsess on üldiselt hästi dokumenteeritud, ei tea partnerid oma ettepanekute esitamisel alati seda, kellele toetused lõpuks antakse. Pea pool küsimustikule vastanutest ei usu, et teadmis- ja innovaatikakogukonna EIT poolt rahastatavate tegevuste valimine on aus ja läbipaistev.

88

Hoolimata paljudest kommunikatsioonikanalitest on mõnel teadmis- ja innovaatikakogukondade partneril vähe teavet teiste partnerite juhitud projektide tulemuste kohta. Mõnes projektis tegeleb iga partner enda osaga ega ole kursis teiste tööga. Puuduv kommunikatsioon võib takistada teadmiste levitamist.

Mure EIT eraldatava rahastamise kontsentreerituse ja puuduva läbipaistvuse üle

Mõned teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerid väljendasid oma muret selle üle, et „kogukondades on mõned mõjuvõimsad partnerid, kes jagavad raha omavahel ära. Tegevuste ettepanekute valikuprotsessid on äärmiselt [läbipaistmatud]” ning „teoreetiliselt on EIT hea idee, ent tegelikkuses rahastatakse vaid [---] kogukonna loomise juures olnud partnereid, kes on enamasti suured organisatsioonid. [---] Lisaks hindavad projekte partnerid ise, mis kujutab endast huvide konflikti. [---]”

Teadmis- ja innovaatikakogukonnad on kaasa aidanud innovatsioonivõrgustiku ja ettevõtluskultuuri loomisele, ent seni on vähe tõendeid konkreetsete tulemuste ja mõju kohta

89

Teadmis- ja innovaatikakogukonnad on EIT abil kokku viinud üle 500 erinevatest valdkondadest, riikidest ja majandusharudest pärit partneri. 2010. aastal loodud esimese kolme teadmis- ja innovaatikakogukonna partnerite arv on märkimisväärselt suurenenud: kogukonna Climate partnerite arv on alates selle loomisest 2010. aastal kuni 2014. aasta lõpuni kasvanud 24 partnerilt 209 aktiivse partnerini, EIT Digitali partnerite arv on kasvanud 31-lt 115-ni, ning kogukonna InnoEnergy partnerite arv 27-lt 242-ni³⁵. Partnerite hulgas on mitu Euroopa tippettevõtet, -ülikooli ja teadusasutust. Ettevõtted moodustavad teadmis- ja innovaatikakogukondade partneritest 56%, ülikoolid 19% ja teadusasutused 13% (vt **joonis 9**).

90

Teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerlus on pakkunud uusi võimalusi innovatsiooniks (väitega nõustus 86% küsitlusele vastanutest), kelle hulgas oli ka tuntud suuri ettevõtteid. Nendega teevad koostööd prestiižsed kõrgkoolid ja teaduskeskused, linnad, piirkonnad ja vabaühendused. Teadmis- ja innovaatikakogukondade tegevusaladel aitab see kaasa Euroopa innovatsioonivaldkonna killustatuse vähendamisele. Ühelgi teisel ELi programmil ei ole sellist üleeuroopalist võrgustikku.

91

Teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerid nõustuvad üldiselt väitega, et EIT abil on edukalt käivitatud mitu haridustegevust: ligi 75% küsimustikule vastanutest kinnitas, et teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerluse abil on loodud haridusprogramme, mille abil arendatakse uut tüüpi ettevõtluse ja töö alaseid oskusi (vt **12. selgitus**).

35 Teadmis- ja innovaatikakogukondade partneriteks loetakse ajavahemikus 2010–2014 teadmis- ja innovaatikakogukondade tegevuste kulusid deklareerinuid.

EIT Digital magistriõppeprogramm

EIT Digital magistriõppeprogrammis pakutakse innovatsiooni ja ettevõtluse alal kaheksat tehnilist põhieriala ning ühte kõrvaleriala. 20 Euroopa tippülikooli, tuntud teadlased ja juhtivad ettevõtted moodustavad partnerluse, mille raames pakutakse tipptasemel IT-teadmiste, innovatsiooni ja ettevõtluse alase koolituse kombinatsiooni; lõpetajad saavad topeltdiplomi koos EIT väljastatava sertifikaadiga.

92

Kõik intervjueritud isikud ja pea 80% küsimustikule vastanutest nõustusid väitega, et teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerlused on edendanud ettevõtlikku ja loominguilise mõtlemise kultuuri. Seni ei ole aga veel hinnatud EIT mõju ettevõtete loomisele ega sellele, kas Euroopa riskivalmidus on tegelikult kasvanud. Ilma konteksti või võrdlusnäitajata ei ole näitaja „idufirmade arv või loodud ettevõtete arv“ informatiivne.

93

EIT peamiste tulemusnäitajate (põhinäitajad) alusel teatas kolm teadmis- ja innovaatikakogukonda 2014. aastal kokku 90 idufirma loomisest, 400 äriidee inkubeerimisest, 52 uuest ja 19 parandatud tootest, teenusest või protsessist; lisaks ka 126 teadmussiirde ja 159 teadmiste omandamise juhtumist. Tegu on väljundipõhiste näitajatega (vt punkt 54). Näiteks EIT Digitali kohta koostatud EIT hindamisaruandes märgitakse, et „innovatsioonitegevustega on saavutatud vähe konkreetseid tulemusi, st lähitulevikus turule jõudvaid tooteid“.

94

2014. aastal saavutati hariduse valdkonnas erinevaid tulemusi. EIT märgistusega magistri- ja doktoriõppe üliõpilaste arv kasvas aastatel 2014–2015 peaaegu tuhandeni, kuid kolmest teadmis- ja innovaatikakogukonnast kahe organiseeritud magistri- ja doktoriõppeprogrammide üliõpilaste arv oli oodatust väiksem. Programmidesse vastu võetud üliõpilaste väljalangemise protsent on eriti kõrge. Pealegi, piisava järelevalve puudumisel tekitab teadmis- ja innovaatikakogukondade magistri- ja doktoriõppeprogrammidesse vastu võetud ELi pärit üliõpilaste madal osakaal küsimuse Euroopa lisaväärtuse kohta³⁶, sest ei ole teada, kas väljastpoolt ELi pärit üliõpilased jäävad ELi tööle või hakkavad tööle mõne ELi organisatsiooni heaks.

95

Teadmis- ja innovaatikakogukondade 2014. aasta aruannete EIT-poolse hindamise kohaselt tegid EIT Digital ja InnoEnergy teadmiste kolmnurga eri osaliste lõimimisel esimese viie tegevusaasta jooksul üksnes mõõdukaid edusamme.

36 Euroopa lisaväärtus on EIT poolt ELi või selle liikmesriikide jaoks loodav lisaväärtus. Tegu on täiendava ja Euroopa mõõdet omava lisaväärtusega, kuna liikmesriigid üksi ei oleks suutnud seda luua.

Tulevik

Uus logo (2015)



96

2015. aastal võttis EIT meetmeid paljude aruandes välja toodud puuduste kõrvaldamiseks. Meetmete mõju ei ole veel avaldunud.

Kasutusele võeti rahalise jätkusuutlikkuse põhimõtted

97

2015. aastal võttis EIT vastu rahalise jätkusuutlikkuse põhimõtted³⁷. Dokumentis esitletakse määratlused, rahastamis- ja teadmis- ja innovaatikakogukondade rahalise jätkusuutlikkuse saavutamiseks pakutav motivatsioon.

98

Pärast teadmis- ja innovaatikakogukondade 10-aastast tegutsemist hakatakse kogukonnale antavat EIT rahalist toetust järk-järgult vähendama – kui alguses võis toetus moodustada kuni 100% EIT rahastatavate tegevuste kuludest, siis 15. tegevusaastaks väheneb see osakaal maksimaalselt 10%-ni. Pärast 15. aastat võib eelnevalt kindlaks määrata EIT poolt kogukonnale eraldatava rahastamise miinimummäära (vt **joonis 11**). Jätkusuutlikkuse põhimõtetes ei anta vastust küsimusele, kuidas teadmis- ja innovaatikakogukonnad kompenseerivad EIT antava rahastamise vähenemise. Jätkusuutlikkuse strateegiate väljatöötamist ja rakendamist peetakse kogukondade ülesandeks. Üksikasjalikud strateegiad praegu aga veel puuduvad. 2015. aasta seisuga olid teadmis- ja innovaatikakogukonnad kirjeldatud valdkonnas vähe edusamme teinud ning EIT rahastamine moodustas endiselt peaaegu 90% instituudi rahastatud tegevuste kuludest.

37 EIT juhatuse otsus 4/2015 – „Teadmis- ja innovaatikakogukondade rahalise jätkusuutlikkuse põhimõtted“.

EIT-poolse kaasrahastamismäära vähendamine



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Teadmis- ja innovaatikakogukondade täiendavate tegevuste määratlus vaadati üle

99

2015. aastal muutis EIT teadmis- ja innovaatikakogukondade täiendavate tegevuste määratlust ja andis kogukondadele täiendavaid suuniseid. Instituut vaatas ka esimest korda üle ajavahemiku 2010–2014 täiendavad tegevused. Piiratud ulatusega ülevaade koosnes kahest osast: sõltumatute audiitorite poolt kogukondade finantsaruannetes deklareeritud täiendavate tegevuste kulude kohta antud kontrollitõendid ning EIT projektijuhtidepoolne kontroll selle üle, kas EIT rahastatavad tegevused ja kogukondade täiendavad tegevused on proportsioonis ning kas nende vahel valitseb selge seos.

100

EIT avaldas ka uued suunised äriplaanide koostamiseks. Alates 2016. aasta toetuslepingutest kontrollitakse kogukondade täiendavaid tegevusi äriplaanide hindamise etapis, mis peaks tagama selge seose kavandatud EIT rahastatavate tegevuste ja täiendavate tegevuste vahel.

Töötatakse välja sisuliselt olulisemad peamised tulemusnäitajad

101

EIT kolmeaastase, 2015.–2017. aasta töökava kohaselt luuakse parem järelvalvesüsteem, mis „on suunatud tulemuste ja mõju saavutamisele“. 2015. aastal käivitas EIT protseduuri, mille abil töötatakse välja mõjupõhised peamised tulemusnäitajad, ja lõi teemaga tegelemiseks töörühma. Lisaks kavatakse välja töötada teadmiste kolmnurga lõimimise mõõtmiseks mõeldud peamised tulemusnäitajad.

