FI 2016 nro 04

Erityiskertomus

Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutin on muutettava täytäntöönpanomekanismejaan ja osittain suunnitteluaan odotetun vaikutuksen aikaansaamiseksi

CURIA RATIONUM

EUROOPAN TILINTARKASTUS TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

P. +352 4398-1

Sähköposti: eca-info@eca.europa.eu
Internet: http://eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (http://europa.eu).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4239-6	ISSN 1831-0958	doi:10.2865/244779	QJ-AB-16-003-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-4206-8	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/70499	QJ-AB-16-003-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4204-4	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/427851	QJ-AB-16-003-FI-E

© Euroopan unioni, 2016
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.
Laatikossa 1 olevan kuvan (s. 10) käyttöön tai kopiointiin on pyydettävä lupa suoraan tekijänoikeuden haltijalta.

FI 2016 nro 04

Erityiskertomus

Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutin on muutettava täytäntöönpanomekanismejaan ja osittain suunnitteluaan odotetun vaikutuksen aikaansaamiseksi

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti)

Tarkastustiimi

02

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnon aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät niin, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti IV tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Milan Martin Cvikl. Jaosto on erikoistunut tarkastuksiin, joiden aiheena ovat tulot, tutkimus ja sisäiset politiikat, rahoitus- ja talousalan ohjaus sekä Euroopan unionin toimielimet ja elimet. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Alex Brenninkmeijerin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Antonius Moonen, kabinettiavustaja Raphael Debets ja harjoittelija Michael Schuppan sekä toimialapäällikkö Paul Stafford, tehtävävastaava Maria Echanove ja tarkastajat Alexandre Hugé, Eddy Struyvelt ja Juan Vazquez Rivera.

Vasemmalta oikealle: R. Debets, A. Hugé, M. Schuppan, A. Brenninkmeijer, P. Stafford, M. Echanove, A. Moonen.

Sisällys

Kohta

Sanasto ja lyhenteet

I – IX Tiivistelmä

1 – 13 Johdanto

1 – 2 Eurooppa on jäänyt jälkeen innovoinnissa

3 – 6 EU:n toimintapoliittisen painopisteen siirtymä kohti innovointia

7 – 13 Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti

7 – 8 EIT:n tehtävä ja tavoite

9 – 13 Miten se toimii?

14 – 18 Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

19 – 103 Huomautukset

19 – 23 EIT:n olemassaolo on perusteltua

24 – 68 Eräitä keskeisiä osatekijöitä ei ole suunniteltu asianmukaisesti

25 – 26 Osaamiskolmio ei näy riittävän hyvin komission tasolla

27 – 33 Täydentäviin toimiin perustuvan EIT-rahoituksen malli on määritelty huonosti

34 – 37 Väitettyä vipuvaikutusta ei ole osoitettu ja se on epäuskottava

38 – 39 Osaamis- ja innovaatioyhteisöt saavuttavat tuskin taloudellista kestävyyttä

40 EIT-säätiö ei onnistunut houkuttelemaan lisävaroja

41 – 50 Vuosittaisessa avustussopimusprosessissa ei kannusteta riittävästi osaamis- ja innovaatioyhteisöjen innovointitoimia

Sisällys

51 – 54 Nykyiset keskeiset tulosindikaattorit eivät sovellu tehokkaaseen seurantaan

55 – 57 Yritysten osallistumista voitaisiin lisätä

58 – 62 EIT-mallissa ei aseteta riittävästi tavoitteita pk-yritysten tukemiselle

63 – 64 Konkreettista synergiaa ja täydentävyyttä ei ole riittävästi

65 – 68 Jotkin EIT:n osatekijät ovat hyvin arvostettuja: keskittyminen markkinoihin, pitkän aikavälin perspektiivi, osaamis- ja innovaatioyhteisöjen autonomia ja yhteistoimintakeskittymät

69 – 95 **EIT:n mallin täytäntöönpanoa on parannettava**

69 EIT ei vielä ole täysin riippumaton

70 – 72 EIT ei ole täyttänyt tehtäväänsä vaikutuskeskeisenä sijoittajana

73 Kilpailuttamiseen perustuvassa rahoitusmekanismissa aliarvostetaan tuloksia

74 – 79 Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppaneille aiheutuu hallinnoinnista ja tarkastuksista merkittävä rasitus

80 – 84 EIT:n resurssit eivät riitä ja hallinnointi on aiemmin ollut heikkoa

85 – 86 EIT:n rahoitustuki on keskittynyttä

87 – 88 Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen avoimuus on puutteellista

89 – 95 Osaamis- ja innovaatioyhteisöt ovat edistäneet innovaatioverkostoa ja yrittäjyyskulttuuria, mutta konkreettisista tuloksista tai vaikutuksesta on toistaiseksi vähän evidenssiä

96 – 103 **Tulevaisuus**

97 – 98 Taloudellisen kestävyyden periaatteet on otettu käyttöön

99 – 100 Osaamis- ja innovaatioyhteisön täydentävien toimien määritelmää on tarkistettu

101 Vastaisuudessa laaditaan merkityksellisempiä keskeisiä tulosindikaattoreita

102 EIT yrittää saada useampia maita osallistumaan

103 Parhaillaan keskustellaan uusista puitekumppanuussopimuksista

Sisällys

104 – 111 **Johtopäätökset ja suositukset**

105 Tarkoitus

106 – 107 Suunnittelu

108 – 109 Täytäntöönpano ja vaikutus

Liite I — Alueelliset yhteistoimintakeskittymät eri puolilla Eurooppaa

Liite II — EIT:n tavoitteet

Komission vastaukset

Sanasto ja lyhenteet

06

ECA: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

EIT: Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti.

Eurooppa 2020 -strategia: Eurooppa 2020 -strategia on EU:n tulevan vuosikymmenen kasvustrategia, jolla pyritään tekemään EU:sta älykäs, kestävä ja osallistava talous.

Horisontti 2020: Horisontti 2020 on seitsemännen puiteohjelman seuraaja. Sen alkuperäinen talousarvio kaudeksi 2014–2020 on 77 miljardia euroa, ja sen päätavoitteena on varmistaa, että Eurooppa tuottaa maailmanluokan tiedettä, poistaa innovoinnin esteitä ja helpottaa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä innovaatioiden tuottamiseksi. EIT kuuluu Horisontti 2020 -ohjelmaan.

Keskeiset tulosindikaattorit: Keskeisiä tulosindikaattoreita käytetään organisaation menestyksen kannalta ratkaisevien tekijöiden mittaamiseen.

Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto: Euroopan komission koulutuksen ja kulttuurin pääosasto on koulutus-, kulttuuri-, nuoriso-, kieli- ja urheilualan politiikan toimeenpanovallan käyttäjä Euroopan unionissa. Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto on EIT:tä valvova elin.

Osaamis- ja innovaatioyhteisö: Osaamis- ja innovaatioyhteisö on korkea-asteen oppilaitosten, tutkimusorganisaatioiden, yritysten ja muiden innovaatioprosessiin osallistuvien tahojen autonominen yhteistyöryhmä, joka vastaa yhteiskunnallisiin haasteisiin kehittämällä tuotteita, palveluja ja prosesseja sekä huolehtimalla innovatiivisista yrittäjistä.

Osaamiskolmio: Korkea-asteen koulutuksen panosta työpaikkojen ja kasvun luomiseen voidaan lisätä koulutuksen, tutkimuksen ja innovoinnin – osaamiskolmion kolmen sivun – välisten läheisten ja tehokkaiden yhteyksien avulla.

Perustutkimus: Perustutkimus on kokeellista tai teoreettista työtä, jolla pyritään pääasiassa hankkimaan uutta tietoa ilmiöiden tai havaittavissa olevien tosiseikkojen perusperiaatteista ja jolla ei ensisijaisesti pyritä mihinkään tiettyyn sovellukseen tai käyttötavoitteeseen.

Seitsemäs puiteohjelma: Seitsemäs tutkimuksen, teknologian kehittämisen ja demonstroinnin puiteohjelma oli Euroopan unionin tärkein tutkimusta ja innovointia tukeva väline kaudella 2007–2013. EIT ei kuulunut seitsemänteen puiteohjelmaan.

Sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosasto: Euroopan komission sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosaston tehtävänä on edistää eurooppalaisten yritysten kasvuystävällistä toimintaympäristöä. Sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosasto vastaa useista toimista, joilla pyritään parantamaan yritysten ja etenkin pk-yritysten liiketoimintaympäristöä ja tukemaan maailmanlaajuisesti kilpailukykyisen, vahvan ja kestävän teollisen perustan kehittämistä.

Tulos: Välittömät muutokset, jotka vaikuttavat tukitoimenpiteen välittömiin kohteisiin sen jälkeen kun heidän osallisuutensa tukitoimenpiteen toteuttamiseen on päättynyt.

Sanasto ja lyhenteet

07

Tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto: Euroopan komission tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto vastaa Euroopan unionin tutkimus- ja innovaatiopolitiikasta ja siihen liittyvien toimien koordinoinnista. Se rahoittaa innovatiivisia toimia puiteohjelmien avulla. Nykyinen puiteohjelma on Horisontti 2020.

Vaikutus: Pitkäaikaiset sosiaalis-taloudelliset seuraukset, jotka ovat havaittavissa tietyn ajan kuluttua tukitoimenpiteen päättymisestä. Ne voivat vaikuttaa sekä tukitoimenpiteen välittömiin kohteisiin että sen ulkopuolelle jääviin välillisiin kohteisiin.

Yhteistoimintakeskittymä: Osaamis- ja innovaatioyhteisön perustama ja hallinnoima yhteistoimintakeskittymä on osaamiskolmion käytännön integroinnin maantieteellinen keskus. Yhteistoimintakeskittymät tarjoavat toimistotiloja, joissa innovoijat voivat tavata fyysisesti ja tehdä yhteistyötä.

Yrityshautomo: Yrityshautomo on organisaatio, jonka tarkoituksena on tukea yritysten onnistunutta perustamista ja kehittämistä. Yrityshautomo tarjoaa usein mahdollisuuden fyysiseen yritysinfrastruktuuriin, yrityskohtaisesti räätälöityihin yritystoiminnan tukipalveluihin sekä verkostoitumiseen.

Tiivistelmä

I

Koulutusalan, tiedeyhteisön ja talouselämän välisten yhteyksien heikkous mainitaan usein yhtenä tärkeimmistä syistä siihen, että Eurooppa on innovoinnissa jäljessä kilpailijoistaan. Vuonna 2008 perustetun Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutin (EIT) kunnianhimoisena tavoitteena on tämän esteen poistaminen. EIT:n tehtävänä on vahvistaa EU:n innovointikykyä ”edistämällä korkealuokkaisimman korkea-asteen koulutus-, tutkimus- ja innovaatiotoiminnan synergiaa ja yhteistyötä [...], myös kannustamalla yrittäjyyteen”.

II

EIT:n alkuperäinen talousarvio kaudeksi 2008–2020 on 3 miljardia euroa, ja sillä on keskeinen asema älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua koskevassa Eurooppa 2020 -strategiassa. EIT kattaa EU:n tasolla koko innovointisyklin laboratoriosta markkinoille, ja sen tavoitteena on koota tiede-, tutkimus- ja yritysmaailman luovimmat ja innovatiivisimmat kumppanit tekemään yhteistyötä ratkaisujen löytämiseksi suuriin yhteiskunnallisiin haasteisiin, kuten ilmastonmuutokseen, energiatehokkuuteen, digitaaliseen innovointiin, terveydenhuoltoon ja raaka-aineisiin.

III

EIT ei ole tutkimuskeskus eikä osallistu suoraan yksittäisten hankkeiden rahoittamiseen. Sen sijaan se antaa avustuksia osaamis- ja innovaatioyhteisöille. Kilpailuttamisen perusteella valitut osaamis- ja innovaatioyhteisöt ovat yritysten, tutkimuslaitosten ja yliopistojen autonomisia yhteistyöryhmiä. Pääasiassa ne 1) toteuttavat koulutustoimia, 2) tekevät innovaatiokeskeistä tutkimusyhteistyötä sekä 3) perustavat ja kehittävät innovatiivisia yrityksiä.

IV

Tilintarkastustuomioistuin tutki, onko EIT tehokas väline innovoinnin edistämiseksi EU:ssa. Tilintarkastustuomioistuin pohti, vastaako EIT:n tarkoitus ja suunnittelu innovaatioyhteisöjen tarpeita, ja arvioi EIT:n toimien täytäntöönpanoa ja seurantaa. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että EIT:n olemassaolo on perusteltua, mutta sen yleistä vaikuttavuutta ovat heikentäneet monimutkainen toimintakehys ja hallinnointiongelmat.

V

EIT:n luomiselle on hyvät ja perusteet, jotka sidosryhmätkin hyväksyvät. Sen tarkoituksena on puuttua mm. seuraaviin ongelmiin: talouselämän, tutkimuslaitosten ja korkea-asteen koulutuksen yhteyksien heikkous, vaikeudet tutkimustulosten saamisessa markkinoille sekä yrittäjyyskulttuurin puute. Vuonna 2010 käynnistetyt kolme osaamis- ja innovaatioyhteisöä ovat EIT:n ansiosta koonneet yhteen yli 500 kumppania eri tieteenaloilta, maista ja sektoreilta. Osaamis- ja innovaatioyhteisöt ovat autonomisia, mikä on osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanien erityisesti arvostama EIT:n ominaisuus. EIT:n avulla osaamis- ja innovaatioyhteisöt ovat tarjonneet uusia mahdollisuuksia toteuttaa innovatiivisia toimia ja edistäneet yrittäjyyskulttuuria.

VI

Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin useita heikkouksia keskeisissä käsitteissä ja toimintaprosesseissa:

a) EIT:n rahoitusmalli sisältää osaamis- ja innovaatioyhteisön täydentävien toimien määritelmän, vaikka EIT ei rahoita niitä. Tämä rahoitusehto tuottaa hyvin vähän tai ei lainkaan lisäarvoa ja tekee EIT:n rahoitusosuutta koskevasta seurannasta ja raportoinnista tarpeettoman monimutkaista.

b) EIT:n ja osaamis- ja innovaatioyhteisöjen väliset käytännön järjestelyt, kuten EIT:n osaamis- ja innovaatioyhteisöille myöntämiä avustuksia koskevat menettelyt, sopivat huonosti niiden innovointitoimien luonteeseen, joita EIT:n on tarkoitus tukea.

c) Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen taloudellinen kestävyys on kyseenalainen. Yritykset eivät osallistu riittävästi osaamis- ja innovaatioyhteisöjen toimiin, vaikka niiden osallistuminen oli EIT:n onnistumisen ennakkoedellytys. EIT:n rahoitus keskittyy vain harvoihin maihin ja rajalliseen määrään osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppaneita.

d) Tulosindikaattorit ja seuranta- ja raportointiprosessit eivät anna valaisevaa kuvaa tuloksista ja vaikutuksista.

VII

Seitsemän vuotta perustamisensa jälkeen EIT ei vieläkään ole toiminnallisesti täysin riippumaton Euroopan komissiosta. Tämä on haitannut sen päätöksentekoa. EIT ei ole pyrkimyksistä huolimatta vaikutuskeskeinen instituutti. Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen tuloksia ei oteta riittävästi huomioon, kun avustuksen loppumaksua käsitellään. EIT hylkäsi harvoin kuluja tuloksellisuussyistä ennen vuotta 2015.

VIII

Komission ja EIT:n vuonna 2015 toteuttamien korjaavien toimenpiteiden vaikutus jää nähtäväksi. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätökset ja suositukset ovat olennaisia, ja niiden johdosta on toteutettava toimenpiteitä.

IX

Jos EIT haluaa tulla siksi uraauurtavaksi innovatiiviseksi instituutiksi, joksi se alun perin suunniteltiin, tarvitaan merkittäviä lainsäädännöllisiä ja toiminnallisia mukautuksia, jotta EU:n innovaatiopotentiaalia edistetään paremmin. Tilintarkastustuomioistuin esittää seuraavat suositukset:

1) Komission olisi tehtävä Euroopan parlamentille ja neuvostolle EIT:n oikeusperustaa ja rahoitusmallia muuttava ehdotus.

2) EIT:n avustussopimuksen a) olisi katettava kalenterivuotta pidempi ajanjakso ja b) se olisi allekirjoitettava ennen toimien aloittamista.

3) EIT:n olisi keskityttävä lähestymistavassaan uudelleen vaikutusten aikaansaamiseen. Tätä varten sen olisi pyrittävä suurempaan autonomiaan ja hyödynnettävä Horisontti 2020 -ohjelman oikeusperustan joustavuutta. Sen olisi erityisesti hyväksyttävä osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppaneiden tarpeisiin räätälöityjä erityissääntöjä. EIT:n olisi ratkaistava henkilöstöongelmansa, jotta se voi seurata jatkuvasti osaamis- ja innovaatioyhteisöjen tuloksellisuutta.

4) EIT:n olisi laadittava vaikutuksiin perustuva analyysi. Sen olisi myös yksinkertaistettava seuranta- ja raportointiprosessejaan.

Johdanto

Eurooppa on jäänyt jälkeen innovoinnissa

01

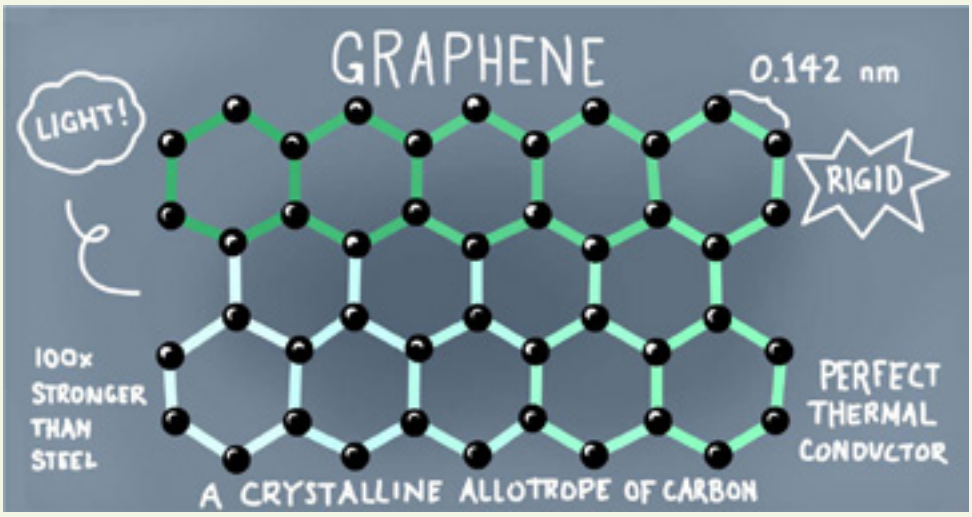
Komission tutkimukset ovat osoittaneet, että EU:lta puuttuu innovointikulttuuri, jossa hyvät ideat voidaan helposti muuntaa uusiksi tuotteiksi ja palveluiksi. Se ei ole onnistunut muuntamaan huipputason perustutkimustaan markkinasuuntautuneeksi innovoinniksi. ***Laatikossa 1*** esitetään yksi esimerkki tästä epäonnistumisesta, jota on kutsuttu ”Euroopan paradoksiksi”[1].

1 Tämä teoria esitettiin Euroopan komission vuonna 1995 julkaisemassa vihreässä kirjassa innovaatiosta.

Laatikko 1

Euroopan paradoksi – grafeenin esimerkki

Grafeeni on hiilipohjainen rakennemateriaali, jonka Manchesterin yliopiston fysiikan professori Andre Geim löysi vuonna 2004. Monien poikkeuksellisten ominaisuuksiensa vuoksi (se on kevyempää mutta vahvempaa kuin teräs ja sen lämmön- ja sähkönjohtokyky on suuri) grafeeni tarjoaa valtavia mahdollisuuksia hyvin moniin erilaisiin sovelluksiin tehokkaista elektroniikkalaitteista energian varastointiin.



Lähde: www.sketchport.com, © Magicalhobo, 2014. Lisenssi: CC-BY

Grafeenin löytämisen jälkeen koko maailmassa on tehty yli 11 000 grafeeniin liittyvää patenttia ja patenttihakemusta. Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivan teknologiastrategiayrityksen Cambridfe IP:n mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan osuus niistä jää kuitenkin alle prosenttiin, kun taas aasialaisten organisaatioiden osuus on lähes kaksi kolmannesta.

Lähde: Sarah Gordon: *”Red tape and cost lie behind Europe’s poor patent performance”*, *Financial times*, joulukuu 2014.

02

Tämän ongelman ratkaisemiseksi EU pyrkii muuttumaan kunnianhimoisen tutkimuksen ja innovoinnin toimintasuunnitelman ympärille rakentuvaksi osaamistaloudeksi. Euroopan unionin strategiana on luoda innovaatiomyönteinen ympäristö, jossa hyvät ideat on helpompi muuntaa tuotteiksi ja palveluiksi, jotka puolestaan luovat talouskasvua ja työpaikkoja[2]. ***Laatikossa 2*** määritellään innovaatio, joka on keskeinen talouskasvua ja työpaikkojen luomista edistävä tekijä.

2 Innovaatiounioni, yksi Eurooppa 2020 -strategian aloitteista (http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm).

Laatikko 2

Innovaation määritelmä

Innovaatiolla tarkoitetaan uuden tai merkittävästi parannetun tuotteen (tavaran tai palvelun), prosessin, uuden markkinointimenetelmän tai uuden organisatorisen menetelmän toteuttamista liiketoimintatavoissa, työpaikkaorganisaatiossa tai ulkoisissa suhteissa. Innovaation vähimmäisvaatimuksena on, että tuotteen, prosessin, markkinointimenetelmän tai organisatorisen menetelmän täytyy olla yrityksen kannalta uusi (tai merkittävästi parannettu).

Innovointitoimilla tarkoitetaan kaikkia tieteellisiä, teknisiä, organisatorisia, rahoitukseen liittyviä ja kaupallisia toimia, jotka johtavat tai joiden on tarkoitus johtaa innovaatioiden toteuttamiseen. Innovointitoimiin sisältyvät myös T&K-toimet, jotka eivät liity suoraan jonkin tietyn innovaation kehittämiseen.

Lähde: OECD / Euroopan yhteisöt, *"Oslo manual - guidelines for collecting and interpreting innovation data"*, 2005.

EU:n toimintapoliittisen painopisteen siirtymä kohti innovointia

03

Euroopan kyvyttömyys muuntaa keksintöjä myyntikelpoisiksi tuotteiksi ja palveluiksi on saanut EU:n pohtimaan uudelleen tutkimuspolitiikkaansa. EU:n poliittisissa toimissa on perinteisesti keskitytty perustutkimukseen[3], joka perustuu pikemmin uteliaisuuteen kuin mahdollisiin markkinasovelluksiin. Taustaoletuksena oli, että perustutkimus vauhdittaisi soveltavaa tutkimusta, joka puolestaan johtaisi innovaatioihin ja kaupallistamiseen. Näissä toimissa jätettiin kuitenkin usein huomiotta markkinoiden vastaanottokyky ja yksityissektorin tarvitsema innovoinnin tuki.

3 Aiempien EU:n tutkimuksen ja kehittämisen puiteohjelmien suurimpia edunsaajia olivat yrityselämän ulkopuoliset tutkijat (seitsemännen puiteohjelman väliarviointi – asiantuntijaryhmän kertomus 12. marraskuuta 2012).

04

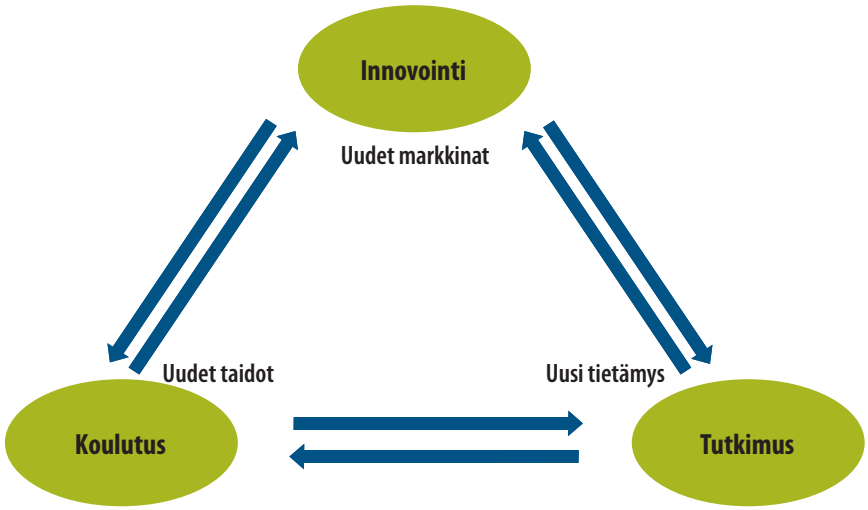
Euroopan komissio on painottanut voimakkaammin innovointisyklin loppua tutkimustulosten saamiseksi markkinoille. Edeltäjistään poiketen Horisontti 2020 -ohjelmasta (nykyisestä tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmasta) rahoitetaan nimenomaisesti innovaatioita. EU on ottanut käyttöön uusia julkisia välineitä, kuten julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia (esimerkiksi yhteisiä teknologia-aloitteita[4]), laina- ja takuujärjestelmiä (esimerkiksi RSFF-rahoitusväline[5]) ja riskipääomaa (esimerkiksi GIF-rahoitustuki[6]) tehostaakseen innovointia Euroopassa ja kannustaakseen edelleen yritysten osallistumista innovointitoimiin[7].

05

Näissä innovatiivisissa EU:n aloitteissa kiinnitettiin kuitenkin vain vähän huomiota niin kutsuttuun osaamiskolmioon eli tutkimuksen, koulutuksen ja innovoinnin väliseen vuorovaikutukseen (ks. ***kaavio 1***) osallistuvien tärkeimpien sidosryhmien välisiin yhteyksiin. Talouskasvu perustuu laajempaan toimivaan ”osaamis- ja innovointijärjestelmään”, jossa tuottava vuorovaikutus kaikkien innovatiivisten toimijoiden välillä on ratkaisevan tärkeää. Näiden osaamiskolmion sisäisten suhteiden parempi ymmärtäminen on rohkaissut laatimaan uuden julkisen järjestelmän, jolla on tarkoitus tukea koko innovaatioekosysteemiä.