EIT püüab kaasata rohkem riike

102

Üks EIT lähtepõhimõtte on seni olnud tehniline tipptase, mis annab eelise arenenud teadusuuringute ja innovatsiooni infrastruktuuriga liikmesriikidele. EIT on praeguseks mõistnud, et see on endaga kaasa toonud teadmis- ja innovaatiakogukondade partnerite koondumise vähestesse liikmesriikidesse (vt punkt 86), ning lõi piirkondlike innovatsioonikeskuste süsteemi, mille eesmärk on innovatsiooni parem toetamine teatud piirkondades ja EIT toetuste ühtlasem jaotamine. Selleks eraldatakse alates 2016. aastast 10% EIT konkurentsipõhiselt jagatavast toetusest piirkondlike innovatsioonikavade toetamiseks ja peavoolustamiseks.

Arutlusel on uued partnerluse raamlepingud

103

EIT raamistiku kohandamiseks programmi „Horisont 2020“ tingimustele soovis instituut 2015. aastal allkirjastada teadmis- ja innovaatiakogukondade partneritega uued partnerluse raamlepingud. Seejuures kohati suurt vastuseisu, mis puudutas käitumisjuhendiga sisse viidud uusi juhtimispõhimõtteid ja intellektuaalomandiõiguse reegleid. Uute partnerluse raamlepingute allkirjastamine lükati seetõttu edasi.

104

Kontrollikoda jõudis järeldusele, et hoolimata selgest vajadusest EIT järele, on instituudi üldist mõjusust vähendanud selle tegevuse keerukas raamistik ja juhtimisprobleemid. Komisjoni ja EIT poolt 2015. aastal võetud meetmete (vt punktid 96–103) mõju ei ole veel avaldunud. Järgnevad järeldused ja soovitused on asjakohased ning nende täitmist tuleb kontrollida.

Tegevusloogika

105

EIT loomine 2008. aastal põhines ambitsioonikal ja murrangulisel ideel: innovatsiooni edendamine teadmiste kolmnurga kolme külje ühendamise teel. Sellise vahendi loomiseks olid mõjuvad põhjused: hariduse, teaduse ja majanduse vahelised nõrgad sidemed, puuduv ettevõtluskultuur ning vähene edu Euroopa teadusuuringute tulemuste turule toomisel (vt punktid 19–23). EIT on ELi esimene algatus, mis hõlmab ELi tasandil kogu innovatsioonitsükli alates laborist kuni lahenduste turule viimiseni; ning mis koondab enam kui 500 partnerit nii akadeemilistest, teadus- kui ka majandusringkondadest, võimaldades luua kriitilise massi, mis on vajalik ühiskonna ees seisvate oluliste probleemide lahendamiseks (vt punktid 89 ja 90).

Ülesehitus

106

Kuigi EIT ülesehituse mõned aspektid on õnnestunud (vt punktid 65–68), ei ole mõnda olulist kontseptsiooni ja strateegilist elementi algusest peale küllaldaselt arvesse võetud (vt punktid 24–64). Kuna rahastamissumma arvutamisel võetakse arvesse EIT poolt rahastamata tegevusi, on rahastamismudel liiga keeruline. EIT sihiks seatud „suurt võimendavat mõju“ ei ole veel ilmnenu.

Järeldused ja soovitus

1. soovitus. Komisjon peaks tegema Euroopa Parlamendile ja nõukogule ettepaneku EIT õigusliku aluse muutmiseks, et töötada välja EIT uus rahastamismudel.

Teadmis- ja innovaatikakogukodade EIT poolt rahastamata tegevusi ei tohiks EIT antava toetuse arvutamisel arvesse võtta (EIT loomise aluseks olevas 2008. aasta alguses õigusaktis oli see nii). Rahastamisele seatud 25% piirangu kõrvaldamine kergendaks suuresti teadmis- ja innovaatikakogukondade partneritel lasuvat tegevus- ja finantsalase aruandluse koormat. Näitamaks seda, kui edukas on EIT olnud lisarahastamise kaasamisel, peaks mõõtma instituudi tegevuse võimendavat mõju.

Soovituslik rakendamisaeg: nii ruttu kui võimalik pärast 2017. aasta hindamist.

107

Puudusi on instituudi peamistes tegevusprotsessides. EIT toetuse tingimused ei vasta teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerite vajadustele: toetuse aasta-põhine eraldamine ja toetuslepingute süstemaatiliselt hiline sõlmimine raskendavad innovatsioonitegevuse sujuvat elluviimist, kuigi innovatsiooni edendamise ongi EIT eesmärk (vt punktid 41–50). EIT toetuste maksmise tsükkel on oluline takistus rahaliselt nõrgemate partnerite jaoks (nt VKEd), kellel puuduvad vahendid kulude rahastamiseks kuni EIT tehtava makse laekumiseni (vt punkt 59).

2. soovitus. EIT toetuslepingud a) peaksid hõlmama kalendriaastast pikemat ajavahemikku; ja b) olema allkirjastatud enne tegevuse alustamist.

Pikaajaline perspektiiv ei pakuks kogukondade partnereile üksnes paremat õiguslikku ja rahalist kindlustunnet, vaid aitaks ka innovatsioonitegevust paremini konsolideerida (kooskõlas teadmis- ja innovaatikakogukondade vastu võetud mitme-aastase strateegiaga). See kergendaks ka teadmis- ja innovaatikakogukondade partneritel lasuvat iga-aastase aruandluse koormat ning lihtsustaks partnerite tegevuse pikaajalisemat hindamist. Toetuslepingute õigeaegne allkirjastamine aitaks tagada teadmis- ja innovaatikakogukondade innovatsioonitegevuse õigusliku ja rahalise järjepidevuse ning väldiks praeguses olukorras töös ette tulevaid katkestusi.

Soovituslik rakendamisaeg: toetusleping ajavahemikuks alates 1. jaanuarist 2017.

Rakendamine ja mõju

108

Seitse aastat pärast EIT loomist ei ole instituut oma tegevuses Euroopa Komisjoni veel täielikult iseseisvaks saanud. EIT ei ole aga see organisatsioon, milleks ta loodi (eesmärk oli avaldada suurt mõju, vt punktid 70 ja 71). Toetuste lõppmaksete arvutamisel ei võeta küllaldaselt arvesse teadmis- ning innovaatikakogukondade tulemuslikkust (vt punkt 72). EIT on küll ELi algatuste hulgas ainulaadne vahend, ent järgib liiga rangelt ELi üldist teadusuuringute ja innovatsiooniraamistikku (vt punkt 74). EIT-l on liiga vähe ressursse ja varem juhiti seda halvasti (vt punktid 80–84).

3. soovitus. EIT peaks oma tegevuse ümber korraldama nii, et sellel oleks mõju. Selleks peaks ta saavutama suurema iseseisvuse ja kasutama „Horisont 2020” õigusliku aluse pakutavat paindlikkust. Eelkõige peaks instituut vastu võtma teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerite vajadustele vastavad eeskirjad. Teadmis- ja innovaatikakogukondade tulemuslikkuse pidevaks järelevalveks peaks EIT lahendama oma tööjõuprobleemid.

EIT-le tuleks võimalikult kiiresti anda tegevusautonoomia (Euroopa Komisjoni algse plaani kohaselt pidi see toimuma aastal 2010). EIT-le suurema autonoomia andmine saab üksnes suurendada instituudi eestvedamisvõimet, mis on selle toetuskava õnnestumise üheks eeltingimuseks. Lisaks peaks EIT paremini vastama oma missioonile ja kehtestama endale reeglid, mis aitaksid tal muutuda instituu-diks, mille eesmärk on mõju avaldada. Esmatähtis on täita vabad ametikohad ja luua stabiilsus tippjuhtkonna seas.

Soovituslik rakendamisaeg: 2016. aasta jooksul.

109

EIT on panustanud teadmiste kolmnurga valdkondade lõimimisse ning edendanud ettevõtluskultuuri. Samas on raske hinnata EIT tegevuse tulemuslikkust alates selle algusest aastal 2010. Puuduvad usaldusväärsed ja asjakohased aruandlus- ja järelevalveprotsessid, ning nähtavat mõju on vähe (vt punktid 51–53). Teadmis- ja innovaatikakogukondade EIT poolt rahastatavate tegevuste valimine ei ole läbipaistev (vt punktid 87 ja 88).

4. soovitus. EIT peaks välja töötama mõjul põhineva analüüsi. Lisaks peaks instituut optimeerima oma järelevalve- ja aruandlusprotsesse.

Kontrollikoda toetab EIT otsust vaadata 2015. aastal üle instituudi näitajad ja kehtestada uus peamiste tulemusnäitajate süsteem. See peaks keskenduma kõigi peamiste tulemusnäitajate mõjule, sest praegused protsessid ei võimalda EIT rahastatud tegevustega saavutatud tulemuste üksikasjalikku analüüsi. Eelkõige ei suudeta praegu näidata innovatsioonitegevuse mõju. Järelevalveprotsessi parandamiseks ja finantsanalüüsi täpsustamiseks (eelkõige VKEde ning teadmis- ja innovaaticogukondade juhtimiskulude puhul) peaks EIT kaaluma kõigile kogukondadele kehtivate finantsaruandluse protsesside standardiseerimist.

Soovituslik rakendamisaeg: 2016. aasta jooksul.

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Milan Martin CVIKL, võttis käesoleva aruande vastu 3. veebruari 2016. aasta koosolekul Luxembourgis.

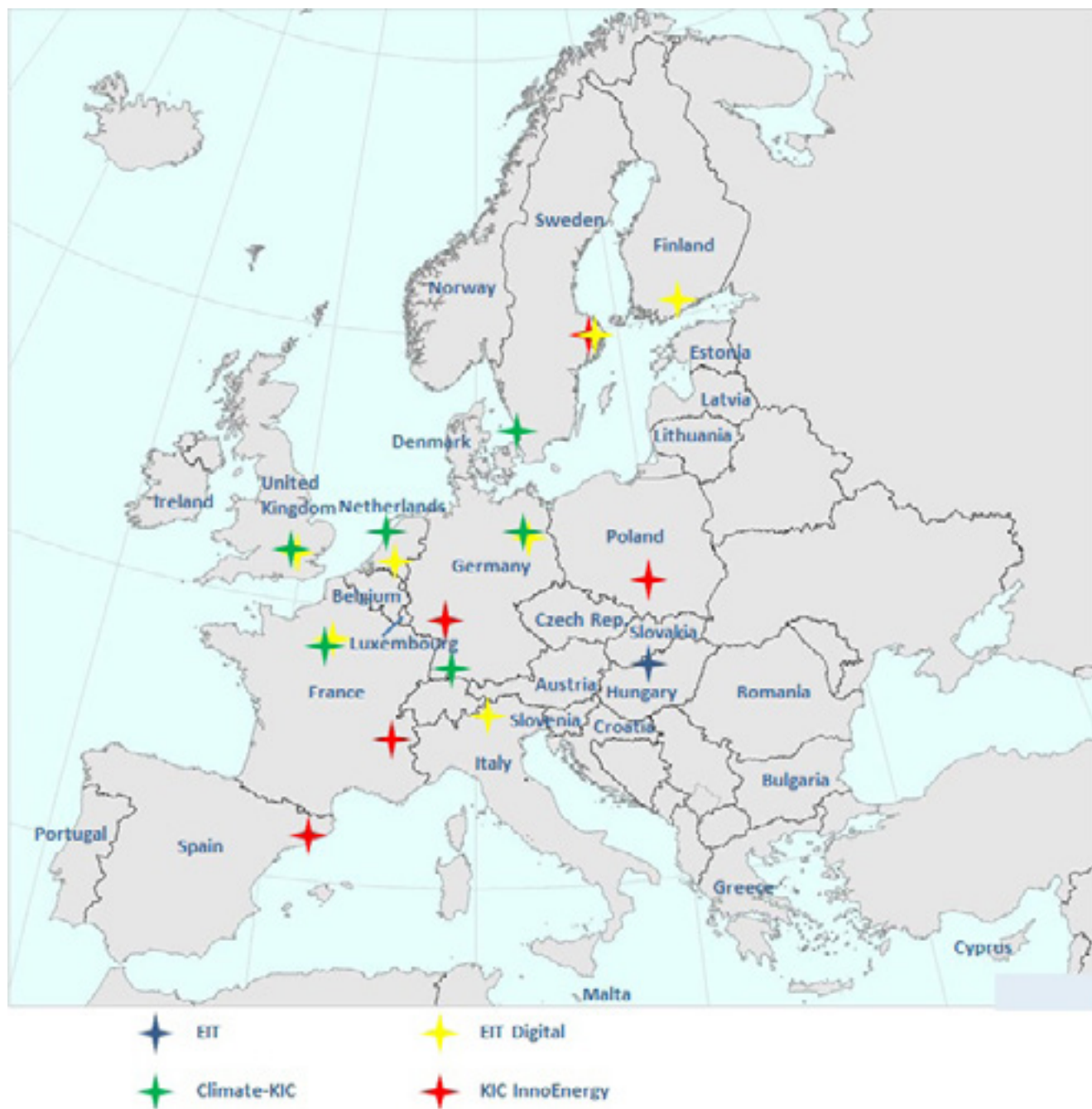
Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Mitmel pool Euroopas paiknevad piirkondlikud ühispaiknemiskeskused



Allikas: Eurostat.

EIT eesmärgid

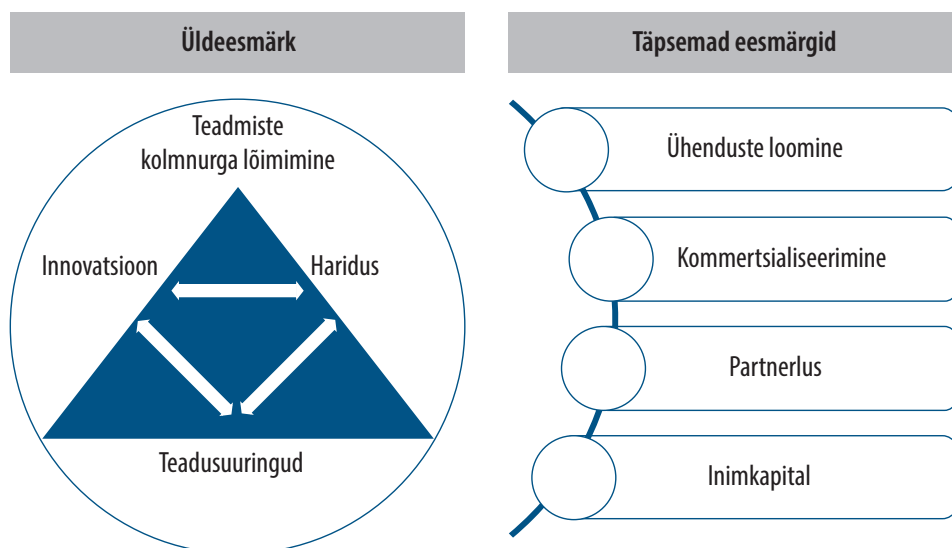
EIT üldeesmärk on „aidata kaasa Euroopa jätkusuutlikule majanduskasvule ja konkurentsivõime parandamisele, tugevdades liikmesriikide ja liidu innovatsioonivõimet, et toime tulla Euroopa ühiskonna ees seisvate oluliste probleemidega. Sel eesmärgil edendab EIT kõrgeimal tasandil sünergiat ja koostööd kõrgharidus-, teadus- ja innovatsioonitegevuse vahel ning integreerib neid valdkondi, tugevdades muu hulgas ka ettevõtlust”¹.

Programmi „Horisont 2020” õigusaktidega on seda üldist eesmärki täpsustatud ja seatud ajavahemikuks 2014–2020 neli täpsemat eesmärki²:

- o hariduse ja ettevõtluse lõimimine teadusuuringute ja innovatsiooniga;
- o äriloojika ja tulemustele suunatud lähenemisviis;
- o killustatusest jagusaamine pikaajalise integreeritud partnerluse abil;
- o Euroopa peamise vara ehk üliandekate inimeste toetamine innovatsioonis.

Ülevaade EIT eesmärkidest on esitatud järgmisel **joonisel**.

Ülevaade EIT eesmärkidest



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

1 Määruse (EL) nr 1292/2013 artikkel 3.

2 Teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogramm „Horisont 2020”.

EIT järgnevad alleesmärgid:

- EIT märgistuse väljatöötamine, selleks et kaasata teadmiste kolmnurga parimaid novaatoreid;
- teadmis- ja innovaaticogukondade rahaline jätkusuutlikkus;
- VKEde osalemise edendamine.

EIT eesmärk on ühendada kõige andekamad inimesed ja parimad ideed ülikoolidest, teadusasutustest ja eraettevõtetest, et saavutada kriitiline mass ning „tugevdada liidu ja selle liikmesriikide innovatsioonivõimet ning suurendada nende suutlikkust muuta teadusuuringute tulemused kõrge lisaväärtusega toodeteks ja teenusteks”³. EIT peaks suutma näidata, et see suurendamine on ka tõepoolest aset leidnud.

3 Nagu sätestatud otsuse 1312/2013/EL osas 1.1.

Kokkuvõte

IV

EIT on võtnud meetmeid, et tegelda puudustega tõhususe vallas. EIT on tegevusraamistiku liigse keerukuse probleemi lahendanud lihtsustamise töökonna, EIT järelevalve strateegia ja hea juhtimistava ning rahalise jätkusuutlikkuse abil. Lisaks on EIT tugevdanud juhtimis-, haldus- ja valitsemisstruktuure.

VI a)

Era- ja avaliku sektori jõupingutuste koondamiseks innovatsiooni valdkonnas on üliolulised teadmis- ja innovaatikakogukonna täiendavad tegevused. Lisaks olemasolevatele struktuuridele ja võimetele mõõdetakse nende abil ka innovatsioonivõime arendamist.

Komisjon ja EIT tunnistavad, et teadmis- ja innovaatikakogukonna täiendavate tegevuste aruandlust ja järelevalvet tuleb täiendavalt analüüsida ja parandada. Et parandada viisi, kuidas teadmis- ja innovaatikakogukonna täiendavaid tegevusi kasutatakse EIT rahastamismudeli osana, korraldas EIT 2015. aastal läbivaatamise kinnitamaks, et ajaühemikuks 2010–2014 vastu võetud summad on teadmis- ja innovaatikakogukonna lisaväärtust andvate tegevustega proportsioonis ja nendega nõuetekohaselt seotud ning järgitud on reeglit rahastada maksimaalselt 25% teadmis- ja innovaatikakogukonna kogukulutustest. Peale selle anti 2015. aastal lisasuuniseid teadmis- ja innovaatikakogukonna lisaväärtust andvate ja täiendavate tegevuste vahelise seose tugevdamiseks.

Teadmis- ja innovaatikakogukonna lisaväärtust andvad tegevused on EIT rahastatavad tegevused, mida viivad läbi partnerorganisatsioonid või vajaduse korral teadmis- ja innovaatikakogukonna juriidilised isikud, aidates kaasa haridusest, teadusuuringutest ja innovatsioonist koosneva teadmiste kolmnurga lõimimisele, sealhulgas teadmis- ja innovaatikakogukondade loomisele ning nendega seotud haldus- ja koordineerimistegevusele ja EIT üldeesmärkide saavutamisele.

VI b)

Teadmis- ja innovaatikakogukondade ning EIT vahelisi pikaajalisi suhteid reguleerib partnerluse raamleping ja lisaks sellele sõlmitakse toetuslepinguid, mis põhinevad suures osas programmi „Horisont 2020“ näidisel. Teadmis- ja innovaatikakogukonna strateegiate ja tegevuste pikaajaliseks plaanimiseks ning hindamiseks on partnerluse raamlepingule lisatud teadmis- ja innovaatikakogukonna strateegiline tegevuskava. Selles dokumendis on esitatud teadmis- ja innovaatikakogukonna strateegia, eesmärgid, oodatav mõju ja partnerluse raamistiku alla kuuluvad tegevused koos mitmeaastase ärimudeli ja rahastamiskavaga turueesmärkide ja vahe-eesmärkide saavutamiseks. EIT jagab partnerluse raamlepingute egiidi all iga-aastaseid eritoetusi. Kuna toetusi antakse igal aastal, on vaja reageerida kiiresti muutuvale keskkonnale, kus innovatsioon leiab aset.