Kaavio 1

Osaamiskolmio



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

4 Yhteiset teknologia-aloitteet otettiin käyttöön, jotta pystyttiin vastaamaan paremmin teollisuuden tarpeisiin erityisillä tutkimusaloilla. Ne ovat riippumattomia EU:n elimiä, ja elinkeinoelämä sekä joissain tapauksissa jäsenvaltiot osallistuvat niihin.

5 Riskinjakorahoitusväline (Risk Sharing Finance Facility, RSFF) käynnistettiin helpottamaan tutkimuksen harjoittajien velkarahoituksen saantia erityisesti suuririskisiin investointeihin, tutkimukseen, tekniseen kehittämiseen ja innovointiin.

6 Kilpailukyvyn ja innovoinnin ohjelmaan kuuluvasta kasvavien ja innovatiivisten pk-yritysten rahoitustuesta myönnetään riskipääomaa innovatiivisille ja suuren kasvupotentiaalin pk-yrityksille.

7 Yritysten heikko osallistuminen T&K-menoihin mainitaan usein yhtenä syynä siihen, että EU:n tulokset ovat heikkoja. Eurostatin mukaan yrityssektorilla toteutettu T&K-toiminta vastasi 1,30 prosenttia EU-28:n BKT:stä vuonna 2012, kun vastaava osuus Japanissa oli 2,49 prosenttia (vuoden 2010 tietojen mukaan) ja Yhdysvalloissa 1,83 prosenttia (vuoden 2011 tietojen mukaan).

06

Komissio esitteli EU:n laajapohjaisen innovaatiostrategian, jolla pyrittiin muuntamaan osaamiseen tehtävät investoinnit tuotteiksi ja palveluiksi, ja ehdotti erityisen elimen perustamista ”maailman huippuaivojen, -ideoiden ja -yritysten kohtaamispaikaksi”[8]: Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti (EIT) perustettiin vuonna 2008.

EIT:n alkuperäinen logo

Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti

EIT:n tehtävä ja tavoite

07

EIT pyrkii lyhentämään välimatkaa tutkimukseen keskittyvien yliopistojen ja markkinasuuntautuneiden yritysten välillä. EIT:n malli, joka perustuu osaamiskolmiota koskevaan yhdennettyyn lähestymistapaan, on EU:n julkisten järjestelmien keskuudessa ainutlaatuinen tapa edistää innovointia ja yrittäjyyttä. Lisäksi EIT:n nimenomaisena tavoitteena on keskittyä selkeästi kouriintuntuviin tuloksiin ja yhteiskunnalle koituviin konkreettisiin hyötyihin muuntamalla ”tutkimuksen tuottamat tulokset korkean lisäarvon tuotteiksi ja palveluiksi”[9].

08

EIT:n määrärahat kaudella 2008–2013 olivat 300 miljoonaa euroa ja kaudelle 2014–2020 suunnitellut määrärahat 2,7 miljardia euroa, joten sillä on Eurooppa 2020 -strategiassa merkittävä tehtävä ”edistää Euroopan kestävää talouskasvua ja kilpailukykyä tehostamalla jäsenvaltioiden ja unionin innovaatiokapasiteettia, jotta voidaan vastata eurooppalaisen yhteiskunnan kohtaamiin merkittäviin haasteisiin. Se pyrkii saavuttamaan tavoitteensa edistämällä korkealuokkaisimman korkea-asteen koulutus-, tutkimus- ja innovaatiotoiminnan synergiaa ja yhteistyötä ja niitä integroimalla, myös kannustamalla yrittäjyyteen”[10]. Nyttemmin EIT on sisällytetty nykyiseen tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmaan Horisontti 2020:een[11].

8 KOM(2005) 24, 2.2.2005, ”Kasvua ja työtä Euroopan tulevaisuuden hyväksi – Uusi alku Lissabonin strategialle”.

9 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1312/2013/EU, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutin (EIT) strategisesta innovaatio-ohjelmasta: EIT:n antama panos innovatiivisen Euroopan edistämiseen (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 892).

10 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1292/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutin perustamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 294/2008 muuttamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 174), 3 artikla.

11 Horisontti 2020 -puiteohjelma perustettiin 11 päivänä joulukuuta 2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1291/2013 (EUVL L 347, 20.12.2013 s. 104). Se on seitsemännen puiteohjelman seuraaja. Horisontti 2020 -puiteohjelmaa toteutetaan vuosina 2014–2020, ja sen määrärahat ovat 77 miljardia euroa.

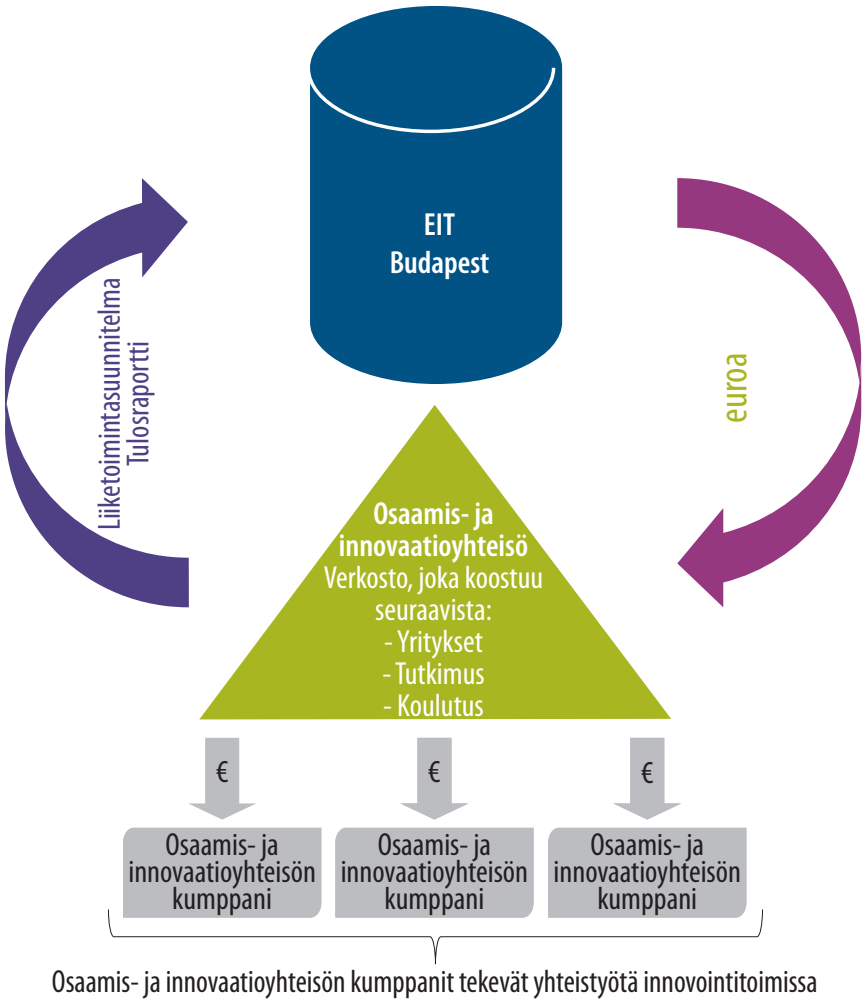
Miten se toimii?

09

EIT toimii Euroopan komission koulutuksen ja kulttuurin pääosaston valvonnassa yhtenä EU:n hajautettuna elimenä. Sen päätoimipaikka sijaitsee Budapestissä. EIT ei ole tutkimuskeskus eikä osallistu suoraan yksittäisten hankkeiden rahoittamiseen. Sen sijaan se myöntää avustuksia osaamis- ja innovaatioyhteisöille eli olemassa olevien yritysten, tutkimuslaitosten ja yliopistojen (osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanit) jäsennellyille yhteistyöryhmille. Osaamis- ja innovaatioyhteisöt ovat EIT:n toiminnan ydin ja muodostavat pääasiallisen välineen, jolla EIT:n odotetaan saavuttavan tavoitteensa (ks. ***kaaviossa 2*** oleva yleiskatsaus EIT:n mallista).

Kaavio 2

Yleiskatsaus EIT:n mallista



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

10

Osaamis- ja innovaatioyhteisöillä on tarkoitus varmistaa, että EIT:n visio ja politiikka muunnetaan vaikuttaviksi toimiksi. Osaamis- ja innovaatioyhteisöt valitaan kilpailumenettelyllä suuren yhteiskunnallisen vaikutuksen omaavien ensisijaisten aiheiden perusteella. EIT on valinnut viisi osaamis- ja innovaatioyhteisöä, joille se antaa rahoitustukea – ks. ***kaavio 3***. Kutakin osaamis- ja innovaatioyhteisöä edustaa itsenäinen organisaatio, osaamis- ja innovaatioyhteisön muodostama oikeussubjekti, joka tekee sopimukset EIT:n kanssa.

Kaavio 3

EIT:n valitsemat ja rahoittamat viisi osaamis- ja innovaatioyhteisöä

Osaamis- ja innovaatioyhteisö	Tehtävä	Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanien määrä	
EIT Digital	Edistää Euroopan johtoasemaa IT-alan innovoinnissa talouskasvun ja elämänlaadun parantamiseksi	115	Käynnistetty 2010
Climate-KIC	Luoda uusia mahdollisuuksia innovoijille ilmastonmuutoksen torjumiseksi ja maailmantalouden muokkaamiseksi	209	
KIC InnoEnergy	Tulla johtavaksi innovoinnin ja yrittäjyyden moottoriksi kestävän energian alalla	242	
EIT Health	Vauhdittaa yrittäjyyttä ja innovointia terveellisen elämän ja aktiivisen ikääntymisen alalla, antaa Euroopan huippulahjakkuuksille uusia mahdollisuuksia ja resursseja kaikkien kansalaisten hyödyksi	209	Käynnistetty 2015
EIT Raw Materials	Lisätä Euroopan raaka-ainealan kilpailukykyä, kasvua ja houkuttelevuutta mullistavien innovaatioiden ja yrittäjyyden avulla	115	

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin / EIT.

11
EIT:n avustussopimuksessa määritellään vuotuinen enimmäisrahoitusosuus sekä toimikokonaisuus, joka osaamis- ja innovaatioyhteisön on toteutettava sinä kalenterivuonna, jona avustussopimus allekirjoitetaan. Kaikkien osaamis- ja innovaatioyhteisön toimien suunniteltu kokonaisuus on sisällytettävä osaamis- ja innovaatioyhteisön liiketoimintasuunnitelmaan, joka liitetään avustussopimukseen. Nämä osaamis- ja innovaatioyhteisöjen toimet voidaan jakaa edelleen neljään päätoimintalinjaan:

i) koulutus

ii) innovointihankkeet

iii) yrittäjyys

iv) hallinnointi ja muut osaamis- ja innovaatioyhteisöjen toimintakustannukset.

12
Koulutuksen toimintalinjassa EIT rahoittaa maisterin- ja tohtorintutkintotason koulutustoimintaa. Painopiste on yrittäjyyteen ja innovointiin liittyvien taitojen välittämisessä. Toisessa toimintalinjassa osaamis- ja innovaatioyhteisön muodostaman oikeussubjektin järjestämällä ja hallinnoimalla sisäisellä kilpailumenettelyllä valitsemien osaamis- ja innovaatioyhteisön kumppanien muodostama yhteenliittymä toteuttaa innovointiin perustuvia hankkeita. Tavoitteena on kaventaa tutkimuksen ja markkinoiden välistä innovaatiokuilua rahoittamalla yritysten kehittämistoimiin liittyviä hankkeita[12]. Yrittäjyyden toimintalinjassa pyritään edistämään yritysten perustamista yrityshautomojen avulla ja vauhdittamaan yritysten kehitystä startup-yritysten kasvua varten annettavalla rahoitus- ja teknisellä tuella. Yhtenä sen päätavoitteista on lyhentää uusien yritysten tuotteiden markkinoille saattamiseen tarvitsemaa aikaa demonstrointitoimilla, joilla helpotetaan kokeilulaboratorioita ja markkinatutkimuksia.

13
Neljäs toimintalinja kattaa osaamis- ja innovaatioyhteisön ja sen yhteistoimintakeskittymien hallinnointiin liittyvät kustannukset. Kullakin osaamis- ja innovaatioyhteisöllä on alueellisia yhteistoimintakeskittymiä eri puolilla Eurooppaa (ks. ***liite I***). Ne ovat fyysisiä kokous- ja yhteistyötiloja, joiden on tarkoitus tuottaa innovaatioita paikallisella tasolla.

12 Keskittyminen yrityssektorin sovelluksiin on suurin ero muun muassa seitsemännen puiteohjelman tarjouskilpailuissa ehdotettuihin perinteisiin tutkimusyhteistyöhankkeisiin.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

14
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, onko EIT tehokas väline innovoinnin edistämiseksi EU:ssa. Tarkastuksessa on tutkittu erityisesti EIT:n tarkoitusta, suunnittelua ja täytäntöönpanoa sen arvioimiseksi, onko tämä uusi väline oikealla polulla saavuttaakseen yleistavoitteensa eli lisätäkseen EU:n innovointia osaamiskolmion integroinnin avulla.

15
Tarkastus toimitettiin joulukuun 2014 ja kesäkuun 2015 välisenä aikana, ja se koski osaamis- ja innovaatioyhteisöjen ja EIT:n vuosina 2010–2014 toteuttamia toimia. EIT toteutti vuonna 2015 useita aloitteita, joita kuvataan kohdissa 96–103. Tapasimme seuraavien elinten edustajia:

- Euroopan komission koulutuksen ja kulttuurin pääosasto
- EIT:n päätoimipaikka
- kolme osaamis- ja innovaatioyhteisöjen muodostamaa oikeussubjektia
- seitsemän osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppania
- viisi yhteistoimintakeskittymää[13].

16
Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanit valittiin niiden saaman EIT:n rahoituksen merkittävyyden perusteella. Toisella käytetyllä perusteella varmistettiin, että otokseen valittiin osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppaneita kaikista vuonna 2010 käynnistetyistä osaamis- ja innovaatioyhteisöistä ja että otoksessa olivat edustettuina osaamiskolmion kaikki kolme sivua (eli yliopistot, tutkimuslaitokset ja yritykset). Myös EIT:n rahoittamia osaamis- ja innovaatioyhteisöjen toimia arvioitiin otannan perusteella.

17
Tarkastustapaa täydennettiin

- verkkopohjaisella kyselyllä, jolla kerättiin osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanien näkemyksiä[14]
- osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kaudelta 2010–2014 ilmoittamien kulujen kvantitatiivisella analyysilla
- tutkimalla innovaatioita ja EIT:tä koskevaa tieteellistä kirjallisuutta
- analysoimalla EIT:n ja komission tarkastuksen aikana tai sen jälkeen toteuttamia aloitteita.

18
Ennen tarkastusta järjestettiin keskeisten sidosryhmien paneeli, jotta saatiin parempi käsitys EIT:n merkittävimmistä haasteista. Myös tilintarkastustuomioistuimen vuotuisesta EIT:n tilinpäätöksen tarkastuksesta saatuja tietoja ja johtopäätöksiä on käytetty tietolähteenä.

13 Ne sijaitsevat Grenoblessa (KIC InnoEnergy), Lontoossa (Climate-KIC ja EIT Digital) ja Tukholmassa (EIT Digital ja KIC InnoEnergy).

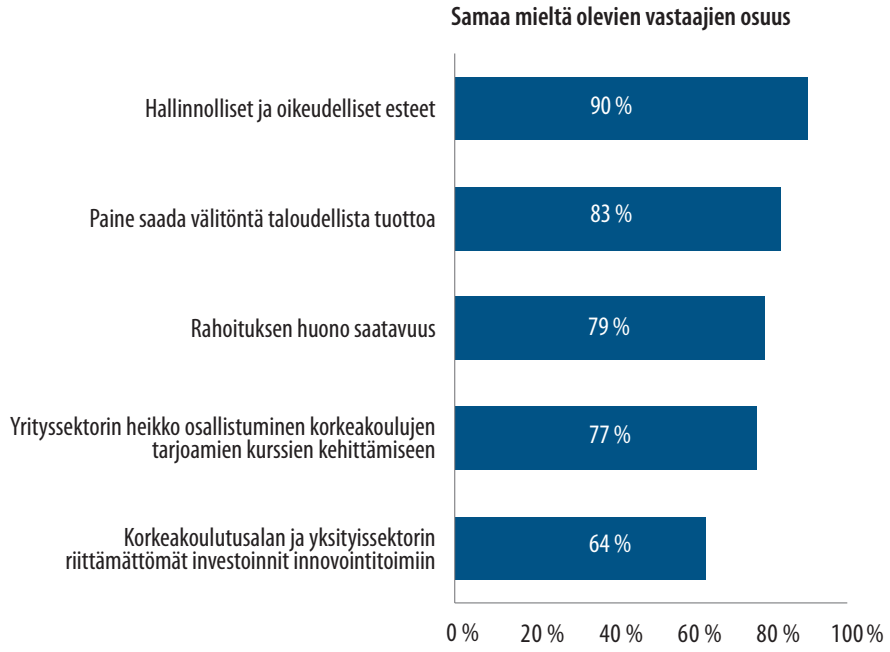
14 Osaamis- ja innovaatioyhteisöt toimittivat vain 298 osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanin voimassa olevat sähköpostiosoitteet (546 kumppanista), ja näistä 113 vastasi kyselyyn täydellisesti. Vastausaste oli näin ollen 38 prosenttia.

EIT:n olemassaolo on perusteltua

19
Kyselyyn vastanneiden sidosryhmien ja osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppaneista valtaosan mukaan innovoinnin tärkeimmät esteet ovat kyselyyn vastanneiden asettamassa tärkeysjärjestyksessä seuraavat (ks. ***kaavio 4***):

Kaavio 4

Innovoinnin tärkeimmät esteet vastaajien mukaan



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

20
Muita vastaajien mainitsemia innovoinnin esteitä EU:ssa olivat seuraavat: on liian monia julkisia rahoitusmekanismeja omine sääntöineen, jotka heikentävät julkisten tukijärjestelmien yleistä tehokkuutta; tutkimustoiminta EU:ssa on liian hajanaista, mikä aiheuttaa kallista päällekkäisyyttä; EU:n ohjelmilla ei ole yhteisiä strategioita ja/tai yhteisvaikutuksia muiden innovaatioita tukevien EU:n, kansallisten ja paikallisten ohjelmien kanssa; kansallisen tason erilaiset oikeusjärjestelmät rajoittavat rajat ylittävää innovointia; ei ole olemassa tehokkaita EU:n sisämarkkinoita, mikä vaikeuttaa uusien tuotteiden/palvelujen kaupallistamista muissa EU:n jäsenvaltioissa.

21

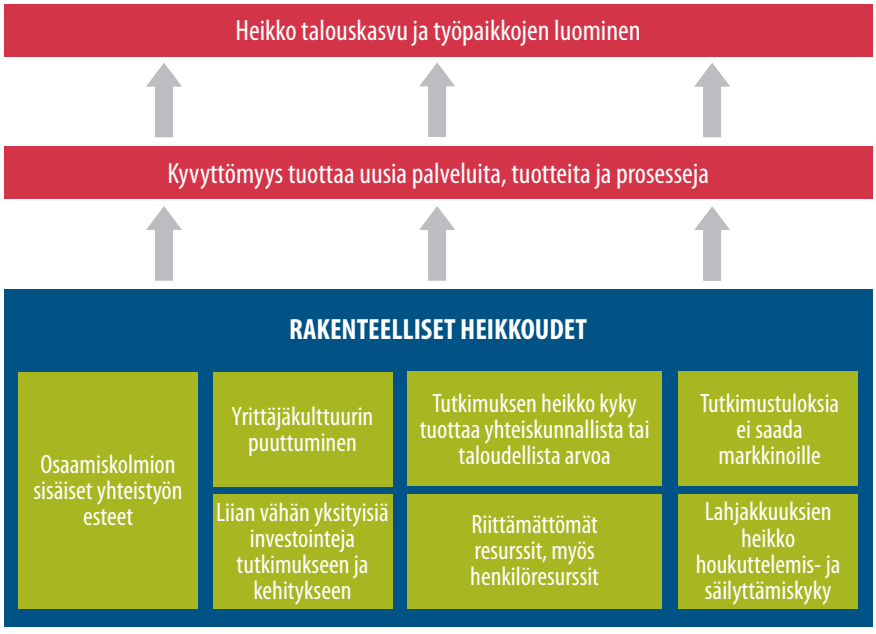
Lähes 80 prosenttia kyselyyn vastanneista katsoi, että julkisissa innovaatioita tukevissa järjestelmissä ei pyritä riittävästi markkinasovelluksiin. Tämä näkemys sai vahvistusta myös haastatteluissa. Kyselyyn vastanneista 66 prosenttia katsoi, että EIT:n tavoitteet ovat merkityksellisiä tärkeimpien Euroopan innovointia haittaavien esteiden poistamiseksi (EIT:n tavoitteet, ks. ***liite II***). Kaikki vastaajat tukivat syitä ja tarvetta perustaa uusi aiemmista välineistä poikkeava EU:n väline (EIT).

22

Ne markkinoiden toimintapuutteet, jotka EIT:llä on tarkoitus korjata (ks. ***kaavio 5***) ovat rakenteellisia heikkouksia, jotka haittaavat innovointia ja muodostavat siten talouskasvun ja työpaikkojen luomisen esteen. Yrittäjyyskulttuurin kehitys on riittämätöntä. Tulosten kaupallistamisen puute ja tutkimukseen keskittyvien yliopistojen ja markkinasuuntautuneiden yritysten välisen yhteistyön vähäisyys mainitaan usein pääsyinä siihen, että EU on jäänyt jälkeen innovoinnissa. Korkea-asteen koulutuksessa ei ole keskitytty riittävästi innovoijien ja yrittäjien tuottamiseen. Korkea-asteen koulutuksessa koulutusohjelmiin on upotettava innovointiin ja yrittäjyyteen liittyviä taitoja.

Kaavio 5

Markkinoiden toimintapuutteet, jotka EIT:llä on tarkoitus korjata



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

23
EIT pyrkii asettamaan etusijalle korkea-asteen koulutusta, tutkimusta ja innovointia koskevien toimiensa siirtämisen yritysten toimintaympäristöön sekä niiden kaupallisen soveltamisen. Vaikka EIT:n toimintamallin olemassaolo on tarpeen ylipäätään, se ei vielä ole tuottanut haluttua vaikutusta.

Eräitä keskeisiä osatekijöitä ei ole suunniteltu asianmukaisesti

24
EIT suunniteltiin alun perin innovatiiviseksi julkiseksi järjestelmäksi. EIT:n mallissa otettiin käyttöön tiettyjä ominaisuuksia, joita ei ole missään muussa innovointia edistävässä EU:n välineessä. Esimerkiksi sen kyky tukea koko innovaatioekosysteemiä koulutuksesta startup-yritykseen useiden osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanien toteuttamilla innovointiin perustuvilla hankkeilla on ainutlaatuinen. Osaamis- ja innovaatioyhteisöille annettu autonomia on toinen EIT:n mallin piirre, jota sen kumppanit erityisesti arvostavat. Eräitä EIT:n mallin keskeisiä osatekijöitä ei kuitenkaan ole suunniteltu riittävän hyvin, jotta se olisi tehokas ja uraauurtava julkinen järjestelmä.

Osaamiskolmio ei näy riittävän hyvin komission tasolla

25
EIT:n perustamisen lähtökohtana oli alun perin olettamus, jonka mukaan osaamiskolmion integroinnin heikoin lenkki oli korkea-asteen koulutuksen ja yrityssektorin välillä. Tästä syystä EIT asetettiin koulutuksen ja kulttuurin pääosaston vastuulle, jolla on vahva kokemus koulutusalan ohjelmista. Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto on tästä syystä ottanut komissiossa johtavan roolin esimerkiksi sen tarkkailijana EIT:n hallintoneuvostossa.

26
Innovointia ja yrittäjyyttä koskevissa toimintalinjoissa, jotka nyt saavat suurimman osan EIT:n rahoituksesta, on oltava asiantuntemusta suoraan saatavilla[15]. Tätä varten EIT:n olisi voitava hyödyntää säännöllisesti tutkimuksen ja innovoinnin sekä sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosastojen asiantuntijuutta. Tutkimuksen ja innovoinnin pääosastolla on arvokasta kokemusta tutkimus- ja innovointihankkeiden hallinnoinnista, ja sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosastolla on uusien yritysten perustamista koskevaa asiantuntemusta. Näillä pääosastoilla ei kuitenkaan ole EIT-kysymyksistä vastaavaa yksikköä, ja tilintarkastustuomioistuin havaitsi niiden aktiivisesta osallistumisesta vain vähän evidenssiä.

15 Kaudella 2010–2014 innovointihankkeita koskeva toimintalinja muodosti 42 prosenttia EIT:n rahoittamista toimintakuluista. Yrittäjyyden osuus oli 22 prosenttia, koulutuksen 14 prosenttia ja muiden kulujen 22 prosenttia (ks. kohdat 11–13). On syytä huomata, että osaamis- ja innovaatioyhteisöjen menetelmät mitata muita kuluja, jotka muodostuvat lähinnä hallinto- ja yleiskuluista, vaihtelevat merkittävästi.