Peale selle näitavad paljude EIT tegevuste edu ja tulemused, mille abil on toetatud ettevõtlikke üliõpilasi, loodud idufirmasid ja arendatavaid äriideid, et EIT mudel sobib innovaatiliste tegevuste elluviimiseks. Lihtsustamise töökonnd töötab eesmärkide saavutamise tõhususe suurendamise nimel ja on juba vastu võtnud mitu konkreetset meetet ning koostamisel on tegevuskava edasiseks lihtsustamiseks.

VI c)

Rahalise jätkusuutlikkuse saavutamine on EIT missiooni kõige keerulisem aspekt. Edusamme rahalise jätkusuutlikkuse saavutamiseks on tehtud pärast seda, kui EIT võttis 2015. aasta märtsis vastu rahalise jätkusuutlikkuse põhimõtted. Kahel teadmis- ja innovaatikakogukonnal, mille kohta tehti otsus 2014. aastal, on märkimisväärsed omavahendid: üks neist suudab esimese tegevusaasta jooksul rahastada kõik teadmis- ja innovaatikakogukonna juriidilise isiku haldus- ja üldkulud. Vt vastus punktile 38.

Ärihuvi EIT teadmis- ja innovaatikakogukonna innovatsioonimudeli vastu on suur ja seda näitab asjaolu, et teadmis- ja innovaatikakogukondade partneritest moodustavad ettevõtted 56%. See loob tähelepanuväärse potentsiaali ettevõtete suuremaks kaasamiseks teadmis- ja innovaatikakogukondadesse, nagu on üksikasjalikult esitatud vastustes punktidele 56–58.

EIT asutamismääruse kohaselt peaks EIT toimima peamiselt kõrgkoolide, teadusasutuste, ettevõtete ja muude sidusrühmade tippsaavutustele orienteeritud autonoomsete partnerluste kaudu. Tipptaseme põhimõttest lähtumine tähendab teataval määral keskendumist suure innovatsioonivõimega riikidele. Sellegipoolest on EIT käivitanud jõulisi algatusi, et EIT toetus oleks EIT piirkondliku innovatsioonikava kaudu kättesaadav rohkematele abisaajariikidele. EIT andis 2015. aastal välja uued piirkondliku innovatsioonikava suunised, mida rakendatakse teadmis- ja innovaatikakogukondade 2016. aasta äriplaanides ja mis tagab laiemat osalemist. Lisaks näitab viimaste kuude jooksul toimunud teadmis- ja innovaatikakogukonna partnerite arvu suurenemine rohkem kui 800 partnerini ja uute ühispaiknemiskeskuste avamine kõikjal Euroopas, et rahastamine ei piirdu enam vaid mõne riigi või partneriga.

VI d)

EIT hindab teadmis- ja innovaatikakogukondade tulemuslikkust põhjalikult. EIT analüüsib igal aastal teadmis- ja innovaatikakogukonna äriplaani rakendamist, kasutades kvantitatiivseid tulemusnäitajaid ja kvalitatiivseid läbivaatamisi, mille viivad läbi välisekspertid ja EIT personal. Laiemas plaanis viib EIT läbi ka kohapealset järelevalvet ning teadmis- ja innovaatikakogukondade tegevuse temaatilist läbivaatamist. Ühendatult annavad need vahendid teadmis- ja innovaatikakogukonna tulemuslikkusest väga informatiivse pildi.

EIT juhatus võttis 3. detsembril 2015. aastal vastu laiaulatusliku järelevalve strateegia, millega mõõdetakse tulemusi ja mõju.

VII

EIT põhimõtte on leida tasakaal mõjust lähtuva instituudi ja ühenduse vahendite vastutustundliku jagaja vahel. EIT ei saa rahastamist pakkuda ilma tagatisteta ega rahastada ebatõhusat tegevust. EIT on pidevalt täiustanud teadmis- ja innovaatikakogukondade tulemuslikkuse kontrollimist. EIT lükkas hiljuti tulemuslikkuse hindamise põhjal tagasi ühe teadmis- ja innovaatikakogukonna 1,5 miljonit eurot ületavad tegevuskulud. EIT on oma mõjuhindangut veelgi edasi arendanud: EIT juhatuse viimases kevadises teadmis- ja innovaatikakogukondade läbivaatamises keskenduti mõjule; peamise tulemusnäitaja läbivaatamise eesmärk on mõju suurendamine; rahalise jätkusuutlikkuse põhimõtete vastuvõtmine ja käimasolev rahastatavate tegevuste teostatavusuuring näitavad, et EIT on jätkuvalt keskendunud teadmis- ja innovaatikakogukonna mõjudele ning tulemustele (vt vastused punktidele 71–73).

VIII

Komisjon ja EIT on kindlad, et 2015. aastal võetud meetmed, sealhulgas punktides 97–105 esitatud meetmed, käsitlevad kontrollikoja tuvastatud põhiprobleeme.

IX 1)

Komisjon ja EIT nõustuvad soovitusel.

IX 2) a)

Komisjon ja EIT nõustuvad soovitusel osaliselt ja uurivad, mil määral saab mitmeaastasust veelgi laiendada.

IX 2) b)

Komisjon ja EIT nõustuvad soovitusel.

IX 3)

EIT ja komisjon nõustuvad käesoleva soovitusega.

IX 4)

Komisjon ja EIT nõustuvad soovitusega. EIT jätkab keskendumist avaldatavale mõjule, millega alustati juba 2015. aastal.

Sissejuhatus

2. selgitus – Innovatsiooni määratlus

EIT on alates asutamisest 2008. aastal (määrus (EÜ) 294/2008) tegutsenud innovatsiooni määratluse kohaselt, mis hõlmab uute turgude ja ühiskonnale väärtuse loomist. OECD on käesolevas dokumendis kasutatud määratlust uue-
danud, et see kajastaks 2010. ja 2015. innovatsioonistrateegiates¹ esitatud innovatsiooni laiemat mõistet.

EIT missioon ja seega ka instituudi eesmärgid tuginevad innovatsiooni määratlusel, mis hõlmab ühiskondlikke eesmärke.

Tähelepanekud

25

EIT määramine hariduse ja kultuuri peadirektoraadi (mis osaleb täiel määral programmis „Horisont 2020“ Marie Skłodowska-Curie meetme kaudu) põhivastutuse alla oli tõesti hea viis tagada, et kõrgharidussektor oleks teadmiste kolmnurga lõimimisel hästi esindatud, kuna see on EIT seisukohast oluline. Peamine mehhanism selle tagamiseks on EIT juhatus, kus on alati tagatud kolmnurga eri külgede tasakaalustatud osalemine. Komisjon (hariduse ja kultuuri peadirektoraat) võtab vajalikud meetmed, et tagada tõhus koordineerimine komisjoni asjaomaste talituste vahel.

1 OECD 2015. aasta innovatsioonistrateegia, punkt 15, <http://www.oecd.org/sti/OECD-Innovation-Strategy-2015-CMIN2015-7.pdf>. „See on valdkond, mis hõlmab rohkemat kui teadus ja tehnoloogia, kaasates investeeringuid teadmispõhistesse varadesse ka muudel aladel kui teadus- ja arendustegevus. Üha olulisem on sotsiaalne ja organisatsiooniline innovatsioon, sealhulgas uued ärimudelid, mis täiendavad tehnoloogilist innovatsiooni.”

OECD 2010. aasta innovatsioonistrateegia, lk 20. <http://www.oecdbookshop.org/browse.asp?pid=title-detail&lang=en&ds=&ISBN=9789264084704>: „Seega hõlmab innovatsioon määratluse kohaselt ilmselgelt palju laiemat valdkonda kui teadus- ja arendustegevus ning seda mõjutavad mitu tegurit, millest mõnele võib mõju avaldada poliitika. Innovatsioon võib toimuda kõigis majandussektorites, sealhulgas ka valitsemissektori teenuste hulgas, nagu tervishoid ja haridus.”

Programmi „Horisont 2020“ viide: https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/support/reference_terms.html

26

Hariduse ja kultuuri peadirektoraat tagab komisjoni eri talituste koordineerimise ning see toimub teadmis- ja innovaatikakogukondade ja EIT ning asjaomaste komisjoni talituste otsese suhtluse vormis. Hariduse ja kultuuri peadirektoraat on välja töötanud mitu viisi, kuidas sellist suhtlust alates tegevustasandist kuni strateegilise tasandini hõlbustada. Hariduse ja kultuuri peadirektoraat korraldab igal aastal ühepäevase õpikodadega konverentsi, kus teadmis- ja innovaatikakogukonnad ning EIT kohtuvad komisjoni eri peadirektoraatide talitustega. Vajaduse korral korraldatakse koostöö hõlbustamiseks ka mitteametlikke *ad hoc* kohtumisi EIT ja komisjoni talituste või teadmis- ja innovaatikakogukondade ja komisjoni talituste vahel. Hariduse ja kultuuri peadirektoraat koordineerib ka talitustevahelisi konsultatsioone enne kõiki peadirektoraate ametlikult hõlmava kolmeaastase tööprogrammi vastuvõtmist. Kõik asjaomased komisjoni talitused osalevad EIT vahehindamise koostamiseks talitustevahelises juhtrühmas.

EIT suhtleb komisjoni talitustega ka regulaarselt ja otse, eriti just teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadi ning siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEd peadirektoraadiga. EIT suhtleb teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadiga otse näiteks seoses järgmise teadmis- ja innovaatikakogukonna konkursiga või programmi „Horisont 2020“ IT-vahendite kättesaadavusega. Hariduse ja kultuuri peadirektoraat toetab aastakoosoleku raames korraldatavaid EIT ja talituste kahepoolseid kohtumisi, et koordineerida aasta jooksul konkreetsete algatuste raames tehtavat tööd.

2015. aastal on hariduse ja kultuuri peadirektoraadi, EIT ning regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi vahel loodud olulised kontaktid seoses EIT piirkondliku innovatsioonikava ja aruka spetsialiseerumise strateegiatega.

27

EIT innovatsioonimudeli jaoks on olulised mõlemat tüüpi tegevused: mudel kajastab eesmärki luua lisaks olemasolevatele struktuuridele ja võimetele (täiendavad tegevused) innovatsiooni (EIT rahastatud tegevused). Komisjon ja EIT on arvamusel, et teadmis- ja innovaatikakogukonna lisaväärtust andvad tegevused ja täiendavad tegevused moodustavad ühtse innovatsioonitegevuste kogumi.

29

Teadmis- ja innovaatikakogukonna täiendavate tegevuste põhimõte ei olnud algselt piisavalt põhjalikult määratletud, aga seda on aja jooksul parandatud (vt ka punktid 100 ja 101).

Kontrollikoja tuvastatud nõrka seost EIT rahastatud tegevuste ja täiendavate tegevuste vahel on tunnistanud ning EIT tegi 2015. aasta esimeses pooles muudatused, mis parandavad selle seose kontrollimist äriplaani koostamise etapis.

31

EIT on märkimisväärselt parandanud seost EIT rahastatud tegevuste ning teadmis- ja innovaatikakogukondade täiendavate tegevuste vahel. Nende kahe tegevuse vahelise proportsionaalsuse põhimõte toodi esimest korda sisse 2015. aasta äriplaanis ja toetuslepingutes. Seda seost parandatakse 2016. aastal veelgi: EIT vaatab teadmis- ja innovaatikakogukondade täiendavad tegevused üle teadmis- ja innovaatikakogukondade äriplaanide iga-aastase hindamise käigus. Nende muudatuste tulemusi on näha 2016. aastal.

EIT arvestab ka iga konkreetse täiendava tegevuse tulemusi ja väljundeid. Kui tulemus on hea, võidakse heaks kiita teadmis- ja innovaatikakogukonna täiendava tegevuse suhteliselt suured kulud. Teadmis- ja innovaatikakogukonna täiendava tegevuse kulud peavad olema proportsioonis EIT rahastatud tegevuse kuluga ja/või oodatava mõjuga ning seega võidakse teadmis- ja innovaatikakogukonna täiendava tegevuse suhteliselt suured kulud heaks kiita juhul, kui tegevus avaldab märkimisväärset mõju teadmis- ja innovaatikakogukonna arengule.

32

EIT parandab EIT rahastatud tegevuste ning teadmis- ja innovaatikakogukondade täiendavate tegevuste seoste kontrollimist programmi koostamise etapis ehk äriplaanide hindamisel alates 2016. aasta äriplaanide hindamise tsüklist. Seega ei saa teadmis- ja innovaatikakogukonnad kavandatud täiendavaid tegevusi aruandluse etapis ilma EIT heakskiiduta asendada ja seeläbi kaob ka ebakindlus, kas teadmis- ja innovaatikakogukonna täiendavad tegevused kiidetakse aruandluse etapis heaks.

3. selgitus – Näide teadmis- ja innovaatikakogukonna täiendavast tegevusest, mille seos EIT rahastatud tegevusega ei ole selge

Täiendavad tegevused aitavad teadmis- ja innovaatikakogukonna eesmärgi saavutada kahel moel. Need võivad tugineda EIT rahastatud tegevustele või moodustada aluse, mille põhjal EIT saab innovatsiooni täiendavalt rahastada. Teadmis- ja innovaatikakogukonna täiendavate tegevuste kasutamine pelgalt rahastamisvahendina on liiga kitsarinnaline suhtumine innovatsiooni.

Peale selle on EIT osana iga-aastase äriplaani suunistest täiendanud teadmis- ja innovaatikakogukondadele mõeldud suuniseid täiendavate tegevuste kohta.

33

Innovatsioon ei toimu isolatsioonis ja selle jaoks on vaja täiendavaid tegevusi ning võrgustikke, kuhu integreeritakse EIT rahastatud tegevused.

Komisjon ja EIT nõustuvad aga, et rohkem tähelepanu tuleb pöörata täiendavate tegevuste määratlusele ning EIT rahastusest tuleneva finantsvõimenduse täpsemale mõõtmisele. Seega kiidavad komisjon ja EIT kontrollikoja soovitusel heaks. EIT on selle tulemusena juba vastavas suunas tegutsema hakanud.

35

Teadmis- ja innovaatikakogukonna täiendavad tegevused, mis annavad teadmised uute lisaväärtust andvate tegevuste jaoks, on loogiliselt võttes alati tagasiulatuvad, sest kõnealused teadmis- ja innovaatikakogukonna täiendavad tegevused lõpetatakse enne EIT rahastatud tegevuste algust.

Mõned teadmis- ja innovaatikakogukonna täiendavad tegevused ei ole määratluse kohaselt täiendava iseloomuga. Selle asemel moodustavad need aluse EIT rahastatud tegevustele. EIT rahastatud tegevused võivad protsessi hili- semas järgus luua täiendava võimenduse, kui nende käigus luuakse tooteid, protsesse või teenuseid, mis tekitavad tulu. Kui teadmis- ja innovaatikakogukonna algne täiendav tegevus ei oleks aset leidnud, ei oleks jõutud ka sellel tegevusel tugineva EIT rahastatud tegevuse tulemusteni. Seetõttu on tagasiulatuva mõjuga teadmis- ja innovaatikakogukonna täiendavad tegevused EIT innovatsioonimudeli jaoks vajalikud.

Samas tunnistavad komisjon ja EIT, et selliseid teadmis- ja innovaatikakogukonna täiendavaid tegevusi ei saa EIT rahastatud tegevuste finantsvõimenduse arvutamisel otseselt arvesse võtta.

Nagu eespool kirjeldatud, on täiendavad tegevused innovatsioonisüsteemide tõhusaks toimimiseks hädavajalikud ja need on vastavuses mitmeaastase perspektiiviga.

4. selgitus – Finantsvõimendus ei saa põhineda tagasiulatuval tegevusel

Täiendavad tegevused on vajalikud EIT rahastatud tegevustele aluse panemiseks või nende täiendamiseks. Kõiki täiendavaid tegevusi ei saa pidada võimenduse andjateks ja võimenduse mõõtmiseks on vaja määratlusi täiustada.

37

Täiendavate tegevuste mitterahalised või rahalised sissemaksud on toimivate innovatsioonisüsteemide jaoks hädavajalikud.

5. selgitus – Näide teadmiskogukonna ja innovaatorite tegevuse mittetäiendavast iseloomust

Uute üliõpilaste kaasamine ei tähenda alati suuremaid kulusid, kui arvestada õpetajate aega õppetöös osalemiseks, laboriseadmeid (eriti kursustel, kus on suur osakaal praktilisel poolel), praktikate haldamist ettevõtetes (mis tähendab iga üliõpilasega eraldi tegelemist) ja ülikooli teenuste kasutamist. Seetõttu on EIT poolt mitterahastatud üliõpilastele tehtud kulud õigustatult määratletud teadmiskogukonna ja innovaatorite tegevuse kuludena EIT rahastatud kursuse puhul.

38

Rahalist jätkusuutlikkust ei tohi mõista EIT-poolse teadmiskogukondade rahastamise täieliku lõppemisena, vaid EIT rahastamine väheneb „eelnevalt määratud miinimumtasemeni,” mis on kindlaks määratud 5. märtsil 2015. aastal EIT juhatuse vastu võetud „Teadmiskogukondade rahalise jätkusuutlikkuse põhimõtetes”.

Seni ei ole veel tõestatud, et 15 aastat ei ole rahalise jätkusuutlikkuse strateegia väljatöötamiseks ja edukaks rakendamiseks piisav.

EIT sihtasutus asutati eesmärgiga toimida teisel tasandil ja teise eesmärgiga kui teadmiskogukonnad. Teadmiskogukonnad kaasavad ning kindlustavad kapitali eesmärgiga tagada investeringute tasuvus ja nad võivad oma tegevustest tulu saada, mis ei ole kunagi olnud EIT sihtasutuse eesmärk.

39

Kuigi tunnistatakse, et rahalise jätkusuutlikkuse saavutamine ei ole kerge, on hinnanguid liiga vara anda. OECD rõhutab 2015. aasta innovatsioonistrateegias, et innovatsiooni investeringute tasuvuse mõõtmisel tuleb arvestada pikaajalise perspektiiviga. Seega ei ole teadmiskogukondade esimese viie aasta tegevuse andmed piisavad, et teha järeldusi pikaajalise rahalise jätkusuutlikkuse kohta.

EIT on selles vallas rohkem pingutanud. EIT töötab praegu teadmiskogukondade rahalise jätkusuutlikkuse põhimõtetega kooskõlas välja aruandevormi teadmiskogukondade rahalise jätkusuutlikkuse aruandluse kohta, mis lisatakse teadmiskogukondade kasumi õige aruandluse tagamiseks aruandluse suunistesse. 2016. aasta äriplaanid ja EIT ekspertide hinnangud nende kohta näitavad juba märkimisväärseid edusamme. Kõik teadmiskogukonnad on selle määranud prioriteetseks eesmärgiks ja tegevused vaadatakse tulu teenimise seisukohast läbi. Näiteks rahastab üks uutest teadmiskogukondadest haldus- ja üldkulusid täielikult omavahenditest, mis on hea alguspunkt rahalise jätkusuutlikkuse saavutamiseks.

Teadmis- ja innovaatikakogukondade edusamme rahalise jätkusuutlikkuse saavutamise suunas hinnatakse 2016. aastal pärast esimeste aruannete kättesaamist. EIT vaatab teadmis- ja innovaatikakogukondade edusammud rahalise jätkusuutlikkuse põhimõtetega kooskõlas põhjalikumalt üle 7 aasta pärast. EIT on moodustanud ka töörühma, palganud eksperdi ja käivitanud algatusi, et toetada teadmis- ja innovaatikakogukondade püüdlusi rahalise jätkusuutlikkuse poole.

Kõigil ülalmainitud põhjustel on teadmis- ja innovaatikakogukondade rahalist jätkusuutlikkust 10 aasta jooksul liiga vara hinnata.