Täydentäviin toimiin perustuvan EIT-rahoituksen malli on määritelty huonosti

27

Osaamis- ja innovointiyhteisöjen kumppanien suorittamat innovointitoimet on jaettu kahteen luokkaan:

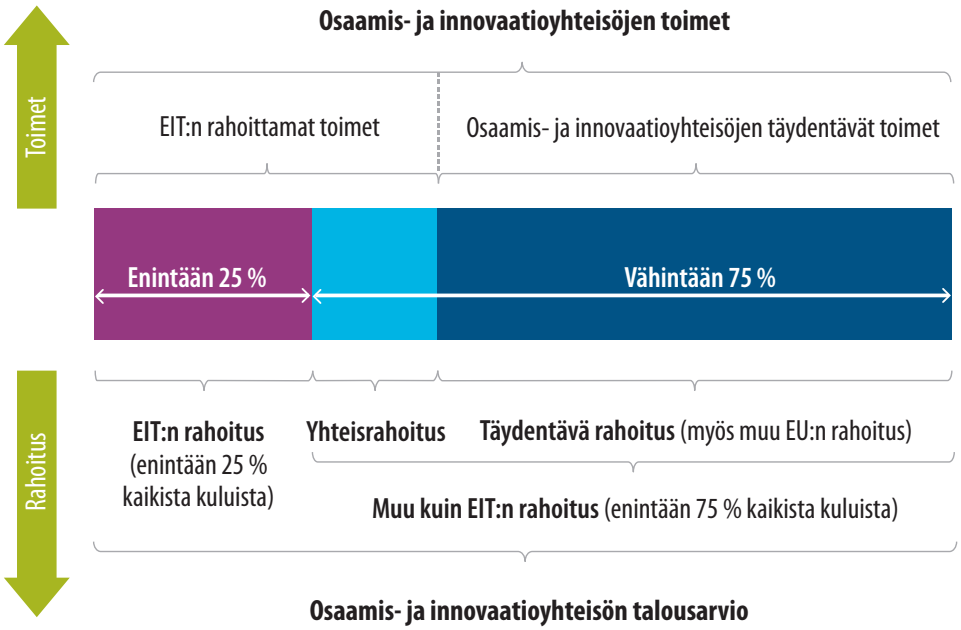
a) EIT:n jopa 100-prosenttisesti rahoittamat toimet

b) osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävät toimet, joita EIT ei rahoita.

Näiden kahden toimityypin erottaminen toisistaan on keskeisen tärkeää EIT:n rahoitusmallin kannalta, koska se määrää EIT:n rahoituksen enimmäisosuuden. EIT:n rahoitus saa kattaa enintään 25 prosenttia osaamis- ja innovaatioyhteisön kokonaiskustannuksista (eli EIT:n rahoittamien toimien sekä niiden toimien, joita EIT ei rahoita, yhteenlasketuista kustannuksista – tämä monimutkainen malli esitetään ***kaaviossa 6***).

Kaavio 6

EIT:n rahoitusmalli



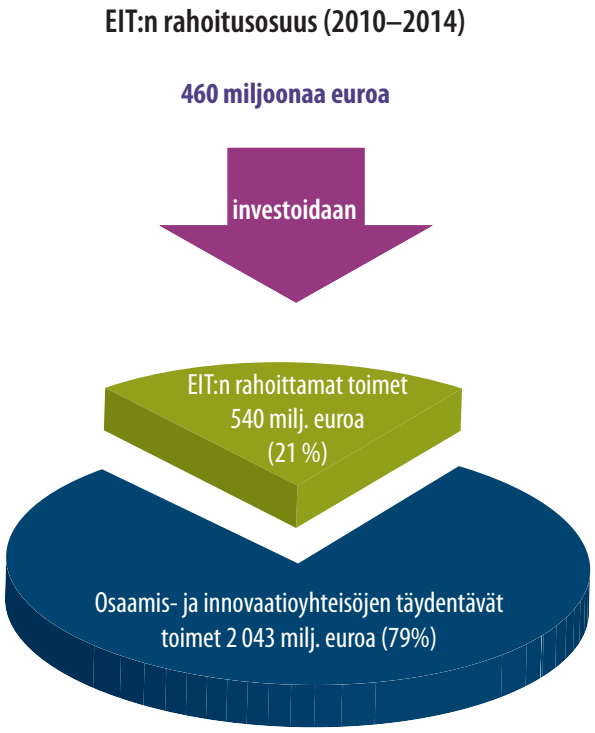
Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

28

Kaudella 2010–2014 EIT myönsi 460 miljoonaa euroa rahoitusta kolmelle osaamis- ja innovaatioyhteisölle. Tämä on auttanut rahoittamaan innovointitoimia 540 miljoonan euron arvosta. Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentäviä toimia on ilmoitettu 2 043 miljoonan euron arvosta (tästä määrästä 10 prosenttia rahoitettiin muista EU:n ohjelmista kuin EIT:stä, esimerkiksi seitsemännen puiteohjelman yhteistyöhankkeista, tutkimusneuvoston rahoitusohjelmista ja yhteisten teknologia-aloitteiden hankkeista, ja 23 prosenttia muista kansallisista tai alueellisista julkisista järjestelmistä) – ks. ***kaavio 7***.

Kaavio 7

Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen toimia koskeva EIT:n rahoitusosuus kaudella 2010–2014



Lähde: EIT.

29
Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävät toimet oli määritelty huonosti. Selvän määritelmän puute on vaikeuttanut osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanien toimintaa, koska niillä oli eri käsitys kuin EIT:llä siitä, mitä voitiin raportoida osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävinä toimina ja miten ne tuli raportoida. Eräs osaamis- ja innovaatioyhteisö otti tämän kysymyksen esille vuoden 2012 tulosraportissaan. Sen mukaan täydentävän rahoituksen määritelmän puuttuminen vaikeuttaa eräiden kumppanien täysipainoista osallistumista ja niiden todellisuudessa tuoman täydentävän rahoituksen täysimääräistä ilmoittamista.

30
Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävät toimet määriteltiin oikeudellisesti vasta, kun vuoden 2014 avustussopimukset allekirjoitettiin osaamis- ja innovaatioyhteisöjen ja EIT:n välillä osaamis- ja innovaatioyhteisöjen neljännen toimintavuoden alussa. Tästä määritelmästä oli kuitenkin vain vähän apua, sillä täydentävät toimet määriteltiin vain osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanien toteuttamiksi toimiksi, joissa keskitytään ensisijaisesti niihin toimiin, jotka osaamis- ja innovaatioyhteisön on toteutettava tehtävänsä täyttämiseksi. Vuonna 2014 julkaistussa EIT:n ohjausasiakirjassa ”Principles for financing, monitoring and evaluating KIC activities” täsmennettiin, että tällaisilla toimilla on oltava selvä yhteys vähintään yhteen EIT:n rahoittamaan toimeen eikä niitä saa rahoittaa EIT:n rahoitusosuudesta. Siinä todettiin myös, että tällaisista toimista aiheutuvien kulujen on oltava oikeasuhteisia EIT:n rahoittaman toimen kuluihin ja/tai osaamis- ja innovaatioyhteisön tehtävää edistävään odotettuun vaikutukseen verrattuna.

31
EIT otti vuonna 2014 käyttöön suhteellisuusperiaatteen puuttuakseen osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävien toimien paisuttamiseen ja ehkäistäkseen sitä. Tästä huolimatta on edelleen haasteellista arvioida, onko suhteellisuuden kriteeriä noudatettu tietyn osaamis- ja innovaatioyhteisön täydentävän toimen kohdalla, koska mitään lisäohjeita ei ole annettu eikä EIT ottanut käyttöön erityistä järjestelyä suhteellisuuden järjestelmälliseksi testaamiseksi. Näin ollen EIT ei hylännyt mitään kuluja sillä perusteella, että ne eivät olleet suhteellisia, tarkastaessaan osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentäviä toimia kaudelta 2010–2014.

32
Selvää yhteyttä ja oikeasuhteisuutta koskevia kriteerejä tulkittiin ennen vuoden 2016 liiketoiminnan suunnittelusykliä monin eri tavoin. Tämä on aiheuttanut epävarmuutta osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanien, EIT:n ja kuluilmoitusten tarkastajien välillä[16] siitä, olisiko liitännäiskulut hyväksyttävä mukaan laskettaessa EIT:n enimmäisrahoitusosuutta (ks. ***laatikossa 3*** esitetty esimerkki). Tästä on haittaa osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppaneille, koska hylätyt kulut pienentävät EIT:n rahoitusosuutta.

16 Selvityksiä ja tarkastuksia tekevät EIT, yksityiset ulkoiset tarkastajat ja tilintarkastustuomioistuin.

Laatikko 3

Esimerkki osaamis- ja innovaatioyhteisön täydentävästä toimesta, jolla ei ole niinkään ”selvä yhteys” EIT:n rahoittamaan toimeen

Eräs osaamis- ja innovaatioyhteisön kumppani raportoi vuonna 2013 täydentävästä toimesta, jonka arvo oli 188 miljoonaa euroa. Taloudellisen raportoinnin mukaan tämä toimi liittyi erääseen 4,5 miljoonan euron arvoiseen EIT:n rahoittamaan innovointihankkeeseen – kulujen suhde on 42:1. Pelkästään tämän osaamis- ja innovaatioyhteisön täydentävän toimen rahoitus riittäisi kattamaan koko EIT:n vuonna 2013 kyseiselle osaamis- ja innovaatioyhteisölle maksaman osuuden. Yhteyden perustelemiseksi toimitettiin lyhyt asiakirja, jossa selitettiin, että kumppani osallistuu moniin osaamis- ja innovaatioyhteisön toimiin, muun muassa koulutusta ja yritysten perustamista koskeviin ohjelmiin.

Aiheutuneiden 188 miljoonan euron kulujen tarkoituksen ja muiden osaamis- ja innovaatioyhteisön kumppanien toteuttaman 4,5 miljoonan euron arvoisen innovointihankkeen välisestä ”selvästä yhteydestä” ei kuitenkaan ole vakuuttavaa näyttöä.

33

Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävien toimien mittaaminen ja niistä raportointi eivät ole oleellisia EIT:n tavoitteiden saavuttamisen kannalta: toimia, jotka tekevät osaamis- ja innovaatioyhteisöstä osaamis- ja innovaatioyhteisön, ovat vain EIT:n rahoittamat toimet[17]. Avustuksen tarkoituksena on rahoittaa EIT:n rahoittamia toimia eikä 25:tä prosenttia osaamis- ja innovaatioyhteisön kokonaiskustannuksista. Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävien toimien jättäminen rahoitusehtojen ulkopuolelle ei vaikuttaisi tulokseen: osaamis- ja innovaatioyhteisöt toteuttaisivat yhä EIT:n rahoittamat toimet.

17 ”FAQ about KICs” – EIT (2010).

Väitettyä vipuvaikutusta ei ole osoitettu ja se on epäuskottava

34

Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävien toimien sisällyttämistä EIT:n rahoitusmalliin on käytetty sen vipuvaikutuksen osoittamiseen. Horisontti 2020 -ohjelmassa todetaan, että ”EIT:n lähestymistapa rahoitukseen perustuu vahvaan vipuvaikutukseen [...]”. EIT:n vuosikertomuksessa vuodelta 2013 todetaan vipuvaikutuskertoimen olevan 4: yli 80 prosenttia osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kokonaismäärärahoista tulee ulkoisista lähteistä ja jokainen EU:n talousarviosta investoitu euro saa aikaan suuremman investoinnin jostakin muusta lähteestä. Komissio ilmoitti vuonna 2013 käyttävänsä EIT:n suurempaa vipuvaikutusta yksityisiin ja muihin julkisiin rahoituslähteisiin yhtenä tulosindikaattorina.

35
EIT:n väitetty, kertoimeltaan 4 oleva vipuvaikutus perustuu oletukseen, jonka mukaan kaikki osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanien ilmoittamat osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävät toimet ovat lisätoimia eli EIT:n toimenpiteen laukaisemia. Tämä on epärealistinen hypoteesi, koska EIT on sallinut osaamis- ja innovaatioyhteisöjen ilmoittaa täydentäviä toimia takautuvasti: osaamis- ja innovaatioyhteisön aikaisemman täydentävän toimen kulut voidaan ilmoittaa siihen liittyvän EIT:n rahoittaman toimen raportointivuonna.

36
Nämä taannehtivat osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävät toimet eivät ole lisätoimia, koska osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanit toteuttivat ne ilman EIT:n tukea (ks. ***laatikossa 4*** esitetty esimerkki). Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen taannehtivien täydentävien toimien osuus kaikista kaudella 2010–2014 ilmoitetuista osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävistä toimista on 450 miljoonaa euroa (22 prosenttia).

Laatikko 4

Taannehtivat toimet eivät voi saada aikaan taloudellista vipuvaikutusta

Osaamis- ja innovaatioyhteisön kumppani voi ilmoittaa aiemman, vuosina 2010–2013 toteutetun EU:n yhteistyöhankkeen aiheuttamat kustannukset vuonna 2014 toteutettavaan EIT:n rahoittamaan toimeen liittyvänä osaamis- ja innovaatioyhteisön täydentävänä toimena. Vuonna 2010 tehty päätös toteuttaa seitsemännen puiteohjelman hanke ei kuitenkaan ollut riippuvainen EIT:n vuonna 2014 tekemästä päätöksestä rahoittaa siihen liittyvä toimi: näin ollen tässä nimenomaisessa tapauksessa ei esiintynyt minkäänlaista vipuvaikutusta.

37
Lisäksi osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanien osuudet osaamis- ja innovaatioyhteisöjen talousarvioihin suoritetaan pääasiassa ”luontaissuorituksina” eikä rahana: näin ollen tähän liittyy suuri riski siitä, että osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanit tekevät sitä, mitä ne muutoinkin olisivat tehneet (nollavaikutus), ja ilmoittavat kulut osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävinä toimina EIT:lle. Tämän tarkastuksen yhteydessä haastatellut osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanit ja kolme osaamis- ja innovaatioyhteisöjen muodostamaa oikeussubjektia vahvistivat, että useimmat osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävät toimet eivät ole lisätoimia: ne olisi toteutettu myös ilman EIT:n olemassaoloa. Tilintarkastustuomioistuimen arviointi kustakin yli kahden miljoonan euron arvoisesta osaamis- ja innovaatioyhteisön täydentävästä toimesta osoitti, että tämä pitää paikkansa.

Laatikko 5

Esimerkki osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävistä toimista, jotka eivät ole lisätoimia

Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanit ovat raportoineet osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävinä toimina kustannuksia, jotka aiheutuivat muiden kuin EIT:n rahoittamien opiskelijoiden osallistumisesta kursseille, joihin osallistui myös EIT:n rahoittamia opiskelijoita. Nämä kustannukset eivät aiheudu lisätoimista, koska kurssit ovat osa yliopiston normaalia koulutusohjelmaa.

Osaamis- ja innovaatioyhteisöt saavuttavat tuskin taloudellista kestävyyttä

38

Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen on kehitettävä strategioita taloudellisen kestävyyden varmistamiseksi[18], vaikka tämä tavoite ei pitkällä aikavälillä sovi yhteen osaamis- ja innovaatioyhteisön odotettavissa olevan toiminta-ajan (7–15 vuotta) kanssa, kuten EIT:n perustamisesta annetussa asetuksessa kuvaillaan[19]. Tämän lainsäädännöllisen epäjohdonmukaisuuden vuoksi yleinen käsitys on[20], että EIT:n rahoitusosuuden myöntämisen olisi periaatteessa päätyttävä enintään 15 vuoden jälkeen, mutta osaamis- ja innovaatioyhteisöjen tulisi jatkaa toimintaansa.

39

Haastatellut osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanit ja kolme osaamis- ja innovaatioyhteisöjen muodostamaa oikeussubjektia totesivat, että osaamis- ja innovaatioyhteisöistä tuskin tulee viidentoista vuoden jälkeen rahoituksellisesti riippumattomia. Kaudella 2010–2014 vain yksi osaamis- ja innovaatioyhteisö ilmoitti tuloja (400 000 euroa), kun taas EIT on sijoittanut yli 460 miljoonaa euroa osaamis- ja innovaatioyhteisöihin. Kaksi kolmesta tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn vastanneesta ei usko, että osaamis- ja innovaatioyhteisöistä tulee pitkällä aikavälillä rahoituksellisesti riippumattomia.

EIT-säätiö ei onnistunut houkuttelemaan lisävaroja

40

EIT:n vuoden 2010 vuosikertomuksessa ilmoitettiin EIT-säätiön perustamisesta. Säätiötä oli tarkoitus käyttää välineenä, jonka avulla houkutellaan ja kanavoidaan rahoitusta sellaisia EIT:n toimia varten, jotka eivät kuulu sen säännönmukaisen rahoituksen piiriin. Niin muodoin säätiöllä on erittäin merkittävänä tehtävänään sekä suojata EIT:n taloudellista kannattavuutta ja autonomiaa että lisätä sen yhteiskunnallista tunnettuutta. Säätiö ei koskaan houkutellut merkittävästi varoja, ja se lakkautettiin vuonna 2014.

Vuosittaisessa avustussopimusprosessissa ei kannusteta riittävästi osaamis- ja innovaatioyhteisöjen innovointitoimia

41

Avustussopimukseen liitetty osaamis- ja innovaatioyhteisön liiketoimintasuunnitelma on kattava asiakirja, jossa esitetään osaamis- ja innovaatioyhteisön kyseiseksi kalenterivuodeksi suunnitteleman toimikokonaisuuden valinta, kuvaus ja hallinnointi. EIT antaa ohjeita liiketoimintasuunnitelman rakennetta, sisältöä ja yksityiskohtaisuutta koskevien vaatimusten selventämiseksi.

18 EIT:n perustamisasetuksen 6 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”osaamis- ja innovaatioyhteisöillä on laajat yleiset valtuudet itse määritellä sisäinen organisaationsa ja kokoonpanonsa sekä täsmällinen toimintasuunnitelmansa ja työmenetelmänsä. Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen on erityisesti [...] kehitettävä strategioita taloudellisen kestävyyden varmistamiseksi.”

19 EIT:n muutetun perustamisasetuksen 7 b artiklan mukaan ”[...] osaamis- ja innovaatioyhteisön toiminta-aika on tavallisesti 7–15 vuotta.”

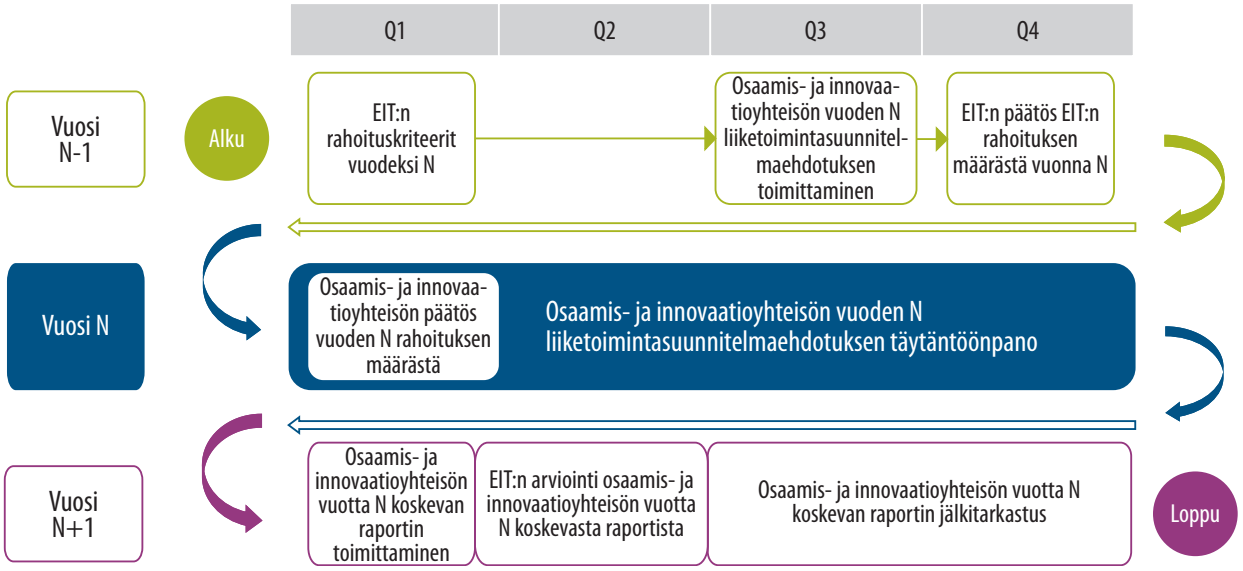
20 EIT ilmoitti tästä nimenomaisesti osaamis- ja innovaatioyhteisöille vuonna 2015.

42

Osaamis- ja innovaatioyhteisön liiketoimintasuunnitelma muistuttaa enemmänkin vuotuista työohjelmaa, jossa painotetaan voimakkaasti lyhyttä aikaväliä. Luonnos seuraavan vuoden liiketoimintasuunnitelmaksi on toimitettava EIT:lle viimeistään vuoden N–1 syyskuun lopussa – avustussopimuksen ja siihen liittyvän liiketoimintasuunnitelman aikataulusta ks. ***kaavio 8***. Jotta osaamis- ja innovaatioyhteisö voi noudattaa tätä määräaikaa, sen kumppanien on yksilöitävä kaikkien niiden innovointitoimien kustannukset, jotka ne haluavat toteuttaa seuraavana vuonna, toisen vuosineljänneksen loppuun mennessä. Tästä syystä osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanien on ennakoitava tarkalleen vähintään kuusi kuukautta etukäteen, mitä innovointitoimia ne toteuttavat seuraavana kalenterivuonna. Innovointihankkeita koskevissa toimintalinjoissa tarvitaan kolmen kuukauden lisäaika hanke-ehdotuksia koskevan tarjouskilpailun käynnistämiseksi. Tästä huolimatta osaamis- ja innovaatioyhteisöt voivat muuttaa liiketoimintasuunnitelmia kyseisenä vuonna sisällyttääkseen niihin uusia innovointihankkeita; tämä tapahtuu muuttamalla vuotuista avustussopimusta.

Kaavio 8

Avustussopimuksen, siihen liittyvän osaamis- ja innovaatioyhteisön liiketoimintasuunnitelman ja osaamis- ja innovaatioyhteisön tuloksellisuusraportin arvioinnin aikataulu



Lähde: EIT – *"Principles for financing, monitoring and evaluating KIC activities"*.

43
Osaamis- ja innovaatioyhteisön strategian olisi perustuttava ”yhteiseen keski-pitkän ja pitkän aikavälin innovaatiosuunnitteluun[,] [...] jonka tavoitteena on vastata EIT:lle asetettuihin haasteisiin”[21]. Tästä huolimatta EIT:n ja osaamis- ja innovaatioyhteisön muodostaman oikeussubjektin välillä allekirjoitetulla avustussopimuksella määritetään EIT:n rahoitusosuus vain yhtenä kalenterivuonna. Näin ollen EIT:n rahoitus on varmistettu vain vuosittain ilmoitettujen kulujen kattamiseksi. Tuleva rahoitus riippuu EIT:n määrärahojen saatavuudesta, johon ESIR-rahaston käyttöönotto vaikuttaa – ks. ***laatikko 6*** – sekä osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kilpailuttamiseen perustuvan rahoituksen tuloksista[22].

44
Tilintarkastustuomioistuin kyllä tukee kilpailuttamiseen perustuvaa rahoitusta, mutta ongelmana on ajoitus. Koska EIT:n hallintoneuvosto päättää tämän kilpailuttamiseen perustuvan rahoituksen myöntämisestä joulukuun kokouksessaan, kilpailuttamiseen perustuvan rahoituksen tulokset eivät ole tiedossa ennen vuoden loppua. Tämä luo epävarmuutta osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppaneille, sillä eräät hankkeet keskeytetään, kunnes on selvää, onko rahoitusta saatavilla vai ei.

21 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 294/2008, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2008, Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutin perustamisesta (EUVL L 97, 9.4.2008, s. 1).

22 Osa vuotuisesta avustuksesta myönnetään osaamis- ja innovaatioyhteisöjen välisen kilpailuttamisprosessin perusteella. EIT:n vuonna 2015 osaamis- ja innovaatioyhteisöille myöntämästä kokonaisrahoitusosuudesta 40 prosenttia myönnettiin tällä tavoin. Osuuden on tarkoitus kasvaa vuosien mittaan.

Laatikko 6

Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR)[23] ja sen vaikutus EIT:n talousarvioon

Komissio käynnisti marraskuussa 2014 Euroopan investointiohjelman käynnistääkseen uudelleen kasvun ja investoinnit EU:ssa. Se ehdotti Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) perustamista EIP:n erityisrahastoksi, jonka rahoituksesta vastaavat yhteisesti EU ja EIP.

ESIR-asetuksella vähennettiin EU:n maksuosuutta EIT:lle 12 prosenttia 2 711 miljoonasta 2 383 miljoonaan euroon seitsenvuotisella jaksolla 2014–2020. EIT:n määrärahoja vuodeksi 2016 vähennetään 336 miljoonasta (kuten Horisontti 2020 -ohjelmassa alun perin suunniteltiin) jopa 285 miljoonaan euroon (–15 prosenttia). Tämän seurauksena EIT rahoittaa vähemmän innovointitoimia. Yhdessä kilpailuttamiseen perustuvan rahoituksen kanssa tämä luo osaamis- ja innovaatioyhteisöille lisää epävarmuutta, koska niiden on valittava hankkeet ja laadittava liiketoimintasuunnitelmansa ilman, että niillä on selkeää käsitystä seuraavana vuonna tai seuraavina vuosina saatavilla olevasta rahoituksesta.

Osaamis- ja innovaatioyhteisöt voivat hyötyä epäsuorasti ESIR-varoista, mikä korvaa osan EIT:n määrärahojen vähennyksestä.

23 Lausunto nro 4/2015 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan strategisten investointien rahastosta ja asetusten (EU) N:o 1291/2013 ja (EU) N:o 1316/2013 muuttamisesta (http://eca.europa.eu).

45
Toiminnan ja rahoituksen suunnittelun lyhyen aikavälin visio ei sovi yhteen osaamis- ja innovaatioyhteisöjen toteuttamien innovointitoimien toteutusaikataulun kanssa. Kaikki osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanit, joissa tilintarkastustuomioistuin kävi, mainitsivat vuotuisperiaatteen merkittävänä esteenä, joka haittaa innovaatioiden edistämistä pitkällä aikavälillä.

46
Koulutusta koskeva toimintalinja muodostuu lähinnä maisterin- ja tohtorinkoulutusohjelmista. Näiden koulutusohjelmien aikajanat ovat kaksi ja neljä vuotta. Tästä syystä monivuotisen sopimuksen allekirjoittaminen EIT:n rahoittamien opiskelijoiden kanssa muodostaa korkea-asteen koulutuksen alan osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppaneille riskin, koska niiden tulevina vuosina saaman rahoituksen osalta vallitsee oikeudellinen epävarmuus. Tämä on ongelma erityisesti julkisille organisaatioille (lähinnä yliopistoille ja tutkimuslaitoksille), joiden on noudatettava tiukkoja varainhoitosääntöjä kansallisten lainsäädäntöjensä nojalla.