42

Äriplaanide muutmine rakendamise ajal on tavaline protsess, mis tagab märkimisväärse paindlikkuse innovatsiooni- projektide kaasamiseks ka toetuslepingute kestuse viimaste kuude jooksul. Teadmis- ja innovaatikakogukonnad on seda võimalust ajavahemikul 2010–2014 laialdaselt kasutanud. 2014. aastal kiitis EIT heaks viis muudatust, mis hõlmasid uusi teadmis- ja innovaatikakogukonna tegevusi.

Teadmis- ja innovaatikakogukonna äriplaanide koostamise 2014. aasta suunised võimaldasid teadmis- ja innovaatikakogukondadel lisada äriplaani lisaväärtust andvad tegevused, mis moodustasid eelarvest kuni 15% ja mis ei olnud täpselt määratletud. Analoogset lähenemist kasutatakse ka 2015. aastal, mille kohaselt peab äriplaani hõlmama uute tegevuste valimisprotsessi kirjeldust ja tegevuste täpne kirjeldus esitatakse siis, kui üksikasjad on selged.

Peale selle on teadmis- ja innovaatikakogukondadel võimalus ilma EIT heakskiiduta kanda sama eelarverubriigi piiresse jäävate tegevuste vahel üle 100% eelarvest ja kuni 20% eelarvest eri eelarverubriikidesse kuuluvate tegevuste puhul. See säte on oluliselt paindlikum ja kasulikum kui muudes ELi programmides ning näitab järjekordselt, et välja on töötatud spetsiaalsed mehhanismid kiiresti reageerivas keskkonnas toimuvate muudatuste toetamiseks, mis vastab innovatsiooniprojektide vajadustele.

43

EIT aastaelarve oleneb ELi aastaelarve heakskiitmise käigus eraldatud summast, mis selgub tavaliselt aasta N–1 detsembris. EIT eelarvelised kohustused ei saa olla suuremad kui ELi eelarves heaks kiidetud rahalised vahendid. Seetõttu allkirjastab EIT igal aastal teadmis- ja innovaatikakogukondadega toetuslepingud. Sellegipoolest uuritakse eelkõige lihtsustamise töökoona abil lisameetmeid, mille eesmärk on võtta arvesse mõne tegevuse mitmeaastast mõõdet.

44

EIT konkurentsipõhiselt jagatava rahastamise lähenemisviis põhineb tulemuspõhisel eelarvestamisel, mis on loomult ebakindel ja tunnustab tippsaavutusi ning mõju avaldamist. Pikaajalise kindlustatud rahastamise pakkumine võib tulemustel ja mõjul põhinevale lähenemisviisile kahjulikult mõjuda.

Peale selle näitavad ka punktide 41 ja 44 vastused, et teadmis- ja innovaatikakogukondade kasutuses on vahendeid rahastamise lühiajaliste kõikumiste vastu kindlustamiseks. Nende hulka kuuluvad üldised finantsturgude vahendid ja paindlikult ülesehitatud äriplaanid.

6. selgitus – Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond (EFSI)² ja selle mõju EIT eelarvele

Teine lõik: kuigi teadmis- ja innovaatikakogukondade rahastamist on 2016. aastal tõesti vähendatud, on see sellegipoolest piisav kolme väljakujunenud teadmis- ja innovaatikakogukonna mahuka äriplaani käigushoidmiseks ja kahe äsja asutatud teadmis- ja innovaatikakogukonna kiireks kasvuks. 2016. aastal eraldati kolmele väljakujunenud teadmis- ja innovaatikakogukonnale üle 233 miljoni euro ja 41 miljonit eurot eraldati kahele uuele teadmis- ja innovaatikakogukonnale.

2 Arvamus nr 4/2015 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepaneku kohta, mis käsitleb Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi ning millega muudetakse määrusi (EL) nr 1291/2013 ja (EL) nr 1316/2013.

45

Iga-aastaste toetuslepingute sobimatuse kohta esitatud argumendid peaksid olema tasakaalus, arvestades EIT algatusi aastaste ja mitmeaastaste perspektiivide kombineerimiseks. Oluline on tähele panna, et mitmeaastase perspektiiviga arvestatakse iga-aastase konkurentsipõhise rahastamise raamistikus. Teadmis- ja innovaatikakogukondade iga-aastaseks rahastamiseks on peale konkurentsipõhise rahastamise mõeldud ka toetusvahendid. Toetusvahendid jagatakse teadmis- ja innovaatikakogukondade vahel võrdselt ja see tagab kindlustustunde rahastamise suhtes. Peale selle tuleb tähele panna, et partnerluse raamleping loob õigusliku aluse ja paneb EIT-le kohustuse teadmis- ja innovaatikakogukondasid pika ajavahemiku vältel toetada. Nagu eespool mainitud, on aastasel toetuste tsüklil sisseehitatud paindlikkus, mis võimaldab aasta jooksul uuenduslikke projekte lõpetada ja lisada, seega ei takista aastane tsükkel eraldiseisvate tegevuste paindlikkust, vaid annab üldise planeerimisraamistiku.

46

Haridus on üks EIT tegevuse peamisi tugisambaid. EIT hoolitseb spetsiaalselt selle eest, et haridusprogrammid oleks piisavalt rahastatud. Tagatud toetusvahendid moodustavad märkimisväärse osa iga teadmis- ja innovaatikakogukonna eelarvest, mis vähendab ebakindlust mitmeaastaste prioriteetsete tegevuste suhtes, nagu seda on haridusprogrammid.

47

Toetusvahendite pakkumine vähendab katkemise riski suure osa puhul programmist.

Vt komisjoni ja EIT vastus punktidele 41 ja 44.

48

Toetusvahendite märkimisväärne osa EIT rahastamismudelil tagab teatava kindlustunde pikaajaliste plaanide tegemisel.

Vt komisjoni ja EIT vastus punktidele 41 ja 44.

49

Kuna EIT eelarve kinnitatakse aastaks ja ELi eelarvet ei võeta tavaliselt vastu enne detsembri keskpaika, ei saa kõnealuse aasta toetuslepingutele alla kirjutada enne kõnealuse aasta 1. jaanuari. Sellele probleemile pööras Euroopa Kontrollikoda esimest korda tähelepanu 2011. eelarveaasta eriaruandes ja EIT esitas sellele omapoolsed kommentaarid. EIT on võtnud endale kohustuse vähendada ajalist vahet teadmis- ja innovaatikakogukondade äriplaanides määratletud tegevuse alguskuupäeva ja toetuslepingute sõlmimise kuupäeva vahel. Selle tulemusel sõlmiti kolme teadmis- ja innovaatikakogukonna 2013. ja 2014. aasta toetuslepingud vastavalt 2013. ja 2014. aasta veebruaris.

2015. aasta puhul oli tegemist erandiga, sest teadmis- ja innovaatikakogukonnad küsisid uue partnerluse raamlepingu taotlemiseks pikendust, et täiendavalt selgitada EIT, teadmis- ja innovaatikakogukondade ning Euroopa Komisjoniga seotud teatud sätete mõjusid programmi „Horisont 2020” eeskirjadega vastavusse viimise kontekstis. Kuna see tekitas vajaduse õiguslaste konsultatsioonide järele, võttis komisjonil uute toetuslepingute eelnev heakskiitmine rohkem aega kui tavaliselt. EIT eeldab, et alates 2016. aastast sõlmitakse toetuslepingud jälle õigeaegselt, kui uued partnerluse raamlepingud on juba sõlmitud, mis tähendab, et 2015. aasta hiline lepingute sõlmimine jääb ühekordseks juhtumiks.

50

Kuigi see on olnud 2015. aastani tavaline, saaksid teadmis- ja innovaatikakogukonnad teatavatel tingimustel, nagu eelnevate ettemaksete kasutamine ja teatav vahearuannete esitamise kohustus, taotleda täiendavaid ettemakseid.

Kuigi EIT tahaks teadmis- ja innovaatikakogukondadele teha sularahaposisiooni haldamiseks ettemakseid kuni 70% ulatuses määratud toetusest, tuleb tähele panna, et ettemaksete summa oleneb maksete assigneeringute kättesaadavusest, mis ei ole EIT kontrolli all. 2016. aasta toetuslepingute ettemaksed jäävad eeldatavasti 60% juurde.

Teadmis- ja innovaatikakogukondadel on võimsate, tugevaid tööstuspartnereid ja ülikoole hõlmavate innovatsiooni-võrgustikena võimalus rahavoo probleeme lahendada näiteks pangalaenuga, nagu mõned teadmis- ja innovaatikakogukonnad on juba teinud. See võimaldab neil suurendada partnerite või abisaajate (nt üliõpilased või idufirmad) ettemaksete määrasid juhtudel, kus rahavoog võiks muidu probleemi tekitada.

51

EIT juhatus võttis 3. detsembril 2015. aastal vastu EIT järelevalve strateegia, mis mõõdab andmeid EIT mõju kohta programmile „Horisont 2020“, kasutades EIT enda ning teadmis- ja innovaatikakogukonna tegevusi ja tulemusi. Peale selle panustab EIT aktiivselt programmi „Horisont 2020“ 2014. aasta iga-aastase järelevalve aruande koostamisse ja neil on aruandes oma jaotis.

52

Peamiste tulemusnäitajate varasemad muudatused tehti nende mõiste/tähenduse täpsustamiseks, et tagada võrdsed tingimused eri teadmis- ja innovaatikakogukondadele ning reageerida teadmis- ja innovaatikakogukondade pidevale arengule. Muudatused tehti pärast teadmis- ja innovaatikakogukondadega konsulteerimist, et muu hulgas käsitleda erinevusi teadmis- ja innovaatikakogukondade tegevusalade ja laiemas keskkonna vahel.

Peamistes tulemusnäitajates aja jooksul toimunud muudatused käsitlevad seega otseselt punktis 52 esitatud järeldust.

53

EIT viib läbi ulatuslikud analüüsid, et võrrelda teadmis- ja innovaatikakogukondasid mitme aspekti alusel, mitte ainult peamiste tulemusnäitajate põhjal. Teadmis- ja innovaatikakogukondade äriplaanide rakendamist hinnatakse nii kvantitatiivsete tulemusnäitajate kui ka kvalitatiivsete läbivaatamiste põhjal, mille viivad läbi väliseksperdid ja EIT personal. Laiemas plaanis viib EIT läbi ka kohapealset järelevalvet ning teadmis- ja innovaatikakogukondade tegevuse temaatilist läbivaatamist. Ühendatult annavad need vahendid teadmis- ja innovaatikakogukondade erinevustest väga informatiivse pildi.

54

EIT tunnistab, et väljundeid ja mõju saab mõõta ainult kombineeritud kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete näitajate abil. Seda käsitletakse põhjalikult EIT järelevalve strateegias, mille EIT juhatus võttis vastu 2015. aasta detsembris, ja peamiste tulemusnäitajate abil, mida kirjeldatakse punktis 102.

55

Ärikogukonnad on teadmis- ja innovaatikakogukondade juhtimises hästi esindatud ning neil on juhtiv roll teadmis- ja innovaatikakogukondade strateegiate koostamises. Teadmis- ja innovaatikakogukondade juhatuses esindatud vastavate tööstusvaldkondade esindajate mittetäielik nimekiri on järgmine:

- EIT Digital: Deutsche Telekom AG, Philips, Nokia, British Telecom, Alcatel-Lucent, Ericsson
- Teadmis- ja innovaatikakogukond Climate: Bayer Technology Services GmbH, GDF Suez, South Pole Carbon, Velux A/S
- Teadmis- ja innovaatikakogukond InnoEnergy: Total SA, Gas Natural Fenosa, Electricité de France, ABB AB, Areva SA

56

EIT toetuste kaudu rahastamise tase ei ole piisav näitaja, et mõõta osalust teadmis- ja innovaatikakogukondades. Näiteks on kõrgharidusele eraldatav toetus mõeldud rohkem ettevõtlusele suunatud õppekavade ja ülikooli lõpetavate ettevõtlike üliõpilaste toetamiseks, millest on ettevõtetel otseselt kasu. Osaluse näitaja peaks arvestama partnerite arvuga, sest see on teadmis- ja innovaatikakogukonna atraktiivsuse otsene näitaja, ja toetatud tegevuste olemusega, mitte toetust rakendava asutuse liigiga.

57

EIT ning teadmis- ja innovaatikakogukondade eesmärk on tegelda ülikoolide ja ettevõtete koostöö madala taseme probleemiga, mis hõlmab kogu ELi. Seetõttu ongi ärikogukonnad teadmis- ja innovaatikakogukondade juhtimises hästi esindatud ning neil on juhtiv roll teadmis- ja innovaatikakogukondade strateegiate koostamises. Sellegipoolest eeldati, et algselt tekib probleeme ülikoolide ja ettevõtete koostöö soovitud taseme saavutamisel. Sellega tegelemiseks on EIT muutnud äriplaani suuniseid ning andnud teadmis- ja innovaatikakogukondadele strateegilisi soovitusi. Teadmis- ja innovaatikakogukonnad on muutunud ka sise-eeskirju ning menetlusi.

EIT ning teadmis- ja innovaatikakogukondade edusammud selles valdkonnas näitavad, et teadmis- ja innovaatikakogukondade mudel sobib ülikoolide, uurimisasutuste ja ettevõtete vahelise pikaajalise koostöö arendamiseks ning komisjon on veendunud, et tulemused paranevad ka tulevikus.

58

Kuigi EIT ei ole kindlaks määranud, kui suur osa eelarvest peaks olema mõeldud VKEdele, on sellegipoolest paigas kvantifitseeritud eesmärgid VKEde loomiseks. EIT loodud VKEdest idufirmad kuuluvad EIT peamiste tulemusnäitajate alla ja seega on need väga soodustatud. 2014. aastal teatasid kolm esimese laine teadmis- ja innovaatikakogukonda, et loodud on 90 uut idufirmat, mis kõik liigituvad komisjoni soovitusel (K(2003) 1422) määratluse kohaselt VKEdeks. Peale selle toetati alltoetuste või teadmis- ja innovaatikakogukondade ettevõtluse edendamise teenuste pakkumise abil paljusid olemasolevaid väikeettevõtteid.

59

EIT on saavutanud märkimisväärseid tulemusi VKEde osaluse edendamisel ja toetamisel innovatsiooniga seotud tegevustes.

Mitu EIT tegevust on spetsiaalselt VKEdele suunatud. VKEdele rahalise stiimul andmiseks oli EIT-I ajavahemikul 2010–2013 isegi konkreetne erand ELi finantsmäärusest, mis võimaldas VKEdel teadmis- ja innovaatikakogukondade partneritena taotleda lisaks otsestele kuludele toetust 40%-le kaudsetest kuludest, võrreldes mitte-VKEdest ettevõtetele lubatud 20%-ga.

Olemasolevate VKEde sihttoetuste suhtes tagab partnerlus teadmis- ja innovaatikakogukonnaga tugeva võrgustiku, kus toetust saada. Märkimisväärse innovatsioonipotentsiaaliga olemasolevad VKEd on seega parimas positsioonis, et luua partnerlust teadmis- ja innovaatikakogukonnaga ja EIT pakutavat toetust täielikult kasutada. Selle tulemusel on üha rohkem VKEsid nii teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerid kui ka teadmis- ja innovaatikakogukondade alltoetuste saajad ning ettevõtete loomise ja edendamise teenuste kasutajad.

60

Kuna teadmis- ja innovaatikakogukonnad üritavad saavutada rahalist jätkusuutlikkust ning saavad peale EIT toetuste kasutada ka rahastamisvahendeid (nt pangalaenuid) ja teisi sissetulekuallikaid, suudavad nad tagada, et maksed VKEdele tehakse õigeaegselt, sõltumata EIT rahastuse saamisest. EIT ei saa teadmis- ja innovaatikakogukondadele ette kirjutada maksetingimusi, mida viimased oma lepingulistele partneritele pakuvad, sest teadmis- ja innovaatikakogukonnad on selles osas autonoomsed. Kuna VKEde toetusmaksete suurus on seoses programmi kui terviku suurusega piiratud, saavad teadmis- ja innovaatikakogukonnad VKEde ettemakseid rahavoo asjakohase haldamisega suurendada (lisanäiteid teadmis- ja innovaatikakogukonna rahastamise paindlikkuse kohta leiab komisjoni ja EIT vastustest punktidele 41 ja 44).

61

EIT kogub süsteemselt teavet uute teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerite kohta, kui nad ühinevad teadmis- ja innovaatikakogukondadega. Seega on EIT-I ajakohastatud teave teadmis- ja innovaatikakogukonna VKEdest partnerite kohta.

Peale selle on teadmis- ja innovaatikakogukonna tegevuse esimeste aastate jooksul ülekaalus suured organisatsioonid, sest neil on võimekus valmistada ette põhjalik strateegiline tegevuskava ja võiduprojekt, mis valitakse algselt teadmis- ja innovaatikakogukonnaks. VKEd liituvad teadmis- ja innovaatikakogukondadega tavaliselt hiljem, kui nad saavad oma osalusega juba loodud partnerlustele lisaväärtust anda.

Näiteks oli teadmis- ja innovaatikakogukonna InnoEnergy partneriteks ajavahemikul 2010–2013 25 VKEd. 2014. ja 2015. aastal liitus teadmis- ja innovaatikakogukonnaga InnoEnergy vastavalt 55 ja 50 uut VKEd, tõstes VKEdest partnerite arvu 130ni.

EIT teadmis- ja innovaatikakogukondade programmis osaleb palju VKEsid, kes on EIT toetuse lõppsaajad teiste teadmis- ja innovaatikakogukonna partneritega, nagu ülikoolid, teaduskeskused või tööstusettevõtted, sõlmitud allhangete või alltoetuste kaudu. Teadmis- ja innovaatikakogukondade edendus- ja inkubatsiooniprogrammid on suunatud just idufirmadest VKEdele ning EIT üks peamistest tulemusnäitajatest jälgib uute VKEde loomist. VKEde suurenev arv teadmis- ja innovaatikakogukondade partnerite hulgas ning teisest küljest EIT toetuste suurenemine tähendab ka seda, et VKEd saavad suurema osa toetustest.

62

EIT toetab VKEsid aktiivselt. EIT-l on selged eesmärgid idufirmade loomiseks ja see on üks EIT peamistes tulemusnäitajatest.

Vt komisjoni ja EIT vastus punktile 57.

64

Sünergia ja vastastikuse täiendavuse edendamine teiste ELi algatustega on EIT ning hariduse ja kultuuri peadirektoraadi prioriteet. Eesmärk on lisatud EIT strateegilise innovatsiooni kavasse ja määrusesse.

Hariduse ja kultuuri peadirektoraat ning EIT hõlbustavad sünergia ja vastastikuse täiendavuse saavutamist (nt iga-aastane kohtumine komisjoni talituste, EIT ning teadmis- ja innovaatikakogukondade vahel, valikukriteeriumid uute teadmis- ja innovaatikakogukondade jaoks) ning need on integreeritud teadmis- ja innovaatikakogukondade mudelisse, mille elemendid kajastavad teiste ELi programmide eesmäärke ning nendest saadud kogemusi (nt teadmiste kolmnurga põhimõte kajastab Erasmus+ ning ülikoolide ja ettevõtjate dialoogi aspekte; ühispaiknemiskeskuste põhimõte tugineb ELi regionaalpoliitikal; lähenemisviis ühiskondlikele väljakutsetele on sama nagu programmi „Horisont 2020“ raames; EIT rahastamismudel tugineb teiste programmide kogemustele). Sünergiate kohta leiab konkreetseid näiteid teadmis- ja innovaatikakogukondade temaatilistest valdkondadest, nagu EIT Digital: Future Internet ja Big Data PPP, teadmis- ja innovaatikakogukond InnoEnergy: SET-kava ning teadmis- ja innovaatikakogukond Climate: koostöö kliimameetmete peadirektoraadiga ettevalmistuste tegemiseks ÜRO Pariisi kliimakonverentsiks 2015. aasta detsembris.

EIT jätkab sünergia edendamist konkreetsete projektide tasandil, viimasel ajal eriti Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi (EFSI), Euroopa teaduse ja tehnika alase koostöö (COST) ja Euroopa Kosmoseagentuuri (ESA) kontekstis.