47
Vuotuinen avustusten myöntöprosessi on myös merkittävä innovointia koskevien toimintalinjojen monivuotisten innovointihankkeiden suunnittelua ja koordinointia haittaava este. Eräät osaamis- ja innovaatioyhteisöt ovat perustaneet pitkäaikaisiin hankkeisiin liittyviä erityistoimia, joiden rahoitus on periaatteessa taattu niiden toiminta-ajaksi (niihin sisältyy väliarviointi, jolla tarkastetaan, että rahoitettu hanke on kannattava ja tuottaa todennäköisesti kaupallisia vaikutuksia – kielteinen väliarviointi pysäyttäisi hankkeen rahoituksen). Koska EIT:n rahoitusosuus kuitenkin vahvistetaan vain vuodeksi, osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanit kantavat tuleviin vuosiin liittyvät taloudelliset riskit: jotkin osaamis- ja innovaatioyhteisöjen hankkeet saatetaan joutua keskeyttämään tai lopettamaan rahoituksen puutteen vuoksi.

48
Sitä vastoin tutkimusyhteistyöhankkeille myönnettävät EU:n avustukset allekirjoitetaan monivuotiseksi kaudeksi. Esimerkiksi Marie Skłodowska-Curie -ohjelmasta myönnettävät avustukset antavat tutkijoille varmistetun rahoituksen yli 12 kuukaudeksi.

49
Avustussopimukset allekirjoitettiin vuosina 2011–2014 keskimäärin kolme kuukautta kalenterivuoden alkamisen jälkeen. Vuoden 2015 avustussopimusten teko viivästyi kesäkuuhun 2015 asti. Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen tammikuun 1. päivän jälkeen toteuttamat toimet eivät ole minkään oikeudellisen sopimuksen kattamia ennen uuden vuotuisen avustussopimuksen allekirjoittamista. Myöhäinen sopimustenteko aiheuttaa katkoksen innovointiprosessissa, sillä eräät osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanit eivät halua ottaa oikeudellisia ja taloudellisia riskejä, jotka aiheutuvat resurssien sitomisesta ennen avustussopimuksen allekirjoittamista.

50
Vuotuisten avustussopimusten myöhäinen allekirjoittaminen viivästyttää myös EIT:n osaamis- ja innovaatioyhteisöille myöntämän ennakkorahoituksen maksamista, jonka pitäisi tapahtua 30 päivän kuluessa avustussopimuksen voimaantulosta. Vasta sen jälkeen osaamis- ja innovaatioyhteisöt voivat jakaa varat yksittäisille kumppaneille. Näin ollen kumppanien on itse vastattava kaikista sitä ennen aiheutuneista kuluista. EIT korvaa kaikki saadun ennakkorahoitusmäärän ylittävät kulut (enintään 50 prosenttia) vasta seuraavan vuoden jälkipuoliskolla suoritettavassa loppumaksussa.

Nykyiset keskeiset tulosindikaattorit eivät sovellu tehokkaaseen seurantaan

51
Strategisen innovaatio-ohjelman[24] mukaan EIT:n tulisi ”perustaa yhteistyössä komission ja osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kanssa kattava järjestelmä, jonka avulla seurataan EIT:n panosta Horisontti 2020 -puiteohjelmaan, EIT:n omista toimista sekä osaamis- ja innovaatioyhteisöjen toimista johtuvia EIT:n vaikutuksia ja osaamis- ja innovaatioyhteisöjen tuloksia”. Tämä järjestelmä ei ole vielä käytössä.

52
EIT:n keskeisiä ydintulosindikaattoreita (ks. ***laatikko 7***) ei ole määritelty selvästi eivätkä ne ole olleet johdonmukaisia eri aikoina (kuten jatko-opiskelijoiden määritelmä, teknologian siirron ja osaamisen omaksumisen käsite ja hautomoiden avulla syntyneiden ideoiden käsite). ***Laatikossa 8*** esitetään esimerkki keskeisten tulosindikaattorien epäselvästä määrittelystä. Tämä vaikeuttaa tulosraportointia varsinkin silloin, kun keskeisten tulosindikaattorien määritelmät muuttuvat kesken kalenterivuoden, mikä edellyttää taannehtivaa mukauttamista.

24 Päätös N:o 1312/2013.

Laatikko 7

Keskeiset tulosindikaattorit

Keskeisiä tulosindikaattoreita on kolmentyyppisiä:

1. ***EIT:n keskeiset ydintulosindikaattorit***: EIT:n keskeisiä ydintulosindikaattoreita on kuusi: koulutusohjelmien houkuttelevuus; uusien tutkinnon suorittajien määrä; yrityshautomoiden tuella syntyneiden liiketoimintaideoiden määrä; luotujen startup-yritysten tai spin-off-yritysten määrä; osaamisen siirto/omaksuminen; markkinoille saatetut uudet tai parannetut tuotteet/palvelut/prosessit. Näiden keskeisten tulosindikaattoreiden suhteen saavutettua edistystä mitataan kilpailuttamiseen perustuvaa rahoitusta varten.

2. ***EIT:tä koskevilla keskeisillä tulosindikaattoreilla*** mitataan EIT:n omia toimia ja seurataan sen oman toiminnan tuloksellisuutta. Tässä käytettäviä indikaattoreita ovat muun muassa avustussopimuksen valmistumisen, raporttien hyväksynnän ja maksujen suorittamisen määräpäivät, muodollisten menettelyjen prosenttiosuus ja tyytyväisyys EIT:hen.

3. ***Osaamis- ja innovaatioyhteisöjä koskevat keskeiset tulosindikaattorit*** ovat osaamis- ja innovaatioyhteisöjen itsensä laatimia.

Laatikko 8

Keskeisten tulosindikaattorien epäselvä määritelmä perustetuista startup-yrityksistä

Jotta startup-yritys hyväksytään, osaamis- ja innovaatioyhteisöjen on toimitettava todiste (esimerkiksi aiesopimus tai tilaus/lasku), joka osoittaa, että yritys on saanut ensimmäisen asiakkaansa tai että mahdollinen ensimmäinen asiakas on olemassa, tai muu asiakirja, joka osoittaa, että se on aloittanut kaupallisen toiminnan. Kriteerien epämääräisyyden vuoksi (mikä on ”mahdollinen ensimmäinen asiakas”?) osaamis- ja innovaatioyhteisöt tulkitsevat tätä sääntöä eri tavoin.

53
Näitä kolmea osaamis- ja innovaatioyhteisöä on vaikea vertailla kyseisten keskeisten ydintulosindikaattorien avulla. Startup-yrityksen koon tai kurssin keston kaltaisia näkökohtia ei ole otettu keskeisissä ydintulosindikaattoreissa huomioon. Lisäksi osaamis- ja innovaatioyhteisöt toimivat eri aloilla ja niiden valmiusasteet vaihtelevat, ja tämä vaikuttaa siihen, kuinka vaikeaa esimerkiksi startup-yritysten perustaminen tai uusien liiketoimintaideoiden synnyttäminen on. Pelkässä kvantitatiivisessa analyysissa ei oteta huomioon kyseisten kolmen osaamis- ja innovointiyhteisön toimintaympäristöjen erilaisuutta. Osaamis- ja innovaatioyhteisöjä koskevien keskeisten tulosindikaattorien laatimisessa saavutettu edistys on vähäistä.

54
Useita vuonna 2011 suoritetussa ulkoisessa arvioinnissa havaittuja puutteita ei vielä ole korjattu: keskeisissä indikaattoreissa keskitytään edelleen tulosten tai vaikutusten sijasta panoksiin tai tuotoksiin ja absoluuttisiin arvoihin pikemmin kuin toiminnan lisääntymiseen osaamis- ja innovaatioyhteisöjen toiminnan seurauksena[25] (ks. myös kohta 99).

Yritysten osallistumista voitaisiin lisätä

55
Yrityssektorin osallistumisen olisi oltava vahvaa strategisella ja toiminnan tasolla, jotta EIT onnistuisi. Näin varmistettaisiin, että osaamis- ja innovaatioyhteisöjen toimet perustuvat markkinoiden tarpeisiin ja niitä ohjataan talouden ja yhteiskunnan kannalta hyödylliseen suuntaan[26]. Koulutuksesta ja kulttuurista vastaava komission jäsen painotti vuonna 2006 yrityssektorin merkitystä ehdotuksessa: ”Yritykset ovat instituutin tärkeimpiä strategisia ja toiminnallisia yhteistyökumppaneita. Ne ovat mukana tutkimus- ja koulutustoiminnassa välittömästi ja kehittävät näin korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden ja tutkijoiden yrittäjähenkeä”[27]. Yritykset ovat ratkaisevassa asemassa tutkimuksen ja innovoinnin välisen juovan kuromisessa.

25 Monitoring progress and outcomes – External evaluation of the European Institute of Innovation and Technology - Framework Contract on evaluation and related services, toukokuu 2011, 6.31 kohta.

26 KOM(2006) 77 lopullinen, 22. helmikuuta 2006, ”Uuden kasvua ja työllisyyttä edistävän kumppanuuden toteuttaminen – Euroopan teknologiainstituutti: tiennäyttäjä osaamiselle”.

27 ”The Commission details its plan for a European Institute of Technology”, Euroopan komission lehdistötiedote, (IP/06/751), 8. kesäkuuta 2006.

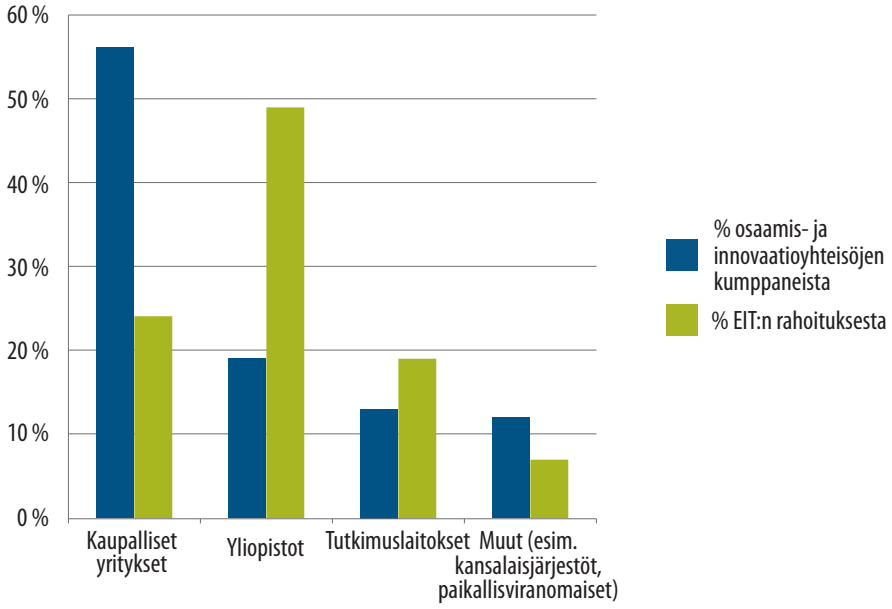
56

Siitä huolimatta, että yritysorganisaatiot ovat tärkeitä ja niiden osuus osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppaneista on 56 prosenttia, ne ovat saaneet vain 24 prosenttia EIT:n rahoitustuesta (ks. ***kaavio 9***). Vaikka rahoitusosuuden taso ei ole ainoa osallistumista kuvaava indikaattori[28], yrityssektorin osallistumista EIT:hen ja osaamis- ja innovaatioyhteisöihin voitaisiin lisätä. Kaudella 2010–2014 ainoastaan kaksi 40:stä eniten EIT:n rahoitusta saavasta edunsaajasta oli yrityksiä.

28 Yritykset voivat liittyä osaamis- ja innovaatioyhteisöihin myös muista kuin taloudellisista syistä; se voi esim. olla tapa saada yrityksiin EIT:n koulutusohjelmat suorittaneita lahjakkaita opiskelijoita.

Kaavio 9

Eri organisaatiotyyppien jakauma kaudella 2010–2014



Lähde: EIT.

57
Yritysten sidosryhmät ovat ilmaisseet olevansa huolissaan siitä, että osaamis- ja innovaatioyhteisöjen toiminta vastaa lähinnä korkea-asteen koulutuksen tarpeita, kun taas tarkastuksen aikana haastatellut yliopistot valittelevat sitä, että yritys-sektori ei osallistu riittävästi koulutuskurssien kehittämiseen. Kolmena ensimmäisenä vuonna osaamis- ja innovaatioyhteisöjen yhteistyöhankkeet joko hylättiin tai ne eivät johtaneet konkreettisiin tuloksiin, koska niissä ei keskitytty riittävästi markkinasovelluksiin. Yhtenä syynä on se, että EIT:n rahoittamien hankkeiden aiheet valittiin pääasiassa korkea-asteen koulutuksen eikä yrityssektorin tarpeiden mukaan. Osaamis- ja innovaatioyhteisöt ovat sittemmin korjanneet tilannetta varmistamalla, että EIT:n rahoittamat hankkeet johtavat potentiaaliseen markkinasovellukseen ja niin ollen tuottavat tulevaisuudessa tuloja.

EIT-mallissa ei aseteta riittävästi tavoitteita pk-yritysten tukemiselle

58
Pk-yritykset ovat tavallisesti suuria organisaatioita ketterämpiä ja parempia kehittämään ja soveltamaan uutta teknologiaa. Monissa EU:n toimintalinjoissa tunnustetaan pk-yritysten merkittävä rooli. Vaikka Horisontti 2020 -ohjelman yhtenä erityistavoitteena on myöntää ainakin 20 prosenttia määrärahoista pk-yrityksille, EIT ei ole vahvistanut tämän osalta minkäänlaisia tavoitearvoja.

59
Kyselyyn vastanneet asettivat ”pk-yritysten innovointitoimiin osallistumisen edistämisen ja tukemisen” kolmanneksi tärkeimmäksi niistä tavoitteista, jotka EIT:n olisi saavutettava innovoinnin edistämiseksi Euroopassa. EIT ei kuitenkaan ole toteuttanut muiden EU:n järjestelmien toimenpiteitä pidemmälle meneviä toimenpiteitä tukeakseen pk-yrityksiä paremmin. Startup-yrityksiä ja vastaperustettuja yrityksiä tuetaan osaamis- ja innovaatioyhteisöjen yrityshautomojen kautta, mutta korkean kasvupotentiaalin pk-yritysten on vaikeampaa hyödyntää EIT:n tarjoamaa tukea täysimääräisesti. Pk-yritysten osallistuminen on erittäin vähäistä erityisesti innovointiin perustuvien hankkeiden toimintalinjan osalta.

60
Lisäksi kaikki haastatellut osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanit totesivat, että avustusten maksusykli muodostaa esteen, koska se ei vastaa pk-yritysten rahoitustarpeita. Osaamis- ja innovaatioyhteisön maksusykli on huomattava rajoite taloudellisesti heikommille kumppaneille, kuten pk-yrityksille, joilla ei ole taloudellisia edellytyksiä kattaa rahoitusvajetta (ks. kohta 50).

61
EIT:n keräämät tiedot ovat hajanaisia, koska pk-yritysten raportointi ei ole pakollista. Pk-yritykset saivat kuitenkin kaudella 2010–2014 EIT:n rahoitustuesta alle viisi prosenttia[29].

62
Koska pk-yritykset ovat epäsuoria vastaanottajia eikä niistä pidetä kirjaa, laajempi kuva ei ehkä ole näin synkkä. Kyselyyn vastanneet totesivat, että osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanuudet ovat luoneet ympäristön, jossa startup-yritykset, spin-off-yritykset ja pk-yritykset voivat kasvaa. Osaamis- ja innovaatioyhteisöt antavat tukea uusyrityksille ja pk-yrityksille erityisesti yrityshautomoidensa avulla. Parempien edellytysten luominen pk-yritysten hyväksi laatimalla selkeitä strategioita ja tavoitteita voi kuitenkin vain lisätä pk-yritysten osallistumista osaamis- ja innovaatioyhteisöihin; ***laatikossa 9*** esitetään esimerkkitapauksia, joissa arvostellaan sitä, ettei EIT anna pk-yrityksille vaikuttavaa tukea.

29 Pk-yrityksiä koskevat tiedot ovat saatavilla ainoastaan yhdestä osaamis- ja innovaatioyhteisöstä.

Laatikko 9

Esimerkkejä pk-yritysten osallistumiseen liittyvästä arvostelusta

”EIT:ltä on jatkuvasti puuttunut pk-yrityksille suunnattu selkeä viesti [...]”

”Pk-yritykset ovat EU:ssa innovoinnin kannalta merkittävässä asemassa, ja ne pitäisi ottaa mukaan, mutta tällä hetkellä keskiössä ovat startup-yritykset, ja ainoastaan suuret yritykset selviävät valtavasta byrokratiasta ja tehottomasta viestinnästä.”

”Pk-yritykset eivät ole riittävästi edustettuina osaamis- ja innovaatioyhteisöjen hallinnossa, mikä estää niiden rajoitusten ja etujen huomioon ottamisen.”

(Lähde: Tarkastuksen yhteydessä suoritettu kysely)

Konkreettista synergiaa ja täydentävyyttä ei ole riittävästi

63
Osaamis- ja innovaatioyhteisöillä oli vuoden 2016 liiketoimintasuunnitelmia edeltävänä aikana vain vähän vaikuttavia kannustimia, joilla pyrittiin saamaan aikaan synergiavaikutuksia jonkin toisen osaamis- ja innovaatioyhteisön kanssa. Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kilpailuttamiseen perustuva rahoitus kannustaa osaamis- ja innovaatioyhteisöjä parempiin tuloksiin. Se kuitenkin estää niiden välistä yhteistyötä, koska mahdolliset hyödyt jaettaisiin rahoituksesta kilpailevan osaamis- ja innovaatioyhteisön kanssa. Vaikka eräät tieteelliset aiheet saattavat olla yhteisiä eri osaamis- ja innovaatioyhteisöille, etenkin KIC InnoEnergylle ja KIC Climatelle, ei ole näyttöä siitä, että osaamis- ja innovaatioyhteisöjen välinen yhteistyö olisi synnyttänyt konkreettisia tuotoksia tarkastuksen kohteena olleen jakson (2010–2014) aikana.

64
EU:n tutkimus- ja innovointiohjelmien suuri määrä tekee niiden välisten synergiavaikutusten aikaansaamisesta vaikeaa. Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen ja muiden EU:n aloitteiden välinen vuorovaikutus on kasvussa, mutta sitä on edelleen kehitettävä.

Jotkin EIT:n osatekijät ovat hyvin arvostettuja: keskittyminen markkinoihin, pitkän aikavälin perspektiivi, osaamis- ja innovaatioyhteisöjen autonomia ja yhteistoimintakeskittymät

65
Oleellinen ero muihin olemassa oleviin julkisiin tutkimus- ja innovointijärjestelmiin on se, että EIT:n päätavoitteena on keskittyä markkinoihin. EIT:n päätavoite, ”korkeakoulutus- sekä tutkimus- ja innovaatiotoimintansa siirtäminen yritystoimintayhteyteen ja tällaisen toiminnan kaupallinen soveltaminen”, oli kyselyyn vastanneiden mielestä tärkein tavoite, johon EIT:n pitäisi pyrkiä.

66
EIT:n osaamis- ja innovaatioyhteisöille antaman rahoitustuen pitkän aikavälin perspektiivi on ainutlaatuinen ja edunsaajien arvostama ominaisuus. Periaatteessa EIT-väline mahdollistaa innovointitoimien suunnittelun keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä, mitä mikään muu julkinen järjestelmä ei tee. EIT:n käyttämät vuotuiset avustukset ovat kuitenkin heikentäneet tätä mahdollisuutta osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanien tasolla (ks. myös kohdat 42–45).

67
Kuten EIT:n oikeusperustassa säädetään, osaamis- ja innovaatioyhteisöillä ”on laajat yleiset valtuudet itse määritellä sisäinen organisaationsa ja kokoonpanonsa sekä täsmällinen toimintasuunnitelmansa ja työmenetelmänsä”. Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanit arvostavat näin suurta autonomiaa. Se on helpottanut innovaatioyhteisön kaipaamaa alhaalta ylös suuntautuvaa lähestymistapaa. Toisin kuin perinteiset julkiset järjestelmät, joissa tutkimus- ja innovaatioaiheita kehitetään budjettivaatimusten sanelemaa ylhäältä alas suuntautuvaa lähestymistapaa noudattaen, osaamis- ja innovaatioyhteisöjen malli mahdollistaa toimien joustavamman valinnan, mihin kumppanit ovat erityisen tyytyväisiä.

68
Yhteistoimintakeskittymät (ks. ***liite I***) ovat toinen EIT:n mallin erityispiirre, jota osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanit ovat arvostaneet. Yhteistoimintakeskittymä on paikka, jossa innovaatiokolmion integroiminen voi tapahtua. Yhteistoimintakeskittymät on jäsennelty temaattisten tai maantieteellisten alueiden mukaan, ja ne johtavat hankkeita, kehittävät ideoita, kokoavat yhteen alueellisia kumppaneita ja laativat strategioita. Ne koordinoivat ja hoitavat kumppanien osaamis- ja innovaatioyhteisöön liittyviä hallinnollisia tehtäviä ja tarjoavat yhteisen tilan keskusteluille kumppanien huolenaiheista. Joissain tapauksissa ne tarjoavat myös työtiloja startup-yrityksille.

EIT:n mallin täytäntöönpanoa on parannettava

EIT ei vielä ole täysin riippumaton

69
EIT ei vielä ole saavuttanut täysimittaista riippumattomuutta. Tämä viivästys on tavallista pidempi: muiden EU:n elinten, kuten yhteisten teknologia-aloitteiden (jotka myös perustettiin vuonna 2008), kohdalla täyden taloudellisen riippumattomuuden saavuttaminen on kestänyt enintään kolme vuotta. Koulutuksen ja kulttuurin pääosaston mukaan tämä johtui EIT:n johdon rajallisista johtamis- ja hallinnointivalmiuksista[30]. Yksi syy tähän on ollut koko ajan ylimmän johdon suuri vaihtuvuus (ks. kohta 84).

30 Koulutuksen ja kulttuurin pääosaston toimintakertomus vuodelta 2013.

EIT ei ole täyttänyt tehtäväänsä vaikutuskeskeisenä sijoittajana

70
EIT esitellään usein yrittäjyyttä kannustavana ja innovointivaikutuksiin pyrkivänä investointi-instituuttina. Horisontti 2020 -ohjelman oikeusperustan mukaan ”EIT toimii [...] tulossuuntautuneesti.” Kolmivuotisessa työohjelmassaan 2012–2014 EIT korosti tavoitetta tulla ”sitoutuneeksi vaikutuskeskeiseksi sijoittajaksi”.

71
Vaikka EIT on suunniteltu vaikutuskeskeiseksi organisaatioksi ja se esitellään sellaisena, se keskittyy lähinnä sääntöjen noudattamiseen ja määrärahojensa käyttöön. Useat EIT:n hallintoneuvoston jäsenet korostivat syyskuussa 2014, että EIT on muutettava vaikutuskeskeiseksi organisaatioksi. EIT hylkäsi harvoin kuluja tuloksellisuussyistä ennen vuotta 2015.

72
Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen vuotuisia tuloksia koskeva EIT:n arviointi vaikutti ennen vuotta 2015 vain vähän tai ei lainkaan lopulta maksettavan avustuksen määrään. Vuotuisissa arvioinneissa ilmoitetaan usein, että useat suunnitteluvaiheessa asetetut tavoitteet ovat saavuttamatta tai ne on saavutettu vain osittain, mutta tästä huolimatta avustuksen loppumaksu suoritettiin (ks. ***laatikko 10***).

Laatikko 10

Esimerkki osaamis- ja innovaatioyhteisön heikosta tuloksellisuudesta

Erään osaamis- ja innovaatioyhteisön liiketoimintasuunnitelman arvioinnissa, jonka EIT:n hanketoimihenkilöt suorittivat vuonna 2013 ulkoisten asiantuntijoiden avulla, todettiin, että vuoden 2013 liiketoimintasuunnitelmassa mainittujen keskeisten seikkojen osalta Climate-KIC saavutti vain vähän edistystä. Vuoden 2013 liiketoimintasuunnitelmassa eritellyistä 18 strategisesta tavoitteesta Climate-KIC oli arvioinnin mukaan onnistunut saavuttamaan kaikilta osin kahdeksan, seitsemän oli saavutettu osittain, ja kolmea ei siihen mennessä ollut saavutettu.

Kilpailuttamiseen perustuvassa rahoitusmekanismissa aliarvostetaan tuloksia

73
Kilpailuttamiseen perustuvassa rahoituksessa olisi palkittava tuloksista. Vuonna 2015 osaamis- ja innovaatioyhteisöille myönnetyistä kokonaisavustuksista 40 prosenttia myönnettiin kilpailuttamisprosessilla, joka perustui kolmen pilarin arviointiin: 1) menneisyys: tuloksellisuus vuonna 2013; 2) tulevaisuus: vuoden 2015 liiketoimintasuunnitelma ja 3) osaamis- ja innovaatioyhteisön monivuotisen strategian täytäntöönpano, jota arvioitiin EIT:n hallintoneuvoston kuulemisen avulla. Kaikkia kolmea pilaria painotettiin yhtä paljon. Koska kolmas pilari on sekä eteen- että taaksepäin suuntautuva, aiemmat tulokset ja tulevaisuudensuunnitelmat saavat tosiasiallisesti saman painotuksen. Näin ollen EIT:n kilpailuttamiseen perustuva rahoitus palkitsee tuloksia vain osittain.

Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppaneille aiheutuu hallinnoinnista ja tarkastuksista merkittävä rasitus

74
EIT kopioi toimintakehyksensä ja prosessinsa pitkälti perinteisistä EU:n tutkimusohjelmista, vaikka sillä ei ollut oikeudellista velvollisuutta tehdä niin. Useimmista EU:n ohjelmista rahoitetaan yksittäisiä hankkeita, mutta EIT rahoittaa toimikokonaisuuksia osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kautta. Tähän liittyviä prosesseja ei kuitenkaan ole mukautettu tämän perustavanlaatuisen eron huomioon ottamiseksi. On esimerkiksi todennäköistä, että saman 325 000 euron raja-arvon käyttö luo tarpeen vaatia useampia tarkastuslausuntoja, koska toimet (toisin kuin yksittäiset hankkeet) ylittävät raja-arvon usein (ks. kohta 79).

75
Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanien ilmoittamille kuluille tehdään tässä toimintakehyksessä monia varainhoitoa koskevia tarkastuksia. Useat tilintarkastustuomioistuimen haastattelemat tai kyselyyn osallistuneet osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanit valittivat, että joskus niiden oli toimitettava samat tiedot useaan kertaan.

76
Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävien toimien vuotuinen raportointi sekä liiketoimintasuunnitelmissa että osaamis- ja innovaatioyhteisöjen toimittamissa rahoituskertomuksissa koskee vain EIT:tä ja muodostaa huomattavan lisärasituksen, jonka tuottama lisäarvo on vähäinen (ks. kohta 33). Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen toimittamiin vuotuisiin ilmoituksiin sisältyy yksityiskohtainen erittely osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävien toimien kuluista. Vuonna 2015 osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävistä toimista saadut tarkastuslausunnot kattoivat kauden 2010–2014.

77
Kaikkiin avustuksia myöntäviin EU:n elimiin (virastot ja yhteisyritykset) sovellettava oikeuskehys edellyttää osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanien ilmoittamien kulujen tarkastuksia. Nämä tarkastukset suoritetaan sekä ennen kuin osaamis- ja innovaatioyhteisöt saavat lopullisen avustusmaksun EIT:ltä (ennakkotarkastukset) että sen jälkeen (jälkitarkastukset).

78
Ennakkotarkastuksiin sisältyy osaamis- ja innovaatioyhteisön kumppanin palkkaaman riippumattoman tarkastajan suorittama kuluilmoitusten varmentaminen ja joitakin EIT:n rahoitustoimihenkilöiden suorittamia asiakirjatarkastuksia. Jälkitarkastukset suorittaa EIT:n palkkaama yksityinen tilintarkastusyritys, joka tarkastaa otoksen osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppaneista paikalla. Tilintarkastustuomioistuin tekee vuosittaisen tarkastuksen, jonka perusteella se antaa lausunnon EIT:n tilinpäätöksen luotettavuudesta ja tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Se antoi varauman sisältävät lausunnot EIT:n vuosien 2012 ja 2013 tilien perustana olevista toimista, koska niiden virhetaso oli olennainen. Vuoden 2014 tilinpäätöksestä ei esitetty varaumia.

79
Sekä säännökset että tilintarkastustuomioistuimen havaitsema olennainen virhetaso vahvistavat tehokkaiden varainhoitoa koskevien tarkastusten tarpeen. Tarkastus- ja raportointivaatimusten tehokkuuden lisäämiseksi on kuitenkin useita vaihtoehtoja:

- yksinkertaistetaan rahoitusmallia käyttämällä enemmän kiinteämääräisiä maksuja ja kiinteitä määriä
- vaaditaan riippumattoman tarkastajan antama tarkastuslausunto yksittäisen osaamis- ja innovaatioyhteisön kumppanin valituista kuluista kullekin toimelle (ks. kohta 74) määritetyn asianmukaisen raja-arvon perusteella
- korotetaan kuluilmoitusten varmennustarpeen laukaisevaa, nykyisin 325 000 euroon asetettua kynnysarvoa.

EIT:n resurssit eivät riitä ja hallinnointi on aiemmin ollut heikkoa

80

EIT:n päätoimipaikassa oli 40–50 työntekijää vuosina 2011–2014. Hanketoimihenkilöiden määrä verrattuna avustusbudjettiin on paljon pienempi kuin useimmissa muissa EU:n tutkimusavustusohjelmissa (seitsemännessä puiteohjelmassa yhden työntekijän hallinnoimat määrärahat tieto- ja viestintätekniikan, energian ja ympäristön aihealueilla[31] vaihtelivat 12,5 miljoonasta 20,4 miljoonaan euroon[32]). EIT:llä on yksi nimenomainen hanketoimihenkilö kutakin osaamis- ja innovaatioyhteisöä varten, joiden vuotuiset määrärahat saattavat olla jopa 400 miljoonaa euroa. Lisäksi on kolme ”osaamis- ja innovaatioyhteisöjen välistä” toimihenkilöä, jotka vastaavat koulutuksen, innovoinnin ja yrittäjyyden toimintalinjoista.

81

Koska heillä ei aina ole riittävää teknistä osaamista tähän liittyvillä aloilla, EIT ulkoistaa osan hankkeiden arvioinnista ulkoisille asiantuntijoille. Vuoden 2013 tulosraporttien arviointia varten EIT:llä ei ollut yhtään innovoinnista vastaavaa johtavaa virkamiestä. Näin ollen EIT sisäiset valmiudet arvioida osaamis- ja innovaatioyhteisöjen toiminnan tuloksellisuutta ovat rajalliset.

82

Huolimatta määrärahojen huomattavasta lisäämisestä 309 miljoonasta eurosta (2008–2013) 2,7 miljardiin euroon (2014–2020) sekä siitä, että osaamis- ja innovaatioyhteisöjen määrä kasvoi vuoden 2014 lopussa kolmesta viiteen, virkojen määrään ei suunnitella merkittävää lisäystä. On olemassa riski siitä, että EIT:llä ei ole riittäviä valmiuksia selviytyä lisääntyneestä työmäärästä.

83

EIT:n henkilöstön suuri vaihtuvuus ja avoinna olevien virkojen suuri määrä ovat olleet ongelma: EIT:ssä vuoden 2011 lopussa työskennelleistä 40 työntekijästä 25 oli jättänyt instituutin kolmen vuoden kuluessa, ja vuoden 2013 lopussa 30 prosenttia viroista oli täyttämättä (ks. ***kaavio 10***). Tämä osuus laski 16 prosenttiin vuonna 2015. Henkilöstön liikkuvuus pysyi kuitenkin vuonna 2015 korkeana eli 17 prosentissa. Monet avoimista viroista ovat osaamis- ja innovaatioyhteisöjen raporttien teknisestä ja taloudellisesta arvioinnista vastaavassa yksikössä. EIT:n tarjoama palkkapaketti on matalampi kuin useimpien muiden EU:n elinten, mikä on henkilöstön suurta vaihtuvuutta ja avoimien virkojen määrää lisäävä tekijä[33].

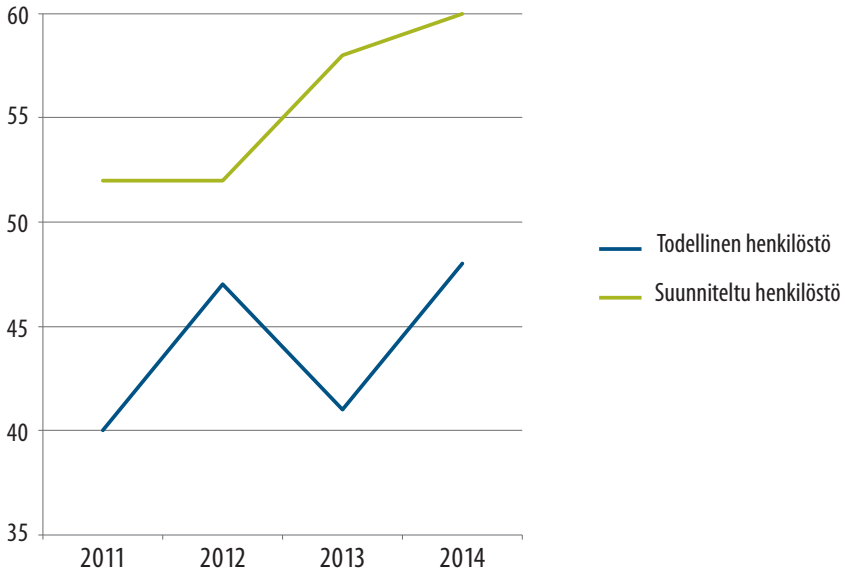
31 Nämä kolme aihealuetta ovat yhteydessä kolmeen ensimmäiseen EIT:n käynnistämään osaamis- ja innovaatioyhteisöön.

32 Erityiskertomus nro 2/2013 ”Onko komissio varmistanut tehokkaan täytäntöönpanon seitsemännessä tutkimuksen puiteohjelmassa?” (http://eca.europa.eu).

33 EU:n toimielinten, virastojen ja muiden elinten työntekijöiden palkkaan sovelletaan korjauskerrointa, joka on riippuvainen asemapaikan elinkustannuksista. Unkarin osalta täksi kertoimeksi vahvistettiin 71,4 prosenttia vuosiksi 2014–2015, mikä tarkoittaa, että EIT:ssä työskentelevät toimihenkilöt ansaitsevat lähes 30 prosenttia vähemmän kuin heidän Brysselissä työskentelevät kollegansa.

Kaavio 10

EIT:n tosiasiallinen ja suunniteltu henkilöstö



Lähde: EIT.

84

Perustamisestaan lähtien EIT:n johdossa on ollut viisi eri johtajaa / vt. johtajaa (ks. ***taulukko 1***). Kaksi näistä jätti tehtävänsä oltuaan virassa alle vuoden ajan. Kolme korkea-arvoista EIT:n työntekijää erotettiin vuonna 2013. Tammikuun 1. päivänä 2015 yksi yksikönpäällikön virka oli avoimena ja toinen on ollut täytettynä väliaikaisesti vuodesta 2013. Korkeimman johdon nopea vaihtuvuus häiritsee toimintaa ja haittaa johtamista ja strategista jatkuvuutta.

Taulukko 1

EIT:n johtaja

Johtaja	Toimikausi alkoi	Toimikausi päättyi	Toimikauden kesto
Ensimmäinen johtaja – Koulutuksen ja kulttuurin pääosaston resurssit (väliaikainen)	Huhtikuu 2008	Lokakuu 2009	1,5 vuotta
Toinen johtaja	1.11.2009	31.8.2010	10 kuukautta
Kolmas johtaja	1.9.2010	30.6.2011	10 kuukautta
Neljäs johtaja	1.7.2011	31.7.2014	3 vuotta
Viides vt. johtaja	1.8.2014	jatkuu	jatkuu

Lähde: EIT.

EIT:n rahoitustuki on keskittynyttä

85

Kussakin osaamis- ja innovaatioyhteisössä suurin osa EIT:n rahoitusosuudesta keskittyy tietyille keskeisille osaamis- ja innovaatioyhteisön kumppaneille: kymmenen eniten avustuksia saavaa kumppania sai 49–65 prosenttia EIT:n kullekin osaamis- ja innovaatioyhteisölle antamasta rahoitustuesta (ks. ***taulukko 2***). KIC InnoEnergyssä kymmenen merkittävintä kumppania saa lähes kaksi kolmannesta EIT:n rahoitusosuudesta, ja loppuosa jakautuu muille 220:lle osaamis- ja innovaatioyhteisön kumppanille. Sen lisäksi, että yliopistoilla on huomattava merkitys kaikissa toimintalinjoissa, tämä keskittyminen voidaan selittää osaamis- ja innovaatioyhteisöjen perustamisesta asti niihin aktiivisesti osallistuneiden keskeisten kumppanien määräävällä roolilla. Vaihteluvälin toisessa päässä useimmat osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanit ovat saaneet alle 500 000 euroa kaudella 2010–2014, ja 20–58 prosenttia niistä sai kyseisellä ajanjaksolla alle 100 000 euroa.

Taulukko 2

EIT:n rahoitusosuuden jakautuminen osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanien kesken

2010–2014	Climate-KIC	KIC InnoEnergy	EIT Digital
Kymmenen suurimman edunsaajan prosenttiosuus EIT:n kokonaisrahoituksesta	55 %	65 %	49 %
EIT:n rahoittamiin toimiin osallistuvien kumppanien määrä	205	230	114
Alle 500 000 euroa saavien kumppanien osuus	76 %	85 %	52 %
Alle 100 000 euroa saavien kumppanien määrä	83	133	23
Alle 100 000 euroa saavien kumppanien osuus	40 %	58 %	20 %

Lähde: EIT

86

EIT:n rahoitusosuus on keskittynyt voimakkaasti viiteen maahan (73 prosenttia), mutta vain kaksi EU-12-maata[34] on saanut EIT:n rahoitustukea (6 prosenttia) (ks. ***taulukko 3***). Vaarana on kahden nopeuden Euroopan juurtuminen yhä tiukemmin, kun EIT:n menot keskitetään maihin, joilla on kehittynyt tutkimusinfrastruktuuri (ks. myös kohta 102).

34 EU-12 tarkoittaa niitä 12 maata, jotka liittyivät EU:n jäseniksi vuosien 2004 ja 2007 välillä.

Taulukko 3

EIT:n rahoitusosuus kullekin osaamis- ja innovaatioyhteisölle maittain (2010–2014)

% EIT:n kokonaisrahoitusosuudesta	Climate-KIC	KIC InnoEnergy	EIT Digital	KOKO EIT[1]
Viisi kärkimaata	88 %	85 %	79 %	73 %[2]
EU-12	4 %	10 %	2 %	6 %[3]
Muut	8 %	5 %	19 %	21 %

1 Viiden kärkimaan osuudet eri osaamis- ja innovaatioyhteisöissä vaihtelevat, mikä selittää sen, että niiden yhteenlaskettu osuus on pienempi kuin yksittäisten osaamis- ja innovaatioyhteisöjen osuudet.

2 Viisi eniten EIT:n tukea saavaa maata ovat Alankomaat (24 %), Saksa (15 %), Ranska (13 %), Ruotsi (12 %) ja Yhdistynyt kuningaskunta (9 %).

3 Nämä kaksi EIT:n rahoitustukea saavaa EU-12-maata ovat Puola (4 %) ja Unkari (2 %).

Lähde: EIT.

Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen avoimuus on puutteellista

87

Tätä EIT:n rahoitustuen keskittymistä muutamille kumppaneille olisi seurattava, jotta varmistetaan, ettei se johdu julkisen rahoituksen epäoikeudenmukaisesta jakamisesta osaamis- ja innovaatioyhteisön sisällä – ks. ***laatikko 11***. Joissakin tapauksissa kumppani on ehdotukset arvioivan ja hankkeet valitsevan komitean jäsen. Tämä saattaa aiheuttaa eturistiriidan ja johtaa luottamuspulaan osaamis- ja innovaatioyhteisöä kohtaan. Vaikka valintaprosessi yleisesti ottaen dokumentoidaan hyvin, ehdotuksia jättäessään kumppanit eivät aina tiedä, kenelle avustukset lopulta myönnetään. Lähes puolet kyselyyn vastanneista ei katso, että EIT:n rahoittamien toimien valinta osaamis- ja innovaatioyhteisössä tapahtuu oikeudenmukaisesti ja avoimesti.

88

Monista viestintäkanavista huolimatta joillakin osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppaneilla on vähän tietoa niiden hankkeiden edistymisestä ja tuloksista, joissa ne eivät ole olleet johtoasemassa. Eräissä yhteisissä hankkeissa kukin kumppani suorittaa oman osansa, mutta ei ole tietoinen jatkokehityksestä. Viestinnän puute voi haitata tietämyksen levittämistä.

Laatikko 11

Huoli EIT:n rahoitustuen keskittymisestä ja avoimuuden puutteesta

Eräät osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanit ovat ilmaisseet huolensa seuraavasti: ”pari vaikutusvaltaista kumppania jakaa varat keskenään. Toimiehdotusten valintaprosessit ovat erittäin [vaikeaselkoisia]” ja ”teoriassa EIT on hyvä ajatus, mutta käytännössä se vain rahoittaa alkuperäisiä [...] kumppaneita, jotka ovat enimmäkseen suuria organisaatioita. […] Lisäksi kumppanit arvioivat hankkeet itse, mikä muodostaa eturistiriidan. […]”

Osaamis- ja innovaatioyhteisöt ovat edistäneet innovaatioverkostoa ja yrittäjyyskulttuuria, mutta konkreettisista tuloksista tai vaikutuksesta on toistaiseksi vähän evidenssiä

89

EIT:n avulla osaamis- ja innovaatioyhteisöt ovat koonneet yhteen yli 500 kumppania eri tieteenaloilta, maista ja sektoreilta. Kolmen ensimmäisen vuonna 2010 perustetun osaamis- ja innovaatioyhteisön kumppanien määrä on lisääntynyt huomattavasti: vuodesta 2010 vuoden 2014 loppuun mennessä Climate-KIC kasvoi 24 kumppanista 209 aktiiviseen kumppaniin, EIT Digital 31 kumppanista 115 kumppaniin ja KIC InnoEnergy 27 kumppanista 242 kumppaniin[35]. Kumppanien luetteloon sisältyy useita eurooppalaisia huippuyrityksiä sekä tunnettuja eurooppalaisia yliopistoja ja tutkimuslaitoksia. Yritysten osuus kaikista osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppaneista on 56 prosenttia, yliopistojen 19 prosenttia ja tutkimuslaitosten 13 prosenttia (ks. ***kaavio 9***).

90

Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen yhteistyöryhmät ovat tarjonneet uusia innovointimahdollisuuksia (kyselyyn vastanneista 86 prosenttia oli tästä samaa mieltä). Näihin kuuluu eräitä yrityssektorin suurimpia nimiä. Arvovaltaiset korkea-asteen koulutuslaitokset ja tutkimuslaitokset sekä kaupungit, alueet ja kansalaisjärjestöt tekevät niiden kanssa yhteistyötä. Tämä auttaa vähentämään Euroopan innovaatiokentän pirstoutumista osaamis- ja innovaatioyhteisöjen toimien aloilla. Millään muulla EU:n ohjelmalla ei ole tällaista yleiseurooppalaista verkostoa.

91

Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanit ovat yleisesti ottaen samaa mieltä siitä, että EIT:n avulla on käynnistetty onnistuneesti useita koulutustoimia: noin 75 prosenttia kyselyyn vastanneista vahvisti, että osaamis- ja innovaatioyhteisöjen yhteistyöryhmät ovat tuottaneet koulutusohjelmia, joilla luodaan osaavien yrittäjälahjakkuuksien uusia profiileja (ks. ***laatikko 12***).

35 Ne määritellään osaamis- ja innovaatioyhteisön kumppaneiksi, jos ne ovat ilmoittaneet osaamis- ja innovaatioyhteisön toimien aiheuttamia kuluja kaudella 2010–2014.

Laatikko 12

EIT Digital Master School -ohjelma

EIT Digital Master School -ohjelma tarjoaa kahdeksan teknisen alan pääaineohjelmaa sekä innovointia ja yrittäjyyttä koskevan sivuaineohjelman. Kaksikymmentä eurooppalaista huippuyliopistoa sekä joukko maineikkaita tutkijoita ja johtavia yrityksiä ovat muodostaneet yhteistyöryhmän tarjotakseen nykyaikaista tieto- ja viestintätekniikan huippuosaamista yhdistettynä innovointi- ja yrittäjyyskoulutukseen. Ohjelma johtaa kaksoistutkintoon ja EIT:n myöntämään todistukseen.

92
Kaikki haastatellut henkilöt ja lähes 80 prosenttia kyselyn vastaajista katsoivat, että osaamis- ja innovaatioyhteisöjen yhteistyöryhmät ovat edistäneet luovaan ajatteluun perustuvaa yrittäjyyskulttuuria. Toistaiseksi ei kuitenkaan ole olemassa arvioita EIT:n vaikutuksesta yritysten perustamiseen eikä siitä, onko riskin hyväksynnän taso todella noussut Euroopassa. Indikaattori ”perustettujen startup-yritysten määrä” ei ole hyödyllinen ilman viitekehystä tai vertailuarvoa.

93
EIT:n keskeisten ydintulosindikaattorien mukaan kolme osaamis- ja innovaatioyhteisöä raportoi vuonna 2014 yhteensä 90 startup-yrityksen perustamisesta, yli 400:sta hautomoiden avulla tuotetusta liiketoimintaideasta, 52 uudesta ja 19 parannetusta tuotteesta, palvelusta tai prosessista sekä 126:sta tietämyksen siirtoa ja 159:stä tietämyksen omaksumista sisältävästä tapauksesta. Ne ovat tuotoksiin perustuvia indikaattoreita (ks. kohta 54). Esimerkiksi EIT Digitalia koskevassa EIT:n arviointiraportissa huomautetaan, että innovointitoimet ovat tuottaneet vain vähän konkreettisia tuloksia markkinaläheisten tuotteiden muodossa.

94
Vuoden 2014 tulokset koulutuksen alalla vaihtelevat. EIT:n vuosien 2014–2015 maisterin- ja tohtorinkoulutusohjelmiin kirjoittautuneiden opiskelijoiden määrä on noussut lähes tuhanteen, mutta kahden kolmesta osaamis- ja innovaatioyhteisöstä järjestämiin maisteri- ja tohtorikoulutuksiin kirjoittautuneiden määrä on jäänyt alle odotusten. Ohjelmiin hyväksyttyjen, mutta rekisteröitymättä jättävien opiskelijoiden osuuden ilmoitetaan olevan erityisen suuri. Lisäksi eurooppalaisten opiskelijoiden vähäinen määrä osaamis- ja innovaatioyhteisöjen maisterin- ja tohtorinkoulutusohjelmissa herättää asianmukaisen seurannan puuttuessa kysymyksen EIT:n tuottamasta eurooppalaisesta lisäarvosta[36], koska ei ole tiedossa, aikovatko EU:n ulkopuolelta tulevat opiskelijat jäädä EU:hun tai työskennellä jossain EU:n organisaatiossa.

95
EIT:n suorittaman osaamis- ja innovaatioyhteisöjen vuoden 2014 raporttien arvioinnin mukaan EIT Digitalin ja KIC InnoEnergyn saavuttama edistys osaamis- ja innovaatioyhteisöjen osaamiskolmioiden toimijoiden integroinnissa on ollut vaatimatonta niiden perustamisen jälkeisinä viitenä vuonna.

36 Eurooppalainen lisäarvo on EIT:n EU:lle tai sen jäsenvaltioille tuottama lisäarvo. Se on ulottuvuudeltaan eurooppalaista lisäarvoa, koska jäsenvaltiot eivät olisi voineet tuottaa sitä toimimalla yksin.

Tulevaisuus

Uusi logo (2015)

96
Vuoden 2015 aikana EIT on toteuttanut useita toimenpiteitä tässä kertomuksessa korostettujen puutteiden korjaamiseksi. Niiden vaikutukset jäävät nähtäväksi.

Taloudellisen kestävyyden periaatteet on otettu käyttöön

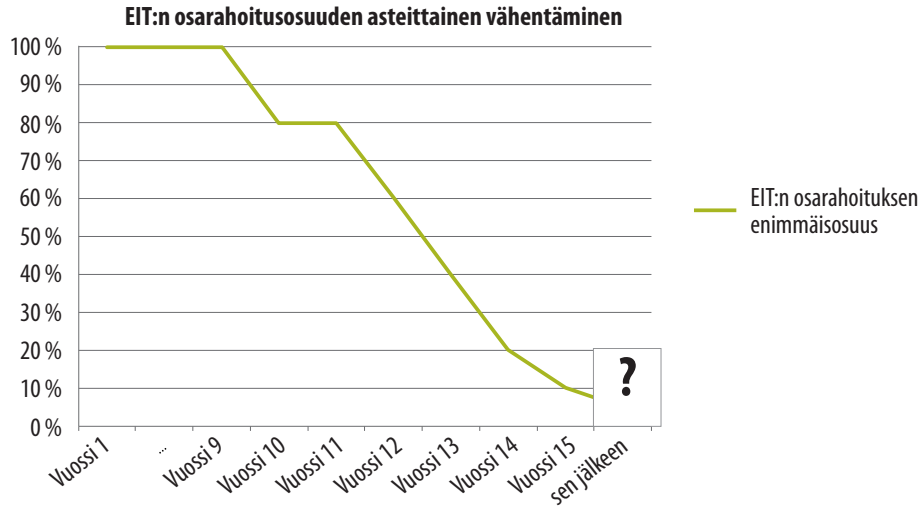
97
EIT hyväksyi vuonna 2015 taloudellisen kestävyyden periaatteet[37]. Tässä asiakirjassa vahvistetaan määritelmät, rahoitusperiaatteet ja kannustimet, joiden avulla osaamis- ja innovaatioyhteisöjen on tarkoitus saavuttaa taloudellinen kestävyys.

98
Kun osaamis- ja innovaatioyhteisö on toiminut 10 vuotta, EIT:n enimmäisrahoitusosuutta lasketaan jopa 100 prosentista EIT:n rahoittamien toimien kuluista enintään 10 prosenttiin vuonna 15. Vuoden 15 jälkeen voidaan tehdä päätös EIT:n osaamis- ja innovaatioyhteisölle myöntämän rahoituksen ennalta määritellystä vähimmäistasosta (ks. ***kaavio 11***). Kestävyysperiaatteissa ei ilmoiteta, miten osaamis- ja innovaatioyhteisöjen on tarkoitus korvata EIT:n rahoitus. Katsotaan olevan osaamis- ja innovaatioyhteisöjen vastuulla laatia ja toteuttaa omat kestävyysstrategiansa. Yksityiskohtaisia strategioita ei ole vielä käytössä. Vuoteen 2015 mennessä osaamis- ja innovaatioyhteisöt olivat saavuttaneet vain vähän edistystä tällä alalla ja EIT rahoitti edelleen lähes 90 prosenttia EIT:n rahoittamien toimien kuluista.

37 EIT:n hallintoneuvoston päätös 4/2015 "Principles on KIC's financial sustainability".

Kaavio 11

EIT:n osarahoitusosuuden asteittainen vähentäminen



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

Osaamis- ja innovaatioyhteisön täydentävien toimien määritelmää on tarkistettu

99

EIT on vuonna 2015 muuttanut osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävien toimien määritelmää ja antanut osaamis- ja innovaatioyhteisöille lisäohjeita. Se on myös ensimmäistä kertaa arvioinut osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kaudella 2010–2014 toteuttamia täydentäviä toimia. Arviointi oli laajuudeltaan rajoitettu ja muodostui kahdesta osasta: riippumattomat tarkastajat varmentavat tilinpäätöksissä ilmoitetut, osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävistä toimista aiheutuneet menot ja EIT:n hanketoimihenkilöt arvioivat EIT:n rahoittamien toimien ja osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävien toimien välisen selvän yhteyden olemassaolon ja suhteellisuuden.

100

EIT otti myös käyttöön uusia ohjeita liiketoimintasuunnitelman laatimista varten. Vuoden 2016 avustussopimuksista lähtien osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävät toimet arvioidaan liiketoimintasuunnitelmien arviointivaiheessa, jotta varmistetaan selvä yhteys suunniteltujen EIT:n rahoittamien toimien ja osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävien toimien välillä.

Vastaisuudessa laaditaan merkityksellisempiä keskeisiä tulosindikaattoreita

101

Kolmivuotisessa työohjelmassaan 2015–2017 EIT ilmoitti ottavansa käyttöön parannetun seurantajärjestelmän, jossa keskitytään tuloksiin ja vaikutuksiin. Se käynnisti vuonna 2015 tarjousmenettelyn vaikutuksiin perustuvien keskeisten tulosindikaattorien suunnittelemiseksi ja on perustanut työryhmän käsittelemään tätä nimenomaista kysymystä. Lisäksi se aikoo laatia erityisiä keskeisiä tulosindikaattoreita, joilla mitataan osaamiskolmion integroinnissa saavutettuja tuloksia.

EIT yrittää saada useampia maita osallistumaan

102

EIT:tä ohjaavana periaatteena on tähän asti ollut tekninen huippuosaaminen, mikä on suosinut sellaisten jäsenvaltioiden kumppaneita, joissa on kehittynyt tutkimus- ja innovointi-infrastruktuuri. EIT on huomannut, että tämä on johtanut osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanien voimakkaaseen maantieteelliseen keskittymiseen muutamiin EU:n jäsenvaltioihin (ks. kohta 86), ja levittääkseen tukeaan laajemmalle se on perustanut alueellisen innovaatiojärjestelmän, joka on tunnettuutta lisäävä mekanismi, jolla edistetään nykyistä paremmin innovaatioita tietyillä alueilla. Tätä varten 10 prosenttia EIT:n kilpailuttamiseen perustuvasta vuotuisesta rahoitusosuudesta osaamis- ja innovaatioyhteisöille myönnetään vuodesta 2016 lähtien alueellisen innovaatiojärjestelmän tukemiseen ja valtavirtaistamiseen.

Parhaillaan keskustellaan uusista puitekumppanuussopimuksista

103

Mukauttaakseen kehyksensä Horisontti 2020 -ohjelman kehykseen EIT pyrki saamaan osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanit allekirjoittamaan uudet puitekumppanuussopimukset vuonna 2015. Käytännesäännöillä käyttöön otettavat hallintoperiaatteet sekä ehdotetut teollis- ja tekijänoikeuksia koskevat säännöt kohtasivat vahvaa vastustusta. Tästä syystä uusien puitekumppanuussopimusten allekirjoittamista on lykätty.

Johtopäätökset ja suositukset

104

Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että EIT:n olemassaolo on perusteltua, mutta tästä huolimatta sen yleistä vaikuttavuutta ovat heikentäneet monimutkainen toimintakehys ja hallinnointiongelmat. Komission ja EIT:n vuonna 2015 toteuttamien toimenpiteiden (ks. kohdat 96–103) vaikutus jää nähtäväksi. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätökset ja suositukset ovat olennaisia, ja niiden johdosta on toteutettava toimenpiteitä.

Perustelut

105

EIT perustettiin vuonna 2008 kunnianhimoisen ja uraauurtavan ajatuksen pohjalta; tarkoituksena oli edistää innovointia integroimalla osaamiskolmion kolme sivua. Tällaisen välineen luomiselle oli olemassa pätevät perustelut: koulutusalan, tiedeyhteisön ja talouselämän välisten yhteyksien heikkous, yrittäjyyskulttuurin puute ja vaikeudet viedä eurooppalaisia tutkimustuloksia markkinoille (ks. kohdat 19–23). EIT on ensimmäinen EU:n aloite, joka kattaa EU:n tasolla koko innovointisyklin laboratoriosta markkinoille, kokoaa yhteen yli 500 kumppania eri aloilta tiede- ja tutkimuselämästä yrityssektoriin ja mahdollistaa tarvittavan kriittisen massan luomisen ratkaisujen löytämiseksi suuriin yhteiskunnallisiin haasteisiin (ks. kohdat 89 ja 90).

Suunnittelu

106

Vaikka eräät EIT:n ainutlaatuiset piirteet on suunniteltu onnistuneesti (ks. kohdat 65–68), eräitä keskeisiä käsitteitä ja strategisia osatekijöitä ei harkittu riittävästi alusta lähtien (ks. kohdat 24–64). Koska EIT:n rahoituksen ulkopuolelle jäävät toimet sisältyvät laskelmiin maksettavasta määrästä, rahoitusmalli on liian monimutkainen. EIT:n väittämää ”vahvaa vipuvaikutusta” ei vielä ole pystytty osoittamaan.

Suositus 1 – Komission olisi tehtävä Euroopan parlamentille ja neuvostolle EIT:n oikeusperustaa ja EIT:n rahoitusmallia muuttava ehdotus.

EIT:n rahoituksen ulkopuolelle jääviä osaamis- ja innovaatioyhteisöjen toimia ei pitäisi sisällyttää laskentaperusteisiin määritettäessä EIT:n rahoitusosuutta osaamis- ja innovaatioyhteisöille; tätä vaadittiin jo EIT:n perustamista koskevassa alkuperäisessä vuoden 2008 oikeusperustassa. Rahoitusta koskevan 25 prosentin ehdon poistaminen keventäisi huomattavasti osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanien toimintaa ja varainhoitoa koskevaa raportointitaakkaa. Vipuvaikutus olisi mitattava, jotta osoitetaan, että EIT onnistuu houkuttelemaan lisärahoitusta innovointia varten.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: Mahdollisimman pian vuonna 2017 tehtävän arvioinnin jälkeen.

107

Keskeisten toimintaprosessien suunnittelussa on heikkouksia. EIT:n rahoitustuen myöntämismenettelyt sopivat huonosti osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanien tarpeisiin: avustuksen vuotuisuusperiaate ja sen allekirjoittaminen järjestelmällisesti myöhässä vaikeuttavat niiden innovointitoimien sujuvaa täytäntöönpanoa, joita EIT pyrkii edistämään (ks. kohdat 41–50). Avustusten maksusykli on huomattava rajoite taloudellisesti heikommille kumppaneille, kuten pk-yrityksille, joilla ei ole taloudellisia edellytyksiä kattaa rahoitusvajetta (ks. kohta 59).

Suositus 2 – EIT:n avustussopimuksen a) olisi katettava kalenterivuotta pidempi ajanjakso ja b) se olisi allekirjoitettava ennen toimien aloittamista.

Pidempi aikaperspektiivi antaisi osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppaneille suuremman oikeudellisen ja taloudellisen varmuuden, ja lisäksi se loisi tiiviimmän yhteyden innovointitoimien ja osaamis- ja innovaatioyhteisöjen hyväksymän monivuotisen strategian välille. Se myös keventäisi hallinnollista rasitusta vähentämällä osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanien vuotuista raportointia ja helpottaisi osaamis- ja innovaatioyhteisöjen tuloksellisuuden arviointia pidemmällä aikavälillä. Avustussopimuksen allekirjoittaminen ajoissa mahdollistaisi osaamis- ja innovaatioyhteisöjen innovointitoimien oikeudellisen ja taloudellisen jatkuvuuden ja estäisi siten katkonaisen ”stop-go”-tilanteen.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 1. tammikuuta 2017 alkavan kauden avustussopimukset.

Täytäntöönpano ja vaikutus

108

Seitsemän vuotta perustamisensa jälkeen EIT ei edelleenkään ole toiminnallisesti täysin riippumaton Euroopan komissiosta. EIT ei ole pyrkimyksistä huolimatta vaikutuskeskeinen instituutti (ks. kohdat 70 ja 71). Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen tuloksia ei oteta riittävästi huomioon, kun avustuksen loppumaksu suoritetaan (ks. kohta 72). EIT on EU:n aloitteiden joukossa ainutlaatuinen väline, mutta se noudattaa liian tiukasti yleistä EU:n tutkimus- ja innovaatiokehystä (ks. kohta 74). EIT:n resurssit ovat riittämättömät ja sitä on aiemmin hallinnoitu huonosti (ks. kohdat 80–84).

Suositus 3 – EIT:n olisi suunnattava lähestymistapaansa vaikutusten aikaansaamiseen. Tätä varten sen olisi pyrittävä suurempaan autonomiaan ja hyödyntämään Horisontti 2020 -ohjelman oikeusperustan joustavuutta. Sen olisi erityisesti hyväksyttävä osaamis- ja innovaatioyhteisöjen jäsenten tarpeisiin räätälöityjä erityissääntöjä. EIT:n olisi ratkaistava henkilöstöongelmansa, jotta se voi seurata jatkuvasti osaamis- ja innovaatioyhteisöjen tuloksellisuutta.

EIT:n olisi pikaisesti saatava taloudellinen riippumattomuus Euroopan komission vuonna 2010 asettaman alkuperäisen tavoitteen mukaisesti. EIT:lle myönnettävä lisäautonomia voi vain tehostaa sen johtamisvalmiuksia, mikä on tämän julkisen järjestelmän onnistumisen ennakkoedellytys. Lisäksi EIT:n olisi pohdittava tarkemmin tehtävänantoaan ja muututtava vaikutuskeskeiseksi instituutiksi räätälöimällä sääntöjään. Avointen virkojen täyttäminen ja vakaus korkeimmassa johdossa ovat oleellisia seikkoja.

Toteuttamisen ajankohta: Vuoden 2016 aikana.

109

EIT on edistänyt osaamiskolmion integrointia ja kannustanut yrittäjyyskulttuuriin. EIT:n tuloksellisuutta on kuitenkin vaikeaa arvioida sen toiminnan aloittamisesta eli vuodesta 2010 lähtien. Luotettavat ja merkitykselliset raportointi- ja seurantaprosessit puuttuvat, ja näkyviä vaikutuksia on vähän (ks. kohdat 51–53). Osaamis- ja innovaatioyhteisöt eivät valitse EIT:n rahoitusta saavia toimia tarpeeksi avoimesti (ks. kohdat 87 ja 88).

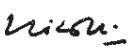
Suositus 4 – EIT:n olisi laadittava vaikutuksiin perustuva analyysi. Sen olisi myös yksinkertaistettava seuranta- ja raportointiprosessejaan.

Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti siihen, että EIT on päättänyt tarkistaa indikaattoreitaan vuonna 2015 ottamalla käyttöön uuden keskeisten tulosindikaattorien hallinnointijärjestelmän. Tällä olisi pyrittävä mittaamaan kunkin osaamis- ja innovaatioyhteisön vaikutusta, sillä nykyisten prosessien avulla EIT:n rahoittamien toimien saavutuksia ei ole mahdollista analysoida tarkasti. Etenkään innovointitoimien vaikutuksia ei nykyisin osoiteta. Lisäksi seurantaprosessin tehostamiseksi ja taloudellisen analyysin hiomiseksi (erityisesti pk-yritysten ja osaamis- ja innovaatioyhteisöjen hallinnointikulujen osalta) EIT:n olisi harkittava kaikkien osaamis- ja innovaatioyhteisöjen taloudellisen raportoinnin standardoimista.

Toteuttamisen ajankohta: Vuoden 2016 aikana.

Tilintarkastustuomioistuimen IV jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Milan Martin CVIKLIN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 3. helmikuuta 2016 pitämässään kokouksessa.

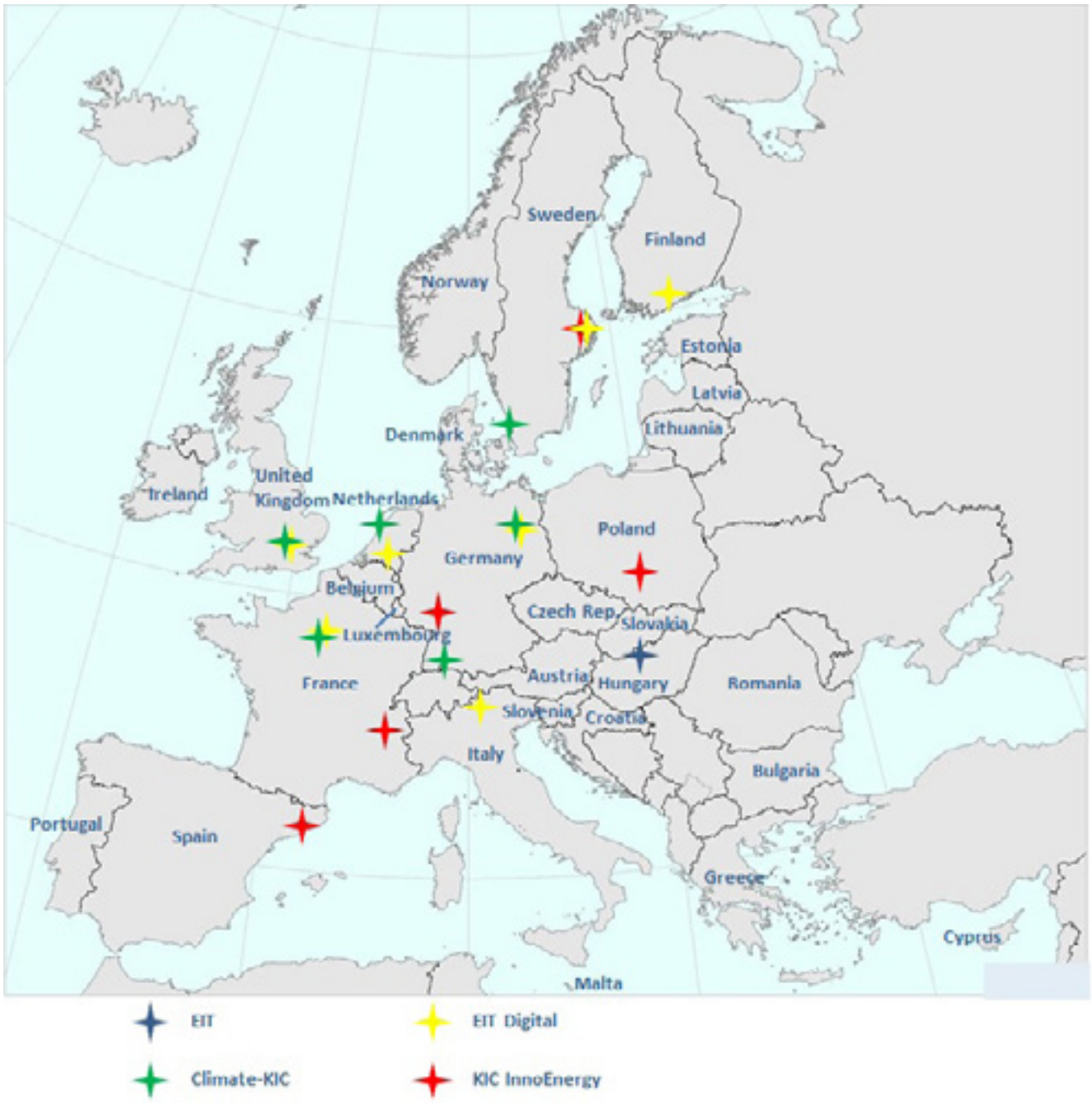
Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

Liite I

Alueelliset yhteistoimintakeskittymät eri puolilla Eurooppaa



Lähde: Eurostatin tietojen perusteella.

Liite II

EIT:n tavoitteet

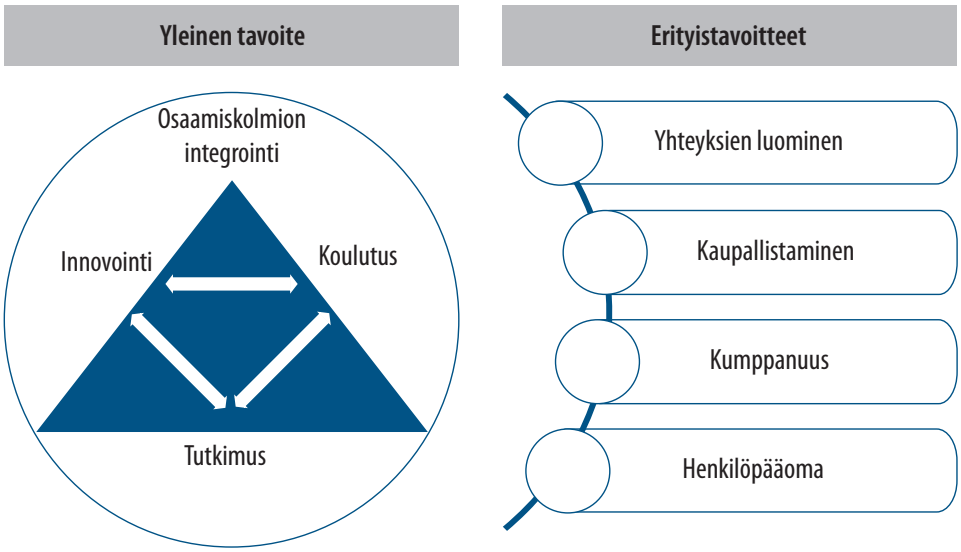
EIT:n yleisenä tavoitteena on ”edistää Euroopan kestävää talouskasvua ja kilpailukykyä tehostamalla jäsenvaltioiden ja unionin innovaatiokapasiteettia, jotta voidaan vastata eurooppalaisen yhteiskunnan kohtaamiin merkittäviin haasteisiin. Se pyrkii saavuttamaan tavoitteensa edistämällä korkealuokkaisimman korkea-asteen koulutus-, tutkimus- ja innovaatiotoiminnan synergiaa ja yhteistyötä ja niitä integroimalla, myös kannustamalla yrittäjyyteen”[1].

Tämä yleistavoite on jaettu Horisontti 2020 -ohjelman oikeusperustassa neljäksi erityistavoitteeksi kaudelle 2014–2020[2]:

- koulutuksen ja yrittäjyyden yhdistäminen tutkimukseen ja innovointiin
- liiketoimintalogiikan ja tulossuuntautuneen lähestymistavan omaksuminen
- pirstoutuneisuuden vähentäminen pitkäkestoisten integroitujen kumppanuuksien avulla
- Euroopan innovoinnin tärkeimmän voimavaran eli erittäin lahjakkaiden ihmisten tukeminen.

Ks. jäljempänä oleva ***kaavio***, jossa esitetään yleiskatsaus EIT:n tavoitteista.

Yleiskatsaus EIT:n tavoitteista



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

1 Asetus (EU) N:o 1292/2013, 3 artikla.

2 Horisontti 2020 – tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelma.

Liite II

Muita EIT:n alatavoitteita ovat muun muassa

- EIT:n merkin laatiminen, jotta houkutellaan parhaat innovoijat osaamiskolmiosta ja säilytetään heidät
- osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kestävyys
- pk-yritysten osallistumisen edistäminen.

Näin ollen EIT pyrkii kokoamaan kyvykkäimmät ihmiset ja parhaat ideat yliopistoista, tutkimuskeskuksista ja yksityisistä yrityksistä saavuttaakseen kriittisen massan, jolla voidaan tehostaa ”unionin ja sen jäsenvaltioiden innovaatiokapasiteettia sekä lisätä niiden kykyä muuntaa tutkimuksen tuottamat tulokset korkean lisäarvon tuotteiksi ja palveluiksi”[3]. Juuri tämä ”muuntamiskyvyn lisääminen” EIT:n olisi pystyttävä osoittamaan.

3 Kuten päätöksen 1312/2013/EU liitteen 1.1 kohdassa todetaan.

Komission vastaus

Tiivistelmä

IV
Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti (EIT) on toteuttanut lukuisia toimenpiteitä korjatakseen toimintansa vaikuttavuutta haittaavat puutteet. EIT on pyrkinyt vähentämään toimintakehyksen monimutkaisuutta yksinkertaistamista käsittelevän työryhmän, EIT:n seurantastrategian sekä hyvää hallintotapaa ja taloudellista kestävyyttä koskevien periaatteiden avulla. Myös EIT:n johtamis- ja hallintorakenteita on vahvistettu.

VI a)
Osaamis- ja innovaatioyhteisön täydentävät toimet ovat olennaisia yksityisten ja julkisten innovointipyrkimysten yhdistämiseksi. Niillä myös mitataan innovointivalmiuksien kehittymistä nykyisten rakenteiden ja valmiuksien lisäksi.

Komissio ja EIT myöntävät, että osaamis- ja innovaatioyhteisön täydentävien toimien raportointia ja seurantaa on tarkasteltava ja parannettava edelleen. Parantaakseen tapaa, jolla osaamis- ja innovaatioyhteisön täydentäviä toimia käytetään osana EIT:n rahoitusmallia, EIT toteutti vuonna 2015 tarkistuksen saadakseen vahvistuksen sille, että kaudella 2010–2014 hyväksyttyjen avustusten määrät ovat kohtuullisia ja asianmukaisesti KAVA-toimiin linkitettyjä ja että niiden yhteydessä on noudatettu sääntöä, jonka mukaan osaamis- ja innovaatioyhteisön täydentävien toimien kokonaismenoista voidaan rahoittaa enintään 25 prosenttia. Lisäksi vuonna 2015 laadittiin täydentäviä ohjeita KAVA-toimien ja osaamis- ja innovaatioyhteisön täydentävien toimien välisen yhteyden vahvistamiseksi.

KAVA-toimet ovat EIT:n rahoittamia kumppaniorganisaatioiden tai tarvittaessa oikeushenkilöitä olevien osaamis- ja innovaatioyhteisöjen toteuttamia toimia, joilla edistetään korkea-asteen koulutuksen, tutkimuksen ja innovaation osaamiskolmion integrointia, mukaan lukien osaamis- ja innovaatioyhteisöjen perustamista, hallintoa ja yhteensovittamista, sekä EIT:n yleisten tavoitteiden saavuttamista.

VI b)
EIT:n ja osaamis- ja innovaatioyhteisöjen välisiä pitkäaikaiset suhteet perustuvat puitekumppanuussopimuksiin, minkä lisäksi tehdään avustussopimuksia pitkälti Horisontti 2020 -ohjelman mallin mukaisesti. Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen strategioiden ja toimien pitkän ajanjakson suunnittelun ja arvioinnin mahdollistamiseksi puitekumppanuussopimukseen liitetään osaamis- ja innovaatioyhteisön strateginen ohjelma. Asiakirjassa esitetään osaamis- ja innovaatioyhteisön strategia, sen tavoitteet, odotetut vaikutukset ja toimet puitekumppanuussopimuksen mukaisesti sekä monivuotinen liiketoimintamalli ja rahoitussuunnitelma, joilla pyritään markkinatavoitteiden ja strategisten välitavoitteiden saavuttamiseen. EIT myöntää vuosittain erityisavustuksia puitekumppanuussopimusten puitteissa. Avustuksia myönnetään vuosittain, koska ne on mukautettava nopeasti muuttuvaan innovointiympäristöön.

Lisäksi kun tarkastellaan monien sellaisten EIT:n toimien onnistumista ja tuloksia, joiden avulla on saatu aikaan yrittäjäopiskelijoita, toimintaansa käynnistäviä yrityksiä ja kehitteillä olevia liiketoiminta-ajatuksia, nähdään, että EIT:n malli soveltuu innovointien edistämiseen. Yksinkertaistamista käsittelevä työryhmä pyrkii lisäämään edelleen toteutuksen tehokkuutta ja on jo toteuttanut konkreettisia toimenpiteitä. Parhaillaan laaditaan myös etenemissuunnitelmaa, jossa esitetään yksinkertaistamista koskevia lisätoimia.

VI c)
Taloudellisen kestävyyden saavuttaminen on yksi EIT:n tehtävän haastavimmista näkökohdista. EIT on parantanut taloudellista kestävyyttään sen jälkeen kun se hyväksyi taloudellisen kestävyyden periaatteet maaliskuussa 2015. Vuonna 2014 nimetyillä kahdella osaamis- ja innovaatioyhteisöllä on merkittävä oma rahoitus. Toinen niistä kykenee rahoittamaan kokonaisuudessaan osaamis- ja innovaatioyhteisön oikeussubjektin hallinto- ja yleiskustannukset ensimmäisen toimintavuoden aikana. Ks. 38 kohtaan annettu vastaus.

Liike-elämän kiinnostus EIT:n osaamis- ja innovaatioyhteisöjen innovointimallia kohtaan on suurta, kuten käy ilmi siitä, että yritykset muodostavat 56 prosenttia osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppaneista. Tämä luo

merkittävästi potentiaalia vahvistaa yritysten osallistumista osaamis- ja innovaatioyhteisöihin, kuten 56–58 kohtaan annetuissa vastauksissa esitetään yksityiskohtaisesti.

EIT:n perustamisasetuksen mukaan EIT:n olisi toiminnassaan käytettävä huippuosaamiseen perustuvia korkea-asteen oppilaitosten, tutkimusorganisaatioiden, yritysten ja muiden sidosryhmien autonomisia yhteistyöryhmiä. Huippuosaamisen periaate merkitsee tietynasteista keskittymistä maihin, joissa on merkittäviä innovointivalmiuksia. EIT on kuitenkin käynnistänyt määrätietoisia aloitteita ulottaakseen tukensa suurempaan määrään edunsaajamaita EIT:n alueellisen innovaatiojärjestelmän avulla. Vuonna 2015 annettuja alueellisen innovaatiojärjestelmän uusia ohjeita pannaan täytäntöön osaamis- ja innovaatioyhteisöjen vuoden 2016 liiketoimintasuunnitelmissa, jotta voidaan varmistaa osallistujien suurempi määrä. Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppaniorganisaatioiden määrän kasvu yli 800 organisaatioon viime kuukausien aikana sekä osaamis- ja innovaatioyhteisöjen uusien yhteistoimintakeskittymien avaaminen ympäri Eurooppaa osoittavat, että rahoitus ei enää keskity vain harvoihin maihin tai kumppaneihin.

VI d)

EIT toteuttaa kaikkien osaamis- ja innovaatioyhteisöjen perusteelliset tulosarvioinnit. EIT analysoi vuosittain osaamis- ja innovaatioyhteisöjen liiketoimintasuunnitelmien täytäntöönpanoa sekä määrällisten tulosindikaattorien että laatuarviointien avulla, joiden toteuttamisesta vastaavat ulkopuoliset asiantuntijat ja EIT:n henkilöstö. EIT toteuttaa yleisesti myös osaamis- ja innovaatioyhteisöjen toimintaa koskevaa seurantaa paikan päällä ja tekevät aihekohtaisia arviointeja. Yhdessä nämä välineet tarjoavat hyvin kattavan kuvan osaamis- ja innovaatioyhteisöjen tuloksista.

EIT:n hallintoneuvosto hyväksyi 3. joulukuuta 2015 kattavan seurantastrategian, jolla mitataan tuloksia ja vaikutuksia.

VII

EIT on suunniteltu siten, että se on yhtä aikaa vaikutuksiin suuntautunut instituutti ja unionin varoja jakava vastuullinen rahoittaja. EIT ei voi myöntää rahoitusta ilman vakuuksia eikä rahoittaa tuensaajia, joiden suorituskyky on puutteellinen. EIT on parantanut jatkuvasti osaamis- ja innovaatioyhteisöjen tulosten tarkastuksia. Se hylkäsi hiljattain yhden osaamis- ja innovaatioyhteisön yli 1,5 miljoonan euron toimintakustannukset arvioituaan sen tulokset. EIT on vahvistanut edelleen vaikutustenarviointiaan. EIT:n hallintoneuvoston suorittamassa viimeisimmässä osaamis- ja innovaatioyhteisöjen uudelleentarkastelussa keskityttiin vaikutuksiin. Keskeisten tulosindikaattorien tarkistuksella pyritään lisäämään vaikutusta. Taloudellista kestävyyttä koskevien periaatteiden hyväksyminen ja jatkuvat rahoitettavien toimien toteutettavuustutkimukset osoittavat, että EIT keskittyy jatkuvasti osaamis- ja innovaatioyhteisöjen vaikutuksiin ja tuloksiin (ks. myös 71–73 kohtaan annetut vastaukset).

VIII

Komissio ja EIT katsovat, että vuonna 2015 käynnistetyillä toimenpiteillä, myös 97–105 kohdassa käsitellyillä toimilla, korjataan tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat keskeiset ongelmat.

IX 1)

Komissio ja EIT hyväksyvät suosituksen.

IX 2) a)

Komissio ja EIT hyväksyvät suosituksen osittain ja tarkastelevat, missä määrin monivuotisuutta on mahdollista laajentaa entisestään.

IX 2) b)

Komissio ja EIT hyväksyvät suosituksen.

IX 3)
EIT ja komissio hyväksyvät suosituksen.

IX 4)
Komissio ja EIT hyväksyvät suosituksen. EIT jatkaa huomion kiinnittämistä vaikutuksiin, kuten on tehty jo vuodesta 2015 alkaen.

Johdanto

Laatikko 2 – Innovaation määritelmä
EIT on perustamisestaan vuonna 2008 lähtien (asetus (EY) N:o 294/2008) noudattanut toiminnassaan innovaation määritelmää, joka käsittää myös uusien markkinoiden ja yhteiskunnallisen arvon luomisen. OECD on päivittänyt tässä käytettyä määritelmää vuosien 2010 ja 2015 innovaatiostrategioissaan[1] kuvastaakseen innovaation laajempaa käsitettä.

EIT:n tehtävä ja näin ollen myös sen tavoitteet perustuvat innovaation määritelmään, joka käsittää myös yhteiskunnalliset tavoitteet.

Huomautukset

25
EIT:n asettaminen koulutuksen ja kulttuurin pääosaston vastuulle (joka osallistuu myös Marie Skłodowska-Curie -toimiensa kautta Horisontti 2020 -ohjelmaan) tapahtui todellakin sen varmistamiseksi, että korkea-asteen koulutusala on vahvasti edustettuna osaamiskolmion integroinnissa, joka on EIT:lle olennaisen tärkeää. Ensisijaisesti tämä varmistetaan EIT:n hallintoneuvoston avulla, jossa osaamiskolmion eri puolien tasapainoinen osallistuminen on aina varmistettu. Komissio (koulutuksen ja kulttuurin PO) toteuttaa tarvittavat toimet varmistaakseen hyvän koordinoinnin komission asianomaisten yksiköiden kesken.

---

1 OECD:n vuoden 2015 innovaatiostrategia, 15 kohta, http://www.oecd.org/sti/OECD-Innovation-Strategy-2015-CMIN2015-7.pdf: ”Se ulottuu tiedettä ja teknologiaa laajemmalle ja käsittää investointeja moninaiseen osaamispääomaan, joka ulottuu laajemmalle kuin tutkimus ja kehittäminen. Yhteiskunnalliset ja organisatoriset innovaatiot, uudet liiketoimintamallit mukaan luettuina, ovat yhä tärkeämpiä teknologisten innovaatioiden täydentämisessä.”

OECD:n vuoden 2010 innovaatiostrategia, sivu 20, http://www.oecdbookshop.org/browse.asp?pid=title-detail&lang=en&ds=&ISBN=9789264084704: ”Näin määritettynä innovaatio on selvästi paljon laajempi käsite kuin T&K, ja siihen vaikuttavat monenlaiset tekijät, joista osaan voidaan vaikuttaa politiikan avulla. Innovaatio voi syntyä millä tahansa talouden alalla, myös terveydenhuollon tai koulutuksen kaltaisilla julkisen hallinnon aloilla.”

Viittaus Horisontti 2020 -ohjelmaan: https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/support/reference_terms.html

Komission vastaus

26
Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto huolehtii komission eri yksiköiden välisestä koordinoinnista. Osaamis- ja innovaatioyhteisöt sekä EIT ovat suorassa vuorovaikutuksessa komission asianomaisten yksiköiden kanssa. Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto on kehittänyt erilaisia malleja vuorovaikutuksen helpottamiseen operatiiviselta tasolta aina strategiselle tasolle. Pääosasto järjestää vuosittain yksipäiväisen konferenssin, johon sisältyy työpajoja ja jossa osaamis- ja innovaatioyhteisöt ja EIT tapaavat komission eri pääosastojen yksiköitä. Myös epävirallisia ad hoc -kokouksia (EIT ja komission yksiköt tai osaamis- ja innovaatioyhteisöt ja komission yksiköt) järjestetään tarvittaessa yhteistyön helpottamiseksi. Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto koordinoi myös ennen kolmivuotisen työohjelman hyväksymistä sisäisen lausuntokierroksen, johon kaikki pääosastot virallisesti osallistuvat. Kaikki asianomaiset komission yksiköt osallistuvat yksiköiden väliseen ohjausryhmään, joka toteuttaa EIT:n väliarvioinnin.

EIT on myös säännöllisesti ja suoraan yhteydessä komission yksiköihin, erityisesti tutkimuksen ja innovoinnin pääosastoon sekä sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosastoon, mutta myös muihin yksiköihin. EIT on esimerkiksi suoraan yhteydessä tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston yksiköihin seuraavan osaamis- ja innovaatioyhteisöjen ehdotuspyynnön osalta tai Horisontti 2020 -ohjelman tietoteknisten välineiden saatavuuden osalta. Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto tukee osana vuosikokousta järjestettäviä EIT:n ja yksiköiden kahdenvälisiä kokouksia, joissa koordinoidaan erityisiä aloitteita koskevaa työtä kuluvana vuonna.

Vuonna 2015 on luotu merkittäviä yhteyksiä koulutuksen ja kulttuurin pääosaston, EIT:n sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston kesken EIT:n alueellisen innovaatiojärjestelmän ja älykkään erikoistumisen strategioiden yhteisten tavoitteiden osalta.

27
Molempien toimityyppien olemassaolo on olennaista EIT:n innovaatiomallissa. Tämä heijastaa tavoitetta, jossa innovaatioita (EIT:n rahoittamia toimia) kehitetään nykyisten rakenteiden ja valmiuksien pohjalta (täydentävät toimet). Komissio ja EIT katsovat, että osaamis- ja innovaatioyhteisöjen lisäarvotoiminnot ja täydentävät toimet muodostavat johdonmukaisen innovointitoimien kokonaisuuden.

29
Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentäviä toimia ei aluksi määritelty riittävän yksityiskohtaisesti, mutta määritelmää on vahvistettu ajan myötä (ks. myös 100 ja 101 kohta).

Tilintarkastustuomioistuimen tässä tarkastelema EIT:n rahoittamien toimien ja täydentävien toimien välisen yhteyden heikkous on havaittu, ja EIT on toteuttanut vuoden 2015 ensimmäisellä puoliskolla muutoksia, joilla vahvistetaan yhteyden tarkistamista liiketoimintasuunnitelmien vaiheessa.

31
EIT on vahvistanut merkittävästi rahoittamiensa toimien ja osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävien toimien välistä yhteyttä. Niiden välinen suhteellisuusperiaate otettiin ensimmäistä kertaa käyttöön vuoden 2015 liiketoimintasuunnitelmissa ja avustussopimuksissa. Yhteyttä vahvistetaan entisestään vuodesta 2016 alkaen. EIT tarkistaa nyt osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävät toimet niiden liiketoimintasuunnitelmien vuotuisessa arviointivaiheessa. Näiden muutosten tulokset ovat nähtävissä vuonna 2016.

EIT ottaa myös huomioon kunkin täydentävän toimen tulokset ja tuotokset. Jos tulokset ovat hyvät, voidaan hyväksyä suhteellisen suuret osaamis- ja innovaatioyhteisön täydentävän toimen kustannukset. Täydentävien toimien kustannusten on oltava oikeasuhteisia EIT:n rahoittaman toimen kuluihin ja/tai odotettuun vaikutukseen nähden. Sen vuoksi myös suhteellisen suuret kustannukset voidaan hyväksyä, jos toimella on merkittävä osaamis- ja innovaatioyhteisön tehtävää edistävä vaikutus.

32
EIT vahvistaa rahoittamiensa toimien sekä osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävien toimien välisten yhteyksien tarkistamista suunnitteluvaiheessa eli liiketoimintasuunnitelmien arvioinnissa vuonna 2016 jätettävistä liiketoimintasuunnitelmista alkaen. Tämän vuoksi osaamis- ja innovaatioyhteisöt eivät enää voi muuttaa suunniteltuja täydentäviä toimiaan raportointivaiheessa ilman EIT:n hyväksyntää. Näin ollen enää ei ole epävarmuutta siitä, hyväksytäänkö täydentävien toimien kustannukset raportointivaiheessa.

Laatikko 3 – Esimerkki osaamis- ja innovaatioyhteisön täydentävästä toimesta, jolla ei ole niinkään ”selvä yhteys” EIT:n rahoittamaan toimeen

Täydentävillä toimilla edistetään osaamis- ja innovaatioyhteisön tavoitteiden saavuttamista kahdella tavalla. Niillä voidaan kehittää edelleen EIT:n rahoittamia toimia tai ne muodostavat perustan, jonka pohjalta EIT voi rahoittaa uusia innovaatioita. Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävien toimien käyttäminen pelkkänä rahoituskeinona on liian kapea näkökulma innovaatioon.

EIT on myös täsmentänyt osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentäviä toimia koskevia ohjeitaan osana vuotuisia liiketoimintasuunnitelmia koskevia ohjeita.

33
Innovaatiota ei tapahdu erillään, vaan se edellyttää täydentäviä toimia ja ekosysteemejä, joihin EIT:n rahoittamat toimet voivat sisältyä.

Komissio ja EIT myöntävät kuitenkin, että on kiinnitettävä enemmän huomiota täydentävien toimien määritelmään ja siihen, miten EIT:n rahoituksen vipuvaikutusta voidaan mitata täsmällisemmin. Tämän vuoksi komissio ja EIT ovat tyytyväisiä tilintarkastustuomioistuimen ehdotuksiin. EIT onkin jo toteuttanut tämänsuuntaisia toimia.

35
Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävät toimet, jotka luovat tietopohjan uutta lisäarvoa tuoville toimille, ovat loogisesti aina ”takautuvia”, koska täydentävät toimet toteutetaan ennen EIT:n rahoittamien toimien käynnistymistä.

Jotkut osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävät toimet eivät määritelmän mukaan ole lisätoimia. Ne ovat pikemminkin perusta EIT:n rahoittamille toimille. Nämä EIT:n rahoittamat toimet voivat puolestaan johtaa uuteen vipuvaikutukseen prosessin myöhemmässä vaiheessa, koska ne luovat tuotteita, prosesseja tai palveluja, jotka ovat tuottavia. Ilman alkuperäistä osaamis- ja innovaatioyhteisön täydentävää toimea ei myöskään muodostu kyseiseen toimeen perustuvan, EIT:n rahoittaman toimen tuotoksia. Tämän vuoksi EIT:n innovaatiomallissa tarvitaan takautuvia osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentäviä toimia.

Komissio ja EIT ovat kuitenkin samaa mieltä siitä, että tällaisia osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentäviä toimia ei voida ottaa välittömästi huomioon laskettaessa EIT:n rahoittamien toimien rahoituksellista vipuvaikutusta.

Kuten edellä on selitetty, täydentävät toimet ovat olennaisia innovaatiojärjestelmien tuloksellisen toiminnan kannalta. Ne ovat myös monivuotisen näkökulman mukaisia.

Laatikko 4 – Taannehtivat toimet eivät voi aiheuttaa vipuvaikutusta

Täydentävät toimet ovat tarpeen joko EIT:n rahoittamien toimien perustaksi tai niiden täydentämiseksi. Kaikkien täydentävien toimien ei voida katsoa tarjoavan vipuvaikutusta, ja vipuvaikutuksen mittaamiseen tarvitaan parempia määritelmiä.

37

Luontoissuoritukset täydentävinä toimina tai rahalliset osuudet täydentäviin toimiin ovat tärkeitä innovaatiojärjestelmien toiminnalle.

Laatikko 5 – Esimerkki osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentävistä toimista, jotka eivät ole lisätoimia

Uusien opiskelijoiden ottamisesta aiheutuu aina lisäkustannuksia, jotka liittyvät opettajien luentoihin käyttämään työaikaan, laboratoriovälineisiin (kursseilla, joihin sisältyy merkittävä käytännön osuus), harjoittelijoiden opastamiseen yrityksissä (edellyttää henkilökohtaista panosta) ja korkeakoulupalvelujen käyttöön. Sen vuoksi muiden kuin EIT:n rahoittamien opiskelijoiden kustannukset voidaan perustella osaamis- ja innovaatioyhteisöjen täydentäviin toimiin liittyvinä eriytettyinä kustannuksia EIT:n rahoittaman koulutuksen osalta.

38

Taloudellista kestävyyttä ei pidä käsittää EIT:n osaamis- ja innovaatioyhteisöille myöntämän rahoituksen lakkauttamisena. EIT:n rahoitus kuitenkin laskee ”ennalta määritetylle vähimmäistasolle”, kuten todetaan EIT:n hallintoneuvoston 5. maaliskuuta 2015 hyväksymässä rahoituksen kestävyyden periaatteita koskevassa asiakirjassa ”Principles on KICs’ Financial Sustainability”.

Vielä olisi osoitettava, että 15 vuotta ei ole riittävä aika kehittää ja panna menestyksekkäästi täytäntöön strategiaa taloudellisen kestävyyden varmistamiseksi.

EIT-säätiö perustettiin toimimaan eri tasolla ja eri tarkoitusta varten kuin osaamis- ja innovaatioyhteisöt. Osaamis- ja innovaatioyhteisöt keräävät varoja ja turvaavat ne mahdollista investointituottoa ajatellen ja voivat saada tuloja omasta toiminnastaan, mikä ei ole mahdollista EIT-säätiön osalta.

39

On myönnettävä, että taloudellisen kestävyyden saavuttaminen tulee olemaan haasteellista, mutta lopullista tuomiota ei vielä voi antaa. OECD painottaa vuoden 2015 innovaatiostrategiassaan, että innovaatioihin tehtävien investointien tuottavuutta on mitattava pitkällä aikavälillä. Tämän vuoksi tiedot osaamis- ja innovaatioyhteisöjen ensimmäisten viiden toimintavuoden ajalta eivät riitä päätelmien tekemiseen pitkän ajanjakson taloudellisesta kestävyydestä.

EIT on lisännyt toimiaan tällä alalla. Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen taloudellista kestävyyttä koskevien periaatteiden mukaisesti EIT kehittää parhaillaan mallia osaamis- ja innovaatioyhteisöjen taloudellisen kestävyyden raportointia varten. Se esitetään raportointiohjeissa sen varmistamiseksi, että osaamis- ja innovaatioyhteisöt raportoivat tulonsa asianmukaisesti. Vuoden 2016 liiketoimintasuunnitelmat ja EIT:n asiantuntijoiden toteuttamat suunnitelmien arvioinnit osoittavat, että merkittävää edistystä on jo tapahtunut. Kaikki osaamis- ja innovaatioyhteisöt ovat tehneet tästä yhden keskeisistä tavoitteistaan, ja toimia tarkistetaan nyt sen mukaisesti, jotta ne tuottaisivat tuottoa. Esimerkiksi yksi uusista osaamis- ja innovaatioyhteisöistä rahoittaa täysimääräisesti hallinnointi- ja yleiskustannukset omista varoistaan, mikä on vahva lähtökohta taloudelliselle kestävyydelle.

Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen edistymistä kohti taloudellista kestävyyttä arvioidaan vuonna 2016 ensimmäisten raporttien vastaanottamisen jälkeen. Taloudellisen kestävyyden periaatteiden mukaisesti EIT tarkastelee osaamis- ja innovaatioyhteisöjen edistymistä perusteellisemmin seitsemän vuoden kuluttua. EIT on myös perustanut

työryhmän, palkannut asiantuntijan ja käynnistänyt useita aloitteita osaamis- ja innovaatioyhteisöjen tukemiseksi niiden pyrkiessä kohti taloudellista kestävyyttä.

Kaikista näistä syistä on vielä liian varhaista arvioida osaamis- ja innovaatioyhteisöjen taloudellista kestävyyttä kymmenen vuoden kuluttua.

42
Liiketoimintasuunnitelmien tarkistaminen täytäntöönpanon aikana on tavallinen menettely, joka tarjoaa merkittävää joustoa innovaatiohankkeiden sisällyttämiseksi jopa avustussopimusten keston viimeisten kuukausien aikana. Osaamis- ja innovaatioyhteisöt ovat hyödyntäneet laajasti tätä mahdollisuutta vuosina 2010–2014. Vuonna 2014 EIT hyväksyi viisi tarkistusta, joihin sisältyi uusia osaamis- ja innovaatioyhteisöjen toimia.

Vuonna 2014 annetuissa osaamis- ja innovaatioyhteisöjen liiketoimintasuunnitelmien valmistelua koskevissa ohjeissa annettiin osaamis- ja innovaatioyhteisöille mahdollisuus sisällyttää liiketoimintasuunnitelmiin lisäarvotoimintoja, joiden osuus talousarviosta on enintään 15 prosenttia ja joita ei määritellä täsmällisesti. Samaa lähestymistapaa sovelletaan vuonna 2015, toisin sanoen liiketoimintasuunnitelmissa kuvataan uusien toimien valintamenettelyä, ja toimet määritellään täsmällisesti siinä vaiheessa kun kaikki tiedot ovat saatavilla.

Lisäksi osaamis- ja innovaatioyhteisöt voivat siirtää jopa 100 prosenttia määrärahoista saman budjettikohdan toimien välillä ja enintään 20 prosenttia budjettikohtien välillä ilman EIT:n ennakkohyväksyntää. Säännös on paljon joustavampi ja edullisempi kuin missään muussa EU:n ohjelmassa ja osoittaa myös, että EIT:tä varten otettiin käyttöön erityismekanismeja, joiden avulla voidaan tukea muutoksia nopeasti reagoivassa ympäristössä ja siten vastata innovaatiohankkeiden tarpeisiin.

43
EIT:n vuotuinen talousarvio perustuu EU:n vuotuisessa talousarviossa tavallisesti joulukuussa vuonna N–1 hyväksyttyyn määrään. EIT:n talousarviositoumukset eivät voi olla suurempia kuin EU:n talousarviossa hyväksytyt määrärahat. Tämän vuoksi EIT tekee osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kanssa vuotuisia avustussopimuksia. Täydentäviä toimenpiteitä, joilla otettaisiin huomioon joidenkin toimien monivuotinen ulottuvuus, tarkastellaan kuitenkin parhaillaan erityisesti yksinkertaistamista käsittelevässä työryhmässä.

44
EIT:n kilpailuttamiseen perustuvaa rahoitusta koskeva lähestymistapa perustuu tulosbudjetointiin, johon sisältyy luontaisesti epävarmuustekijöitä ja jossa huippuosaaminen ja vaikutukset palkitaan. Rahoituksen varmuus pitkällä aikavälillä voi olla haitaksi tuloksiin ja vaikutukseen perustuvalle lähestymistavalle.

Lisäksi kuten 41 ja 44 kohtaan annetuissa vastauksissa todetaan, osaamis- ja innovaatioyhteisöillä on käytössään useita välineitä, joiden avulla ne voivat suojautua rahoituksen lyhyen aikavälin vaihteluilta. Niihin kuuluu yleisiä rahoitusmarkkinavälineitä sekä joustavuus liiketoimintasuunnitelmien suunnitteluvaiheessa.

Laatikko 6 – Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR)[2] ja sen vaikutus EIT:n talousarvioon

Toinen kappale: Vaikka osaamis- ja innovaatioyhteisöjen rahoitusta vuodelle 2016 on vähennetty, se on kuitenkin riittävää kolmelle pitkälle kehittyneelle osaamis- ja innovaatioyhteisölle, jotta ne voivat säilyttää merkittävät liiketoimintasuunnitelmansa, sekä kahdelle hiljattain perustetulle osaamis- ja innovaatioyhteisölle nopean kasvun tiellä jatkamiseksi. Kolmelle pitkälle kehittyneelle osaamis- ja innovaatioyhteisölle osoitettiin yli 233 miljoonaa euroa ja kahdelle hiljattain perustetulle 41 miljoonaa euroa vuodeksi 2016.

2 Lausunto nro 4/2015 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan strategisten investointien rahastosta ja asetusten (EU) N:o 1291/2013 ja (EU) N:o 1316/2013 muuttamisesta.

Komission vastaus

45
Vuotuisten avustussopimusten riittämättömyydestä esitetty kritiikki olisi tasapainotettava ottamalla huomioon EIT:n aloitteet, joiden avulla se yrittää yhdistää vuotuiset ja monivuotiset näkymät. On tärkeää todeta, että monivuotisia näkymiä tarkastellaan kilpailuttamiseen perustuvan rahoituksen vuotuisessa myöntämisessä. Lisäksi osaamis- ja innovaatioyhteisöjen vuotuiseen rahoitukseen sisältyy kilpailuttamiseen perustuvan rahoituksen lisäksi myös tukirahoitusta. Tukirahoitus jaetaan tasapuolisesti osaamis- ja innovaatioyhteisöille, ja sillä varmistetaan rahoituksen suuri varmuus. On myös tärkeää todeta, että puitekumppanuussopimukset muodostavat oikeusperustan ja EIT:n ”sitoumuksen” tukea osaamis- ja innovaatioyhteisöjä pitkällä ajanjaksolla. Kuten edellä on esitetty, vuotuiseen avustussykliin sisältyy myös joustavuutta, ja innovatiivisia hankkeita voidaan käynnistää ja lakkauttaa vuoden aikana. Toisin sanoen vuotuinen sykli ei estä joustoa yksittäisten hankkeiden kohdalla, vaan muodostaa yleisen suunnittelukehyksen.

46
Koulutus on yksi tärkeimmistä EIT:n toiminnan pilareista. EIT huolehtii erityisesti koulutusohjelmiensa riittävästä rahoituksesta. Kullekin osaamis- ja innovaatioyhteisölle on taattu tukirahoitus, jonka osuus talousarviosta on merkittävä. Tämä vähentää koulutusohjelmien kaltaisten monivuotisten ensisijaisten toimien rahoitusta koskevaa epävarmuutta.

47
Tukirahoituksen tarjoaminen vähentää keskeyttämisriskiä suuressa osassa ohjelmaa.

Ks. komission ja EIT:n 41 ja 44 kohtaan antama vastaus.

48
Tukirahoituksen merkittävä osuus EIT:n rahoitusmallissa tarjoaa tietyn varmuuden pitkän ajanjakson suunnitteluun.

Ks. komission ja EIT:n 41 ja 44 kohtaan antama vastaus.

49
EIT:n talousarvion yksivuotisuuden vuoksi ja koska EU:n talousarviota ei yleensä hyväksytä ennen joulukuun puoliväliä, avustussopimuksia tietylle vuodelle ei voida allekirjoittaa ennen kyseisen vuoden tammikuun ensimmäistä päivää. Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkasteli tätä seikkaa ensimmäisen kerran varainhoitovuotta 2011 koskeneessa erityisvuosikertomuksessa, ja EIT antoi siihen vastauksensa. EIT sitoutui lyhentämään osaamis- ja innovaatioyhteisön liiketoimintasuunnitelmassa esitetyn toimen käynnistämisajankohdan ja avustussopimuksen allekirjoitusajankohdan välistä aikaa. Tämän seurauksena vuosien 2013 ja 2014 avustussopimukset allekirjoitettiin kolmen osaamis- ja innovaatioyhteisön kanssa helmikuussa 2013 ja helmikuussa 2014.

Vuosi 2015 oli poikkeusvuosi, koska osaamis- ja innovaatioyhteisöt pyysivät lykkäämään uuden puitekumppanuussopimuksen soveltamista sen selventämiseksi, millaisia vaikutuksia on EIT:n, osaamis- ja innovaatioyhteisöjen ja Euroopan komission välisten erityismääräysten mukauttamisella vastamaan Horisontti 2020 -ohjelman sääntöjä. Lisäksi tarvittavan oikeudellisen neuvonnan vuoksi uusien avustussopimusten ennakkohyväksynnät komissiossa veivät tavallista enemmän aikaa. EIT odottaa avustussopimusten allekirjoittamisen tapahtuvan jälleen ajallaan vuodesta 2016 alkaen, kun uudet puitekumppanuussopimukset ovat voimassa. Toisin sanoen vuoden 2015 viivästynyt allekirjoittaminen oli kertaluonteinen ongelma.

50
Vaikka tämä on ollut tavallinen käytäntö vuoteen 2015 saakka, osaamis- ja innovaatioyhteisöt voisivat tietyin edellytyksin pyytää lisää ennakkorahoitusta. Edellytyksiä voisivat olla aiemman ennakkorahoituksen käyttäminen, ja tämä edellyttäisi joitakin välivaiheen raportointivelvoitteita.

EIT haluaisi tarjota ennakkorahoitusta enintään 70 prosenttia myönnetystä avustuksesta auttaakseen osaamis- ja innovaatioyhteisöjä kassatilanteen hallinnoimisessa. On kuitenkin tärkeää todeta, että ennakkorahoituksen taso perustuu saatavilla oleviin maksumäärärahoihin, joihin EIT ei voi vaikuttaa. Vuoden 2016 avustussopimusten ennakkorahoituksen odotetaan olevan noin 60 prosenttia.

Osaamis- ja innovaatioyhteisöt ovat vahvoja innovaatioverkostoja, joihin kuuluu vahvoja teollisia kumppaneita ja korkeakouluja, joten ne pystyvät huolehtimaan kassavirrasta esimerkiksi pankkilainoilla, kuten jotkut osaamis- ja innovaatioyhteisöt ovat osoittaneet. Ne voivat näin lisätä kumppaneiden tai edunsaajien (esimerkiksi opiskelijoiden tai toimintaansa käynnistävien yritysten) saaman ennakkorahoituksen osuutta, jos riittämätön kassavirta voisi muuten muodostaa ongelman.

51
EIT:n hallintoneuvosto hyväksyi 3. joulukuuta 2015 EIT:n seurantastrategian, jonka avulla mitataan EIT:n panosta Horisontti 2020 -ohjelmaan, EIT:n omista toimista sekä osaamis- ja innovaatioyhteisöjen toimista johtuvia EIT:n vaikutuksia ja osaamis- ja innovaatioyhteisöjen tuloksia. Lisäksi EIT osallistuu aktiivisesti Horisontti 2020 -ohjelman vuoden 2014 seurantakertomuksen laatimiseen, ja yksi kertomuksen luku koskee EIT:tä.

52
Aiemmat muutokset keskeisiin tulosindikaattoreihin tehtiin niiden käsitteiden/merkityksen hienosäätämiseksi, jotta varmistetaan eri osaamis- ja innovaatioyhteisöjen tasapuoliset toimintaedellytykset ja huomioidaan osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kehittyvä luonne. Muutokset toteutettiin osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kuulemisen jälkeen, jotta voitiin ottaa huomioon muun muassa erot osaamis- ja innovaatioyhteisöjen toimialoissa ja laajemmissa toimintaympäristöissä.

Keskeisiin tulosindikaattoreihin ajan myötä tehdyt muutokset liittyvät siis suoraan kohdassa 52 esitettyyn johtopäätökseen.

53
EIT toteuttaa laajoja analyysejä vertaillakseen osaamis- ja innovaatioyhteisöjä useiden tekijöiden perusteella, ei pelkästään keskeisten tulosindikaattorien perusteella. Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen liiketoimintasuunnitelmien toteuttamista arvioidaan sekä määrällisten tulosindikaattorien että laatuarviointien avulla, joiden toteuttamisesta vastaavat ulkopuoliset asiantuntijat ja EIT:n henkilöstö. EIT toteuttaa yleisesti myös osaamis- ja innovaatioyhteisöjen toimintaa koskevaa seurantaa paikan päällä ja tekee aihekohtaisia arviointeja. Yhdessä nämä välineet tarjoavat hyvin kattavan kuvan osaamis- ja innovaatioyhteisöjen eroista.

54
EIT myöntää, että tuotoksia ja vaikutuksia voidaan mitata vain yhdistämällä laadullisia ja määrällisiä indikaattoreita. Tämä otetaan kattavasti huomioon EIT:n hallintoneuvoston joulukuussa 2015 hyväksymässä EIT:n seurantastrategiassa sekä keskeisten tulosindikaattorien käynnissä olevassa tarkistuksessa, kuten 102 kohdassa todetaan.

55
Yrityssektori on vahvasti edustettuna osaamis- ja innovaatioyhteisöjen hallinnossa, ja sillä on johtoasema osaamis- ja innovaatioyhteisöjen strategioiden laadinnassa. Seuraavassa luettelossa, joka ei ole tyhjentävä, esitetään yrityssektorin edustajat osaamis- ja innovaatioyhteisöjen hallintoneuvostoissa:

– EIT Digital: Deutsche Telekom AG, Philips, Nokia, British Telecom, Alcatel-Lucent, Ericsson

– Climate KIC: Bayer Technology Services GmbH, GDF Suez, South Pole Carbon, Velux A/S

– KIC InnoEnergy: Total SA, Gas Natural Fenosa, Electricité de France, ABB AB, Areva SA

56
EIT:n avustusrahoituksen taso ei ole riittävä suure osaamis- ja innovaatioyhteisön osallisuuden mittaamisessa. Esimerkiksi korkeakoulutuksen rahoitus suunnataan yrittäjyysopetusohjelmien ja opiskelijoiden korkeakoulusta valmistumisen tukemiseen, mistä yritykset hyötyvät välittömästi. Osallistumisen mittaamisessa olisi otettava huomioon kumppaneiden määrä, koska se mittaa suoraan osaamis- ja innovaatioyhteisön houkuttavuutta, sekä tuettujen toimien luonne niitä toteuttavan instituution tyypin sijaan.

57
EIT sekä osaamis- ja innovaatioyhteisöt on suunniteltu ratkaisuksi EU:n laajuiseen ongelmaan eli korkeakoulujen ja yritysten väliseen vähäiseen yhteistyöhön. Tämän vuoksi yrityssektori on vahvasti edustettuna osaamis- ja innovaatioyhteisöjen hallinnossa, ja sillä on johtoasema osaamis- ja innovaatioyhteisöjen strategioiden laadinnassa. Oli kuitenkin odotettavissa, että ongelmia ilmenee aluksi pyrittäessä saavuttamaan korkeakoulujen ja yritysten välisen yhteistyön toivottu taso. EIT on pyrkinyt vastaamaan tähän tarkistamalla liiketoimintasuunnitelmia koskevia ohjeita ja tarjoamalla osaamis- ja innovaatioyhteisöille strategisia ehdotuksia. Myös osaamis- ja innovaatioyhteisöt ovat muuttaneet sisäisiä sääntöjään ja menettelyjään.

EIT:n sekä osaamis- ja innovaatioyhteisöjen edistyminen tässä osoittaa, että osaamis- ja innovaatioyhteisön malli on korkeakoulujen, tutkijoiden ja yritysten välisen pitkäaikaisen yhteistyön kehittämiselle oikeanlainen. Olemme myös vakuuttuneita siitä, että tulevaisuudessa tulokset ovat entistäkin parempia.

58
EIT:llä ei ole pk-yrityksille osoitettavan talousarvio-osuuden osalta tavoitetta, mutta sillä on uusien pk-yritysten perustamista koskevat määrälliset tavoitteet. EIT:n luomat uudet toimintaansa käynnistävät pk-yritykset ovat yksi EIT:n keskeisistä tulosindikaattoreista, joten niitä kannustetaan voimakkaasti. Vuoden 2014 osalta kolme ensimmäisen aallon osaamis- ja innovaatioyhteisöä raportoivat, että uusia toimintaansa käynnistäviä yrityksiä oli luotu 90 kappaletta ja että ne olivat kaikki komission suosituksen (C(2003)1422) määritelmän mukaan pk-yrityksiä. Lisäksi tuettiin monia olemassa olevia pienyrityksiä edelleen myönnetyillä avustuksilla tai osaamis- ja innovaatioyhteisöjen yrityskiihdyttämöjen tarjoamilla palveluilla.

Komission vastaus

59
EIT on saanut aikaan poikkeuksellisia tuloksia pk-yritysten innovointitoimiin osallistumisen edistämisessä ja tukemisessa.

Monet EIT:n toimet on kohdennettu erityisesti pk-yrityksiin. Pk-yrityksille suunnattuna kannustimena EIT jopa sovelsi erityistä poikkeusta EU:n varainhoitoasetuksesta ajanjaksolla 2010–2013. Tällä annettiin osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppaneina oleville pk-yrityksille mahdollisuus hakea 40 prosentin korvausta välillisistä kustannuksista välittömien kustannusten lisäksi, kun muut kuin pk-yritykset voivat hakea vain 20 prosentin korvausta.

Nykyisten pk-yritysten kohdennetun tuen osalta osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanuus tarjoaa vahvan ekosysteemin, jossa ne voivat saada tukea. Poikkeuksellista innovaatiopotentiaalia omaavat nykyiset pk-yritykset ovat siis erinomaisessa asemassa liittyäkseen osaamis- ja innovaatioyhteisöihin ja hyödyntääkseen täysimääräisesti EIT:n tarjoamaa tukea. Tämän ansiosta yhä suurempi määrä pk-yrityksiä osallistuu sekä kumppaneina osaamis- ja innovaatioyhteisöihin että osaamis- ja innovaatioyhteisöjen edelleen myönnettyjen avustusten edunsaajina, ja ne saavat yrityksen perustamista ja vauhdittamista koskevia palveluja.

60
Koska osaamis- ja innovaatioyhteisöt pyrkivät taloudelliseen kestävyyteen ja voivat käyttää rahoitusvälineitä (esim. pankkilainaa) ja muita tulonlähteitä kuin EIT:n tukea, ne voivat varmistaa, että maksut pk-yrityksille suoritetaan oikea-aikaisesti riippumatta siitä, milloin EIT:n rahoitus maksetaan. EIT ei voi määrätä, millaiset maksuehdot osaamis- ja innovaatioyhteisöt tarjoavat sopimussuhteissa kumppaneihinsa, sillä osaamis- ja innovaatioyhteisöt ovat tältä osin itsenäisiä. Koska pk-yritysten tuki on kuitenkin kooltaan rajallista verrattuna ohjelmaan kokonaisuudessaan, osaamis- ja innovaatioyhteisöt voivat lisätä pk-yritysten ennakkomaksuja asianmukaisella kassavirran hallinnalla (komission ja EIT:n 41 ja 44 kohtaan antamissa vastauksissa esitetään esimerkkejä osaamis- ja innovaatioyhteisöjen rahoituksen joustavuudesta).

61
EIT kerää järjestelmällisesti tietoa osaamis- ja innovaatioyhteisöjen uusien kumppanien asemasta niiden liittyessä osaamis- ja innovaatioyhteisöön. EIT:llä on näin ollen ajantasaista tietoa siitä, kuinka moni osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppaneista on pk-yritys.

Lisäksi suuret organisaatiot muodostavat enemmistön osaamis- ja innovaatioyhteisön elinkaaren ensimmäisinä vuosina, koska niillä on valmiudet laatia vankka strateginen ohjelma ja voittoisa ehdotus tullakseen valituksi osaamis- ja innovaatioyhteisöön. Pk-yritykset liittyvät osaamis- ja innovaatioyhteisöön tavallisesti myöhemmässä vaiheessa, jolloin niiden osallistumisesta voi muodostua lisäarvoa vakiintuneiden kumppanuuksien toimille.

Esimerkiksi KIC InnoEnergyllä oli vuosina 2010–2013 kumppaneina 25 pk-yritystä. Vuonna 2014 KIC InnoEnergyyn liittyi kuitenkin 55 uutta pk-yritystä ja vuonna 2015 vielä 50 uutta pk-yritystä, ja pk-yrityskumppanien määrä kasvoi näin 130:een.

EIT-KIC:n ohjelmaan osallistuu monia pk-yrityksiä, jotka ovat EIT:n avustusten lopullisia edunsaajia aliurakointia tai edelleen myönnettäviä avustuksia koskevissa järjestelyissä, ja muina kumppaneina on korkeakouluja, tutkimuskeskuksia ja teollisuusyrityksiä. Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen vauhdittamista ja hautomovaihetta koskevat ohjelmat kohdennetaan erityisesti toimintaansa käynnistäville pk-yrityksille, ja EIT:llä on tulosindikaattori, jolla seurataan uusien pk-yritysten perustamista. Osaamis- ja innovaatioyhteisöihin kumppaneina osallistuvien pk-yritysten kasvava määrä ja toisaalta EIT:n avustusten määrän kasvu johtavat luonnollisesti myös siihen, että pk-yritysten osuus avustuksista kasvaa.

Komission vastaus

62
EIT tukee pk-yrityksiä aktiivisesti. Uusien yritysten perustamista varten on luotu selkeät tavoitteet, ja kyse on myös EIT keskeisestä tulosindikaattorista.

Ks. komission ja EIT:n 57 kohtaan antama vastaus.

64
Synergiavaikutusten ja muita EU:n aloitteita täydentävän vaikutuksen edistäminen on EIT:n sekä koulutuksen ja kulttuurin pääosaston ensisijainen tavoite. Tavoite sisältyy EIT:n strategiseen innovaatio-ohjelmaan ja EIT-asetukseen.

Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto ja EIT helpottavat synergiavaikutusten ja täydentävien vaikutusten syntymistä (esimerkiksi komission yksiköiden, EIT:n ja osaamis- ja innovaatioyhteisöjen vuotuiset kokoukset sekä uusien osaamis- ja innovaatioyhteisöjen valintakriteerit), ja ne sisällytetään osaamis- ja innovaatioyhteisön malliin, jonka osatekijät kuvastavat tavoitteita sekä EU:n muista ohjelmista saatuja kokemuksia (esimerkiksi osaamiskolmion käsite heijastaa Erasmus+ -ohjelman sekä korkeakoulujen ja yritysten välisen vuoropuhelun näkökohtia; yhteistoiminta-keskittymän käsite heijastaa EU:n aluepolitiikkaa; yhteiskunnallisia haasteita koskeva lähestymistapa on sama kuin Horisontti 2020 -ohjelmassa; EIT:n rahoitusmalli perustuu muissa ohjelmissa saatuihin kokemuksiin). Konkreettisia esimerkkejä synergioista osaamis- ja innovaatioyhteisöjen aihealueilla ovat esimerkiksi EIT Digitalin osalta tulevaisuuden internetiä ja massadataa tarkastelevat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet, KIC InnoEnergyn osalta SET-suunnitelma ja Climate-KICin osalta yhteistyö ilmastotoimien pääosaston kanssa joulukuussa 2015 Pariisissa pidettävän Yhdistyneiden kansakuntien ilmastonmuutoskonferenssin valmisteluissa.

EIT edistää edelleen synergioita konkreettisten hankkeiden tasolla, viimeksi Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR), Euroopan tiede- ja teknologiayhteistyön (COST) ja Euroopan avaruusjärjestön (ESA) yhteydessä.

69
EIT on jo pyytänyt menettelyn käynnistämistä täydellisen taloudellisen riippumattomuuden saavuttamiseksi. Menettely saataneen loppuun vuoden 2016 aikana.

71
Sen lisäksi, että EIT varmistaa sääntöjen noudattamisen, se palkitsee yhä enemmän tuotoksia ja kannustaa vaikutuksiin. Esimerkiksi huonot tulokset vaikuttavat yhä useammin kielteisesti osaamis- ja innovaatioyhteisön talousarvioon. Osana osaamis- ja innovaatioyhteisöjen taloudellisen kestävyyden periaatetta osaamis- ja innovaatioyhteisön EIT-määrärahat muodostuvat yhä suuremmassa määrin kilpailuttamiseen perustuvasta rahoituksesta. Koska tämä osuus – jolla palkitaan tuloksista – kasvaa ajan myötä, heikosti suoriutuvalla osaamis- ja innovaatioyhteisöllä on yhä suuremmat taloudelliset kannustimet parantaa tuloksiaan.

72
EIT vahvisti vuonna 2015 heikon tuloksen välitöntä vaikutusta maksettaviin määriin. EIT ei hyväksy osia osaamis- ja innovaatioyhteisön maksuhakemuksesta, jos toimen toteuttaminen ei ole ollut tyydyttävää. Ks. komission ja EIT:n vastaukset tiivistelmän VII kohtaan.

Tilintarkastustuomioistuimen puututtua asiaan EIT on edelleen vahvistanut kustannusten tarkastuksia vuotuisissa tarkastuskertomuksissa. EIT palkitsee voimakkaasti tuloksista ja varmistaa samalla riittävän varmuuden kustannusten tukikelpoisuudesta.

Komission vastaus

74
EIT ja komissio katsovat, että Horisontti 2020 -puiteohjelmaan osallistumista koskevien sääntöjen 34 artiklan mukainen kynnysarvo on asianmukainen osaamis- ja innovaatioyhteisöille maksettujen EIT:n avustusten osalta. Katsomme, että on kohtuullista edellyttää tarkastustodistusta sellaiselta EU:n/EIT:n varojen saajalta, joka hakee yli 325 000 euron vuotuista avustusta. EIT tarvitsee joka tapauksessa erityisen poikkeuksen Horisontti 2020 -puiteohjelmaan osallistumista koskevien sääntöjen 34 artiklasta soveltaessaan erilaista tai korkeampaa kuin 325 000 euron kynnysarvoa osallistujien hakemiin avustuksiin.

Katso myös komission ja EIT:n 79 ja 80 kohtaan antamat vastaukset.

76
On tärkeää todeta, että ”rahoituskertomukset” eivät enää koske yksinomaan EIT:tä, sillä kuluilmoitukset on yhdenmukaistettu täysimääräisesti Horisontti 2020 -puiteohjelman mallien kanssa vuoden 2016 avustussopimuksista lähtien.

79 Toinen luetelmakohta
Suositus edellyttäisi erityistä poikkeusta Horisontti 2020 -puiteohjelmaan osallistumista koskevista säännöistä ja varainhoitoasetuksesta[3].

79 Kolmas luetelmakohta
Suositus ylittää EIT:n valtuudet, koska se edellyttäisi erityistä poikkeusta Horisontti 2020 -puiteohjelmaan osallistumista koskevista säännöistä ja varainhoitoasetuksesta[4].

81
Hankkeiden teknisten arviointien ulkoistaminen on yleinen käytäntö tutkimusta ja kehittämistä koskevissa ohjelmissa. Näin toimitaan erityisesti hyvin monimutkaisissa hankkeissa, jotka koskevat ja yhdistävät useita toimialoja, kuten koulutusta, innovaatioita ja yrityksiä.

83
On tärkeää todeta, että EIT on onnistunut vähentämään henkilöstön vaihtuvuutta vuodesta 2013 lähtien. Unkarin matala korjauskerroin (nykyisin 69 prosenttia) on merkittävä henkilöstön vaihtuvuuteen vaikuttava tekijä. EIT ei kuitenkaan voi vaikuttaa tähän.

84
EIT:n hallintovalmiudet ovat parantuneet tällä välin merkittävästi. Avoimena ollut yksikönpäällikön virka on täytetty ja toisen yksikönpäällikönviran osalta valintamenettely on käynnissä. Myös EIT:n johtajan valintamenettely on käynnissä.

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

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

86
Koska EIT keskittyy huippuosaamiseen, on luonnollista, että korkeampien innovaatiovalmiuksien maat ovat voimakkaammin edustettuina osaamis- ja innovaatioyhteisöissä. EIT:n selkeä tavoite on vahvistaa Euroopan nykyisiä valmiuksia ja osaamiskeskuksia, ja lisäksi se varmistaa, että hyödyt leviävät myös niille unionin alueille, jotka eivät osallistu välittömästi osaamis- ja innovaatioyhteisöihin, EIT:n alueellisen innovaatiojärjestelmän avulla.

Laatikko 11 – Huolestuneisuus EIT:n rahoitustuen keskittymisestä ja avoimuuden puutteesta
Osaamiskolmion kyljet ovat tasapainossa niin kumppanien jakautumisen kuin rahoituksen osalta. Osaamis- ja innovaatioyhteisöjen hankkeiden valinnassa on käytössä selkeät menettelyt, joilla varmistetaan laadunvalvonta ja avoimuus.

89
EIT on alkanut saada aikaan konkreettisia tuloksia. Se on tuottanut yli 1 000 yrittäjähenkistä korkeakoulututkinnon suorittanutta, lukuisia toimintaansa käynnistäviä yrityksiä, useita menestystarinoita sekä vahvan yleiseurooppalaisen yhteistoimintakeskittymien ja yrityskiihdyttämöiden verkoston ja edistänyt yrittäjähenkistä kulttuuria.

92
Marraskuussa 2015 loppuun saatu yritysten perustamista koskeva arviointi osoittaa pitävästi, että EIT:n/osaamis- ja innovaatiokeskusten yrityskiihdyttämöohjelmat tuottavat lisäarvoa. Myös sijoittajien ja tuettujen yritysten väliset sijoitusehdot osoittavat, että EIT:n tuella on ollut merkittävä vaikutus uusien yritysten luomiseen.

93
Tulosindikaattorit osoittavat, että tuotokset ovat olleet merkittäviä ja että niistä monet ovat jo muuttuneet konkreettisiksi tuloksiksi (ks. 90 kohdassa mainitut esimerkit).

94
On syytä painottaa, että myös EU:n ulkopuolelta tulleet opiskelijat siirtyvät eurooppalaisiin yrityksiin tai käynnistävät omia yrityksiä opintojensa päätyttyä, joten tällä on vaikutusta ja lisäarvoa yhteiskunnassamme. EIT:n osaamis- ja innovaatioyhteisöt ovat luoneet ympäristön, jossa tiedemaailman ja yritysten välinen kuilu on kaventunut, joten näillä opiskelijoilla on jo selkeämpi etenemisreitti osaamis- ja innovaatioyhteisön yrityskumppanin tarjoamaan työpaikkaan opintojensa päätyttyä, jolloin he jäävät Eurooppaan.

98
Kaikki kolme ensimmäisen aallon osaamis- ja innovaatioyhteisöä ovat laatineet taloudellista kestävyyttä koskevat strategiansa EIT:n perustamisasetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Yhteenveto strategioista on esitetty osaamis- ja innovaatioyhteisöjen liiketoimintasuunnitelmissa vuodesta 2014 lähtien. Vuoden 2016 liiketoimintasuunnitelmien osalta EIT:n asiantuntija on keskittynyt erityisesti taloudelliseen kestävyyteen ja arvioinut kunkin osaamis- ja innovaatioyhteisön suunnitelmat.

103
Uudet puitekumppanuussopimukset allekirjoitetaan vuoden 2016 alussa.

Johtopäätökset ja suositukset

Suositus 1
Komissio ja EIT hyväksyvät suosituksen.

Oikeusperustan tarkistamista koskeva ehdotus on valmisteltava paremman sääntelyn periaatteiden, erityisesti ”arviointi ensin” -periaatteen mukaisesti. EIT:n oikeusperusta velvoittaa komission arvioimaan EIT:n vuoden 2017 loppuun mennessä. Parhaillaan valmistellaan arviointia, johon osallistuvat kaikki asianomaiset komission yksiköt.

Arvioinnissa otetaan huomioon myös tarkastuskertomuksessa esitetty kriittinen näkemys, ja tarkastuskertomus on riippumattomien arvioijien saatavilla. Arvioinnin tulosten perusteella päätetään mahdollisista tulevista toimista paremman sääntelyn periaatteiden mukaisesti.

Komissio ottaa kantaa EIT:n oikeusperustan tarkistamiseen riippumattomien asiantuntijoiden arvion tulosten ja tämän tarkastuksen tulosten perusteella.

107
Ks. komission ja EIT:n 40–49 ja 60 kohtaan antamat vastaukset, joissa esitetään yhteenveto niiden näkemyksestä näihin asioihin.

Suositus 2 a)
Komissio ja EIT hyväksyvät suosituksen osittain ja tarkastelevat, missä määrin monivuotisuutta on mahdollista laajentaa entisestään.

Suositus 2 b)
Komissio ja EIT hyväksyvät suosituksen.

a) alakohdan osalta: tarkistus saatetaan loppuun keväällä 2017 ja (tarkistukseen perustuva) täytäntöönpano vuoteen 2018 mennessä.

108
Ks. komission ja EIT:n näihin kohtiin antamat vastaukset, joissa esitetään yhteenveto niiden näkemyksestä näihin asioihin.

Suositus 3
EIT ja komissio hyväksyvät suosituksen.

Komission vastaus

109
Ks. komission ja EIT:n näihin kohtiin antamat vastaukset, joissa esitetään yhteenveto niiden näkemyksestä näihin asioihin.

Suositus 4
Komissio ja EIT hyväksyvät suosituksen.

EIT jatkaa huomion kiinnittämistä vaikutuksiin, kuten on tehty jo vuodesta 2015 alkaen.

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:
  EU Bookshopista (http://bookshop.europa.eu)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:
  Euroopan unionin edustustoista (http://ec.europa.eu/represent_fi.htm),
  muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
  ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm)
  tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (*).

  (*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelinkioskit tai hotellit voivat periä puheluista maksun.

Maksulliset julkaisut:

- EU Bookshopista (http://bookshop.europa.eu)

Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutin (EIT) kunnianhimoisena tavoitteena on vahvistaa koulutuksen, tieteen ja talouselämän välisiä yhteyksiä ja toimia näin keskeisenä innovoinnin edistäjänä EU:ssa. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että EIT:n olemassaolo on perusteltua, mutta sen yleistä vaikuttavuutta ovat heikentäneet monimutkainen toimintakehys ja hallinnointiongelmat. Tarkastuksessa havaittiin useita puutteita EIT:n rahoitusmallissa, EIT:n ja osaamis- ja innovaatioyhteisöjen välisissä raportointijärjestelyissä sekä osaamis- ja innovaatioyhteisöjen taloudellisessa kestävyydessä. Seitsemän vuotta perustamisensa jälkeen EIT ei vieläkään ole toiminnallisesti täysin riippumaton Euroopan komissiosta. Tämä seikka on haitannut sen päätöksentekoa. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että mikäli EIT haluaa tulla siksi uraauurtavaksi innovatiiviseksi instituutiksi, joksi se alun perin suunniteltiin, tarvitaan merkittäviä lainsäädännöllisiä ja toiminnallisia mukautuksia, jotta EU:n innovaatiopotentiaalia edistetään paremmin.

CURIA RATIONUM

EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

Julkaisutoimisto