69

EIT on juba esitanud taotluse, et käivitada täieliku rahalise anatoomia saavutamise protsess. See lõpetatakse eeldavasti enne 2016. aasta lõppu.

71

Peale eeskirjade järgimise tagamise on EIT hakanud üha rohkem premeerima tulemuslikkust ja soodustama mõju avaldamist. Näiteks mõjuvad kehvad tulemused teadmis- ja innovaatikakogukonna eelarvele aina negatiivsemalt. Osana teadmis- ja innovaatikakogukondade rahalise jätkusuutlikkuse põhimõttest on teadmis- ja innovaatikakogukondadele mõeldud EIT eelarves aina suurem osakaal konkurentsipõhisel rahastamisel. Kuna eelarve osakaal, mis tunnustab häid tulemusi, suureneb aja jooksul, on kehvade tulemustega teadmis- ja innovaatikakogukonnal üha suurem rahaline motivatsioon tulemusi parandada.

72

EIT on 2015. aastal suurendanud kehvamate tulemuste otsest mõju makstavatele summadele: EIT ei kiida teadmis- ja innovaatikakogukonna kõiki kulunõudeid heaks, kui tegevuse rakendamine on olnud ebapiisav. Vt komisjoni ja EIT vastused kokkuvõtte VII punktile.

Pärast kontrollikoja sekkumist on EIT jätkanud kulude kontrollimise parandamist iga-aastastes auditoruannetes. EIT tunnustab tulemusi märkimisväärselt, tagades samas kindlustunde tekkinud kulude abikõlblikkuse suhtes.

74

EIT ja komisjoni meelest sobib programmi „Horisont 2020” osalemiseeskirjade artiklis 34 sätestatud piirmäär teadmis- ja innovaatikakogukondadele makstavate EIT toetuste jaoks. Komisjoni arvates on sobiv nõuda ELi/EIT fondidest abisaajalt auditeerimistöendit, kui aastane toetus on üle 325 000 euro. Igal juhul oleks EIT-l vaja konkreetset erandit programmi „Horisont 2020” osalemiseeskirjade artiklist 34, et kasutada osalejatele eraldatud toetuste puhul teist või kõrgemat piirmäära kui 325 000 eurot.

Vt ka komisjoni ja EIT vastused punktidele 79 ja 80.

76

Oluline on märkida, et finantsaruanded ei ole enam EIT-spetsiifilised, sest kuluaruanded on alates 2016. aasta toetuslepingutest täielikult kooskõlastatud programmi „Horisont 2020” vormidega.

79 Teine taane

Selle soovitus täitmiseks oleks vaja konkreetset erandit programmi „Horisont 2020” osalemiseeskirjadest ja finantsmäärusest³.

79 Kolmas taane

See soovitus ei ole EIT kontrolli all, sest selle täitmiseks oleks vaja konkreetset erandit programmi „Horisont 2020” osalemiseeskirjadest ja finantsmäärusest⁴.

81

Teadus- ja arendustegevuse programmides on projektide tehnilise hindamise allhanked tavalised. See kehtib eriti väga keeruliste projektide puhul, mis käsitlevad ja integreerivad selliseid tegevusvaldkondi, nagu haridus, innovatsioon ja ettevõtlus.

83

Oluline on märkida, et EIT on alates 2013. aastast parandanud tööjõu voolavuse suundumust. Ungari madal riigikoefitsient (praegu 69%) mõjutab tööjõu voolavust märkimisväärselt. EIT ei saa aga seda kontrollida.

84

Samas on märkimisväärselt parandatud EIT haldussuutlikkust. Osakonnajuhataja vaba ametikoht on täidetud ja teiste osakonnajuhatajate valimine on pooleli. Peale selle on praegu käimas EIT direktori valimine.

³ https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/ET/leg/finreg/Pages/leg-020-08_finreg2012.aspx#fr135

⁴ https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/ET/leg/finreg/Pages/leg-020-08_finreg2012.aspx#fr135

86

Kuna EIT on keskendunud tipptasemele, on loomulik, et teadmis- ja innovaatikakogukondades on rohkem esindatud suurema innovatsioonivõimega riigid. Kuigi EIT üks selgeid eesmärke on tugevdada olemasolevaid võimeid ja Euroopa tippkeskuseid, tagab EIT lisaks, et EIT piirkondliku innovatsioonikava kaudu saavad kasu ka need liidu piirkonnad, mis ei võta teadmis- ja innovaatikakogukondadest otseselt osa.

11. selgitus – Mure EIT eraldatava rahastamise kontsentreerituse ja puuduva läbipaistvuse üle

Teadmiste kolmnurga külgede vahel on mõistlik tasakaal nii partnerite jaotuse kui ka rahastamise seisukohast. Teadmis- ja innovaatikakogukondade projektide valimiseks on paika pandud selged menetlused, mis tagavad kvaliteedikontrolli ja läbipaistvuse.

89

Esile hakkavad kerkima tõendid EIT tulemuste kohta. Tänu EIT-le on ülikooli lõpetanud üle 1 000 ettevõtliku üliõpilase, on tekkinud idufirmasid, hulgaliselt edulugusid, tugev üleeuroopaline ühispaiknemiskeskuste võrgustik ja ettevõtluse edendajad ning EIT on edendatud ettevõtluskultuuri.

92

2015. aasta novembris lõpetatud ettevõtete loomise läbivaatamine sisaldab märkimisväärseid tõendeid EIT / teadmis- ja innovaatikakogukonna edendusprogrammide antud lisaväärtusest ja toetatud ettevõtete kohta on olemas investeerimistingimused, mis näitavad, kui märkimisväärne mõju oli EIT toetusel ettevõtete loomisele.

93

Peamiste tulemusnäitajate kohaselt on saavutatud märkimisväärsed väljundid, millest paljud on nüüd teisendatud konkreetseteks tulemusteks (vt punktis 90 mainitud näited).

94

Tuleb rõhutada, et Euroopa ettevõtetesse kaasatakse ka väljastpoolt Euroopat pärit üliõpilasi või nad asutavad pärast õpingute lõpetamist oma ettevõtte, mõjutades meie ühiskonda ja andes sellele lisaväärtust. EIT teadmis- ja innovaatikakogukonnad on loonud keskkonna, kus teadusasutuste ja ettevõtete vaheline lõhe on kahanenud ning seega on sellistel üliõpilastel pärast õpinguid lihtsam töötada teadmis- ja innovaatikakogukonna äripartneri heaks ning jääda seega Euroopasse.

98

Kõik kolm esimese laine teadmis- ja innovaatikakogukonda on kooskõlas EIT asutamismääruse artikli 6 lõike 2 punktiga e pannud paika rahalise jätkusuutlikkuse strateegiad. Nende strateegiade kokkuvõte on alates 2014. aastast lisatud teadmis- ja innovaatikakogukonna äriplaani. 2016. aasta äriplaanide puhul keskendus EIT ekspert konkreetsetele rahalise jätkusuutlikkuse probleemidele ning hindas iga teadmis- ja innovaatikakogukonna plaane.

103

Uutele partnerluse raamlepingutele kirjutatakse alla 2016. aasta alguses.

Järeldused ja soovitused

1. soovitus

Komisjon ja EIT nõustuvad soovituselga.

Mis tahes õigusakti muutmise ettepanek tuleb ette valmistada kooskõlas parema õigusloome põhimõtetega, järgides eriti põhimõtet „kõigepealt hinda“. EIT õigusliku aluse kohaselt peab komisjon EITd 2017. aasta lõpuks hindama ja praegu valmistatakse seda hinnangut ette koostöös komisjoni kõigi asjaomaste talitustega.

Hindamise käigus arvestatakse auditi kriitilise arvamusega ja sõltumatutel hindajatel on juurdepääs kõnealusele auditile. Hindamistulemuste põhjal otsustatakse kooskõlas parema õigusloome põhimõtetega edasise tegevuse üle.

Komisjon võtab seisukoha EIT õigusliku aluse muutmise kohta, tuginedes sõltumatu eksperdi hindamise tulemustele ja kõnealuse auditi tulemustele.

107

Vt komisjoni ja EIT vastuseid punktidele 40–49 ja 60, kus on esitatud nende seisukohtade kokkuvõte kõnealuste probleemide kohta.

2. soovitus a)

Komisjon ja EIT nõustuvad soovituselga osaliselt ja uurivad, mil määral saab mitmeaastasust veelgi pikendada.

2. soovitus b)

Komisjon ja EIT nõustuvad soovituselga.

Punkti a puhul: täielik läbivaatamine 2017. aasta kevadeks ja rakendamine (olenevalt kõnealusest läbivaatamisest) 2018. aastaks.

108

Vt komisjoni ja EIT vastuseid nendele punktidele, kus on esitatud nende seisukohtade kokkuvõte kõnealuste probleemide kohta.

3. soovitus

EIT ja komisjon nõustuvad soovituselga.

109

Vt komisjoni ja EIT vastuseid nendele punktidele, kus on esitatud nende seisukohtade kokkuvõtte kõnealuste probleemide kohta.

4. soovitus

komisjon ja EIT nõustuvad soovitusega.

EIT jätkab keskendumist avaldatavale mõjule, millega alustati juba 2015. aastal.

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituudil (EIT) on ambitsioonikas eesmärk tugevdada hariduse, teaduse ja majanduse vahelisi sidemeid ning edendada seeläbi innovatsiooni ELis. Kontrollikoda jõudis järeldusele, et hoolimata selgest vajadusest EIT järele, on instituudi üldist mõjusust vähendanud selle tegevuse keerukas raamistik ja juhtimisprobleemid. Kontrollikoda leidis puudusi EIT rahastamismudelis, EIT ja teadmis- ja innovaaticogukondade vahelises aruandluskorras ning teadmis- ja innovaaticogukondade rahalises jätkusuutlikkuses. Seitse aastat pärast EIT loomist ei ole instituut oma tegevuses Euroopa Komisjonist veel täielikult iseseisvaks saanud. See on takistanud otsuste tegemist. Kontrollikoda jõudis järeldusele, et kui EIT tahab saavutada enda loomisel seatud eesmärgi ja saada tõeliselt innovaatiliseks instituudiks, vajatakse ELi innovatsioonipotentsiaali paremaks arendamiseks õiguslikke ja tegevuslikke kohandusi.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus