

Särskild rapport

**Europeiska institutet för
innovation och teknik
måste ändra sitt arbetsätt
och delar av sin utformning
för att få de förväntade
effekterna**



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tfn. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4237-2	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/72982	QJ-AB-16-003-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-4235-8	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/09806	QJ-AB-16-003-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4246-4	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/23526	QJ-AB-16-003-SV-E

© Europeiska unionen, 2016

Kopiering tillåten med angivande av källan.

För all användning eller återgivning av bilden i ruta 1 på s. 10 måste tillstånd begäras direkt från upphovsrättsinnehavaren.

Särskild rapport**Europeiska institutet för
innovation och teknik
måste ändra sitt arbetssätt
och delar av sin utformning
för att få de förväntade
effekterna**

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. Vi väljer ut och utformar granskningsuppgifterna så att de ska få största möjliga effekt och bedömer riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning IV – under ledning av revisionsrättens ledamot Milan Martin Cvikl – som är specialiserad på revision av inkomster, forskning och inre politik, ekonomisk och finansiell styrning samt EU-institutioner och EU-organ. Revisionen leddes av ledamoten Alex Brenninkmeijer, som fick stöd av Antonius Moonen (kanslichef), Raphael Debets (attaché), Michael Schuppan (praktikant), Paul Stafford (förstechef), Maria Echanove (uppgiftsansvarig) och Alexandre Hugé, Eddy Struyvelt och Juan Vazquez Rivera (revisorer),



Från vänster till höger: R. Debets, A. Hugé, M. Schuppan, A. Brenninkmeijer, P. Stafford, M. Echanove och A. Moonen.

Punkt

Ordförklaringar och förkortningar

I–IX Sammanfattning

1–13 Inledning

1–2 Europa hamnar på efterkälken när det gäller innovation

3–6 EU:s politik inriktas allt mer på innovation

7–13 Europeiska institutet för innovation och teknik

7–8 EIT:s uppdrag och mål

9–13 Hur fungerar det?

14–18 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

19–103 Iakttagelser

19–23 EIT bygger på en god grund

24–68 Vissa viktiga delar är inte utformade på lämpligt sätt

25–26 Kunskapstriangeln återspeglas inte tillräckligt på kommissionsnivå

27–33 EIT:s finansiering baserad på kompletterande verksamhet är ett dåligt definierat begrepp

34–37 Den påstådda hävstångseffekten har inte bevisats och är osannolik

38–39 KI-grupperna kommer sannolikt inte att bli ekonomiskt hållbara

40 EIT-stiftelsen misslyckades med att locka kompletterande finansiering

41–50 Den årliga bidragsavtalsprocessen uppmuntrar inte KI-gruppernas innovationsverksamhet tillräckligt mycket

- 51–54 De centrala resultatindikatorer som finns är inte lämpliga för ändamålsenlig övervakning
- 55–57 Näringslivet skulle kunna medverka mer
- 58–62 EIT-modellen fastställer inte mål i tillräcklig utsträckning för att stödja befintliga små och medelstora företag
- 63–64 Det finns inte tillräckligt med konkreta synergieffekter och komplementaritet
- 65–68 Vissa delar i EIT uppskattas mycket: fokus på marknaden, långsiktigt perspektiv, KI-gruppernas och samlokaliseringssentrumens självständighet
- 69–95 **Tillämpningen av EIT-modellen behöver förbättras**
- 69 EIT är ännu inte helt oberoende
- 70–72 EIT har inte fullgjort sin roll som effektorienterad investerare
- 73 Det läggs inte tillräcklig vikt vid resultat i den konkurrensutsatta finansieringsmekanismen
- 74–79 De administrativa bördorna och granskningsbördorna är betydande för KI-gruppernas partner
- 80–84 EIT har för lite resurser och har tidigare förvaltats dåligt
- 85–86 EIT:s finansiella stöd är koncentrerat
- 87–88 KI-grupperna medger inte insyn
- 89–95 KI-grupperna har stimulerat ett innovationsnätverk och en entreprenörskultur men hittills finns få bevis på konkreta resultat eller effekter
- 96–103 **Framtiden**
- 97–98 Det har införts principer för ekonomisk hållbarhet
- 99–100 Definitionen av KI-gruppernas kompletterande verksamhet har ändrats
- 101 Det kommer att utvecklas meningsfullare centrala resultatindikatorer
- 102 EIT försöker få fler länder att delta
- 103 Nya rampartnerskapsavtal diskuteras för närvarande

104–111 **Slutsatser och rekommendationer**

105 **Motivering**

106–107 **Utformning**

108–109 **Genomförande och effekt**

Bilaga I — Regionala samlokaliseringscentrum i Europa

Bilaga II — Målen för Europeiska institutet för innovation och teknik

Kommissionens svar

Centrala resultatindikatorer: Centrala resultatindikatorer används för att mäta de faktorer som är avgörande för att en organisation ska vara framgångsrik.

Effekt: De långsiktiga socioekonomiska konsekvenser som kan observeras en viss tid efter en avslutad interventionsåtgärd och som kan beröra antingen direkta mottagare av interventionen eller indirekta mottagare som egentligen inte omfattas av interventionen, vilka kan vara vinnare eller förlorare.

EIT: Europeiska institutet för innovation och teknik.

Europa 2020: Europa 2020 är EU:s tillväxtstrategi för de kommande åren och syftar till att göra EU till en smart och hållbar ekonomi för alla.

Företagsinkubator: En företagsinkubator är en organisation som syftar till att stödja lyckad etablering och vidareutveckling av företag. Den erbjuder ofta tillgång till fysisk företagsinfrastruktur, skräddarsydda företagsstöd-tjänster och möjligheter till nätverksbyggande.

GD Forskning och innovation: Europeiska kommissionens generaldirektorat för forskning och innovation ansvarar för EU:s forsknings- och innovationspolitik och för samordningen av insatser i samband med detta. Generaldirektoratet finansierar innovativ verksamhet genom ramprogram. Det nuvarande ramprogrammet kallas Horisont 2020.

GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag: Europeiska kommissionens generaldirektorat för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag har i uppdrag att främja ett tillväxtvänligt regelverk för de europeiska företagen. GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag ansvarar för ett antal åtgärder för att förbättra företagsklimatet, särskilt för små och medelstora företag, och stödja utvecklingen av en stark och hållbar industribas med internationell konkurrenskraft.

GD Utbildning och kultur: Europeiska kommissionens generaldirektorat för utbildning och kultur är Europeiska unionens verkställande gren med ansvar för idrotts-, kultur-, ungdoms-, språk- och idrottspolitik. GD Utbildning och kultur är tillsynsorgan för EIT.

Grundforskning: Grundforskning är experimentellt eller teoretiskt arbete som i första hand syftar till att förvärva ny kunskap om de bakomliggande orsakerna till fenomen och iakttagbara fakta, och som inte syftar till någon särskild tillämpning eller användning.

Horisont 2020: Horisont 2020 är sjunde ramprogrammets efterföljare. Med en ursprunglig budget på 77 miljarder euro under perioden 2014–2020 är programmets främsta mål att se till att Europa får fram forskning i världsklass, avlägsna hinder för innovation och underlätta samarbete mellan offentlig och privat sektor för att skapa innovation. EIT omfattas av Horisont 2020.

KI-grupp: En kunskaps- och innovationsgrupp är ett autonomt partnerskap av ledande högre utbildningsanstalter, forskningsorganisationer och andra intressenter i innovationsprocessen som möter samhällsutmaningar genom utveckling av produkter, tjänster och processer och genom att stötta innovativa entreprenörer.

Kunskapstriangel: Den högre utbildningens bidrag till sysselsättning och tillväxt kan förstärkas genom nära och ändamålsenliga kopplingar mellan utbildning, forskning och innovation – kunskapstriangelns tre sidor.

Ordförklaringar och förkortningar

Resultat: Omedelbara förändringar som inträffar för direkta adressater efter deras deltagande i en intervention.

Revisionsrätten: Europeiska revisionsrätten.

Samlokaliseringscentrum: Ett samlokaliseringscentrum inrättas och förvaltas av en kunskaps- och innovationsgrupp. Det fungerar som ett geografiskt nav för integreringen av kunskapstriangeln i praktiken. Samlokaliseringscentrum tillhandahåller kontorsutrymmen där innovatörer kan träffas och samarbeta fysiskt.

Sjunde ramprogrammet: Sjunde ramprogrammet för verksamhet inom området forskning, teknisk utveckling och demonstration var EU:s viktigaste instrument för stöd till forskning och innovation under perioden 2007–2013. EIT omfattades inte av sjunde ramprogrammet.

I Svaga kopplingar mellan utbildning, vetenskap och näringsliv nämns ofta som ett av de främsta skälen till att Europa hamnar på efterkälken i förhållande till sina konkurrenter när det gäller innovationsresultat. Europeiska institutet för innovation och teknik (EIT), som inrättades 2008, har det ambitiösa målet att undanröja detta hinder. EIT:s uppdrag är att stärka EU:s innovationsförmåga "genom att främja synergier och samarbete mellan [...] högre utbildning, forskning och innovation av högsta standard, inklusive genom att främja entreprenörskap".

II Med en ursprunglig budget på 3 miljarder euro under perioden 2008–2020 har EIT en framträdande roll i Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla. EIT omfattar hela innovationscykeln på EU-nivå, från laboratorium till marknad, och ska få de bästa kreativa och innovativa partnerna från den akademiska världen, forsknings-samfundet och näringslivet att samarbeta om viktiga samhällsutmaningar som klimatförändring, energieffektivitet, digital innovation, hälsa och råmaterial.

III EIT är inte ett forskningscentrum och bidrar inte direkt till finansieringen av enskilda projekt. I stället ger EIT bidrag till kunskaps- och innovationsgrupper (KI-grupper). KI-grupperna väljs ut på konkurrensutsatt basis och är autonoma partnerskap mellan befintliga företag, forskningsinstitut och universitet. De arbetar främst med 1) utbildning, 2) samverkan inom innovationsdriven forskning och 3) bildande och utveckling av innovativa företag.

IV Vi granskade om EIT är ett ändamålsenligt verktyg för att främja innovation i EU. Vi övervägde om grunden för och utformningen av EIT möter innovationsgruppernas behov och vi bedömde genomförandet och övervakningen av EIT:s verksamhet. Vi konstaterar att EIT visserligen har en god grund men att dess komplicerade verksamhetsregler och förvaltningsproblem har försämrat institutets genomslagskraft.

V De viktigaste anledningarna till att EIT inrättades är välgrundade och har generellt stöd från intressenterna: svaga kopplingar mellan näringsliv, forskningsinstitut och högre utbildning, bristande framgångar med att föra ut forskningsresultat på marknaden och avsaknad av entreprenörskultur var de argument som låg till grund för att inrätta institutet och ta itu med dessa specifika problem. Tack vare EIT har tre KI-grupper som inrättades 2010 sammanfört mer än 500 partner från olika ämnesområden, länder och sektorer. KI-grupperna är självständiga, vilket är en egen-skap hos EIT som KI-gruppernas partner uppskattar särskilt. Genom EIT har KI-grupperna erbjudit nya möjligheter att bedriva innovativ verksamhet och främjat en entreprenörskultur.

VI

Vår revision har dock visat att det finns flera brister i nyckelbegreppen och verksamhetsrutinerna:

- a) EIT:s finansieringsmodell omfattar begreppet *KI-gruppernas kompletterande verksamhet*, som inte finansieras av EIT. Modellen ger litet eller inget mervärde till detta finansieringsvillkor. I stället innebär den att övervakningen och rapporteringen av EIT:s finansiella bidrag blir onödigt komplicerade.
- b) De praktiska arrangemangen mellan EIT och KI-grupperna, t.ex. villkoren för EIT:s bidrag till KI-grupperna, är olämpliga med tanke på egenskaperna hos den innovativa verksamhet som EIT ska stödja.
- c) Det är tveksamt om KI-grupperna är ekonomiskt hållbara. Företag engageras inte tillräckligt i KI-gruppernas verksamhet trots att deras deltagande var en förutsättning för att EIT skulle bli framgångsrikt. EIT:s finansiering är koncentrerad till ett fåtal länder och ett begränsat antal partner.
- d) Resultatindikatorerna och övervaknings- och rapporteringsprocesserna ger inte någon informativ bild av resultatet och effekterna.

VII

Sju år efter bildandet är EIT:s verksamhet ännu inte helt oberoende av Europeiska kommissionen. Det har hämmat beslutsfattandet. EIT är inte det effektorienterade institut som planerades. Det tas inte tillräckligt stor hänsyn till KI-gruppernas resultat när slutbetalningen av bidraget behandlas. Före 2015 avvisade EIT kostnader endast vid ett fåtal tillfällen på grund av bristfälliga resultat.

VIII

De åtgärder som kommissionen och EIT vidtog under 2015 för att avhjälpa problemen har ännu inte gett effekt. Följande slutsatser och rekommendationer är relevanta och behöver följas upp.

IX

Om EIT vill bli det banbrytande innovativa institut som var avsikten från början, krävs det stora justeringar såväl rättsligt som i verksamheten så att EU:s innovationspotential kan utvecklas bättre. Vi rekommenderar följande:

- 1) Kommissionen bör föreslå Europaparlamentet och rådet en ändrad rättslig grund för EIT med en reviderad finansieringsmodell för EIT.
- 2) EIT-bidragsavtalet bör a) omfatta en längre period än ett kalenderår och b) undertecknas innan verksamheten inleds.
- 3) EIT bör ändra inriktning och koncentrera sig på att uppnå effekter. Därför bör institutet arbeta för att öka sitt oberoende och utnyttja flexibiliteten i den rättsliga grunden för Horisont 2020. Framför allt bör EIT införa särskilda regler som är anpassade efter behoven hos KI-gruppernas partner. EIT bör lösa sina personalproblem för att kunna övervaka KI-gruppernas resultat fortlöpande.
- 4) EUT bör utveckla en effektbaserad analys. EIT bör också effektivisera sina övervaknings- och rapporteringsprocesser.

Europa hamnar på efterkälken när det gäller innovation

01

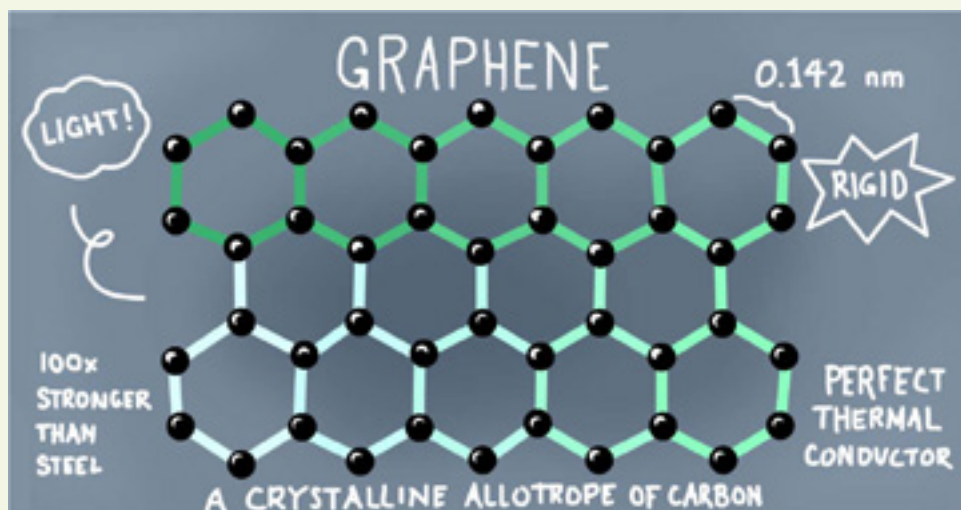
Kommissionens forskning har visat att EU saknar en innovationskultur där goda idéer lätt kan omvandlas till nya produkter och tjänster. Unionen har misslyckats med att överföra sin spetskompetens i grundforskningen till marknadsdriven innovation. **Ruta 1** innehåller ett exempel på detta misslyckande, vilket kallas för den "europeiska paradoxen"¹.

1 Teori som beskrivs i grönboken om innovation, Europeiska kommissionen, 1995.

Ruta 1

Den europeiska paradoxen – exemplet med grafen

Grafen är ett kolbaserat strukturmateriale som upptäcktes 2004 av Andre Geim, professor i fysik vid universitetet i Manchester. Tack vare sina många ovanliga egenskaper (det är lättare och starkare än stål och har hög värme- och elledningsförmåga) har grafen enorm potential för en rad olika tillämpningar, från högpresterande elektroniska apparater till lagring av energi.



Källa: www.sketchport.com, © Magicalhobo, 2014. Med tillstånd enligt CC-BY.

Sedan upptäckten har mer än 11 000 grafenrelaterade patent och patentansökningar registrerats över hela världen. Men mindre än en procent av dessa har kommit från Storbritannien. Asiatiska organisationer står för nästan två tredjedelar av patenten och patentansökningarna, enligt Cambridge IP som är ett teknikstrategiföretag med bas i Storbritannien.

Källa: Sarah Gordon, "Red tape and cost lie behind Europe's poor patent performance", *Financial times*, december 2014.

02

För att lösa detta problem satsar EU på att bli en kunskapsbaserad ekonomi med tyngdpunkt på ambitiös forsknings- och innovationsagenda. Europeiska unionens strategi är att skapa ett innovationsvänligt klimat som gör det lättare att omvandla goda idéer till produkter och tjänster som skapar ekonomisk tillväxt och jobb². I **ruta 2** definieras begreppet innovation, som tveklöst är en drivkraft för ekonomisk tillväxt och fler arbetstillfällen.

2 *Innovation Union, a Europe 2020 Initiative* (innovationsunionen, ett Europa 2020-initiativ) (http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm).

Ruta 2

Definitionen av innovation

En **innovation** är införandet av en ny eller avsevärt förbättrad produkt (vara eller tjänst) eller process, en ny marknadsföringsmetod eller en ny organisationsmetod i affärsmetoder, arbetsplatsorganisationer eller yttre förbindelser. Minimikravet på en innovation är att produkten, processen, marknadsföringsmetoden eller organisationsmetoden måste vara ny (eller avsevärt förbättrad) för företaget.

Med **innovationsverksamhet** avses alla vetenskapliga, tekniska, organisatoriska, finansiella och kommersiella steg som verkligen leder till, eller är avsedda att leda till, införandet av innovationer. I innovationsverksamhet ingår också FoU som inte är direkt relaterad till utvecklingen av en särskild innovation.

Källa: OECD/Europeiska gemenskaperna, Oslo manual – guidelines for collecting and interpreting innovation data (Oslohandboken – riktlinjer för insamling och tolkning av uppgifter om innovation), 2005.

EU:s politik inriktas allt mer på innovation

03

Europas oförmåga att omvandla uppfinningar till säljbara varor och tjänster har fått EU att tänka om när det gäller forskningspolitiken. EU:s politik har traditionellt varit inriktad på grundforskning³, som drivs mer av nyfikenhet än av möjliga tillämpningar på marknaden. Det underliggande antagandet var att grundforskningen skulle stimulera den tillämpade forskningen som i sin tur skulle leda till innovation och kommersialisering. Ofta tog politiken dock inte hänsyn till marknadens upptagningsförmåga och den privata sektorns krav på stöd för innovation.

3 De största stödmottagarna i EU:s tidigare ramprogram för forskning och utveckling var forskare utanför näringslivssektorn (*Interim evaluation of the seventh framework programme – Report of the Expert Group* (preliminär utvärdering av sjunde ramprogrammet – rapport från expertgruppen), den 12 november 2012).

04

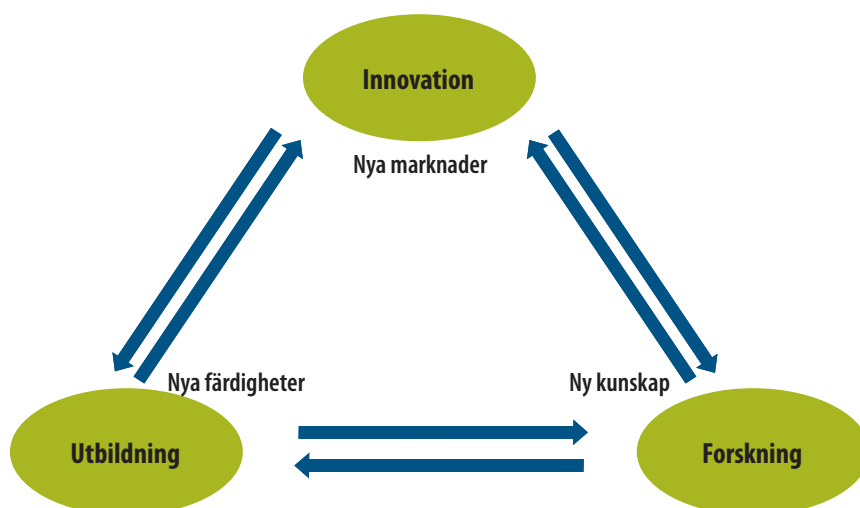
Europeiska kommissionen har lagt större tonvikt vid innovationscykelns slut för att föra ut forskningsresultat på marknaden. Till skillnad från de tidigare programmen innehåller Horisont 2020 (det nuvarande ramprogrammet för forskning och innovation) specifik finansiering av innovation. Nya offentliga EU-instrument, som offentlig–privata partnerskap (t.ex. de gemensamma teknikinitiativen⁴), lån och garantiordningar (t.ex. finansieringsinstrumentet för riskdelning⁵) och riskkapital (t.ex. instrumentet för innovativa små och medelstora företag med hög tillväxt⁶) har införts för att stärka innovationen i EU och uppmuntra företagen att delta i innovationsverksamhet⁷.

05

Dessa innovativa EU-initiativ tog emellertid föga hänsyn till kopplingarna mellan de viktigaste intressenter som ingår i kunskapstriangeln, samspillet mellan forskning, utbildning och innovation (se **figur 1**). Ekonomisk tillväxt bygger på ett bredare, välfungerande kunskaps- och innovationssystem där det är avgörande med produktivt samspel mellan alla innovativa aktörer. Bättre förståelse av dessa förbindelser inom kunskapstriangeln har bidragit till utvecklingen av ett nytt offentligt system som ska stödja hela innovationsekosystemet.

Figur 1

Kunskapstriangeln



Källa: Revisionsrätten.

- 4 De gemensamma teknikinitiativen infördes för att bättre tillgodose industrins behov inom särskilda forskningsområden. De är oberoende EU-organ där företrädare för industri och ibland för medlemsstater deltar.
- 5 Finansieringsinstrumentet för riskdelning inrättades för att förbättra tillgången till skuldfinansiering för forskningsutövare, särskilt för investeringar med högre risk i forskning, teknikutveckling och innovation.
- 6 Instrumentet för innovativa små och medelstora företag med hög tillväxt, som ingår i programmet för konkurrenskraft och innovation, tillhandahåller riskkapital för innovativa små och medelstora företag och för små och medelstora företag med stor tillväxtpotential.
- 7 Näringslivets bristande vilja att satsa pengar på FoU nämns ofta som en anledning till EU:s bristande resultat. Enligt Eurostat motsvarade den FoU som bedrevs inom företagssektorn 1,30 % av BNP i EU-28 år 2012, jämfört med 2,49 % i Japan (uppgifter för 2010) och 1,83 % i Förenta staterna (uppgifter för 2011).

Inledning

06

Kommissionen lade fram en "innovationsstrategi på bred grund för Europa som omvandlar kunskapsinvesteringar till produkter och tjänster" och föreslog att ett särskilt organ skulle inrättas för att "locka till sig de skarpaste förmågorna, de bästa idéerna och företagen från hela världen"⁸: Europeiska institutet för innovation och teknik (EIT) inrättades 2008.

EIT:s första logotyp



Europeiska institutet för innovation och teknik

EIT:s uppdrag och mål

07

Syftet med EIT är att överbrygga gapet mellan forskningsinriktade universitet och marknadsinriktade företag. EIT:s koncept med en integrerad strategi för kunskapstriangeln är ett unikt sätt för ett offentligt EU-system att främja innovation och entreprenörskap. Dessutom har EIT som uttryckligt mål att tydligt fokusera på påtagliga resultat och konkreta fördelar för samhället genom att "omsätta resultat från forskning i högvärdiga varor och tjänster"⁹.

08

Med sin budget på mer än 300 miljoner euro för perioden 2008–2013 och 2,7 miljarder euro ursprungligen planerade för 2014–2020 har EIT en framträdande roll att spela i Europa 2020-strategin genom "att bidra till hållbar europeisk ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft genom att öka medlemsstaternas och unionens innovationsförmåga för att kunna bemöta stora utmaningar som det europeiska samhället står inför. Institutet ska göra detta genom att främja synergier och samarbete mellan, samt integrera, högre utbildning, forskning och innovation av högsta standard, inklusive genom att främja entreprenörskap."¹⁰ EIT har nu införlivats i det nuvarande ramprogrammet för forskning och innovation, Horisont 2020¹¹.

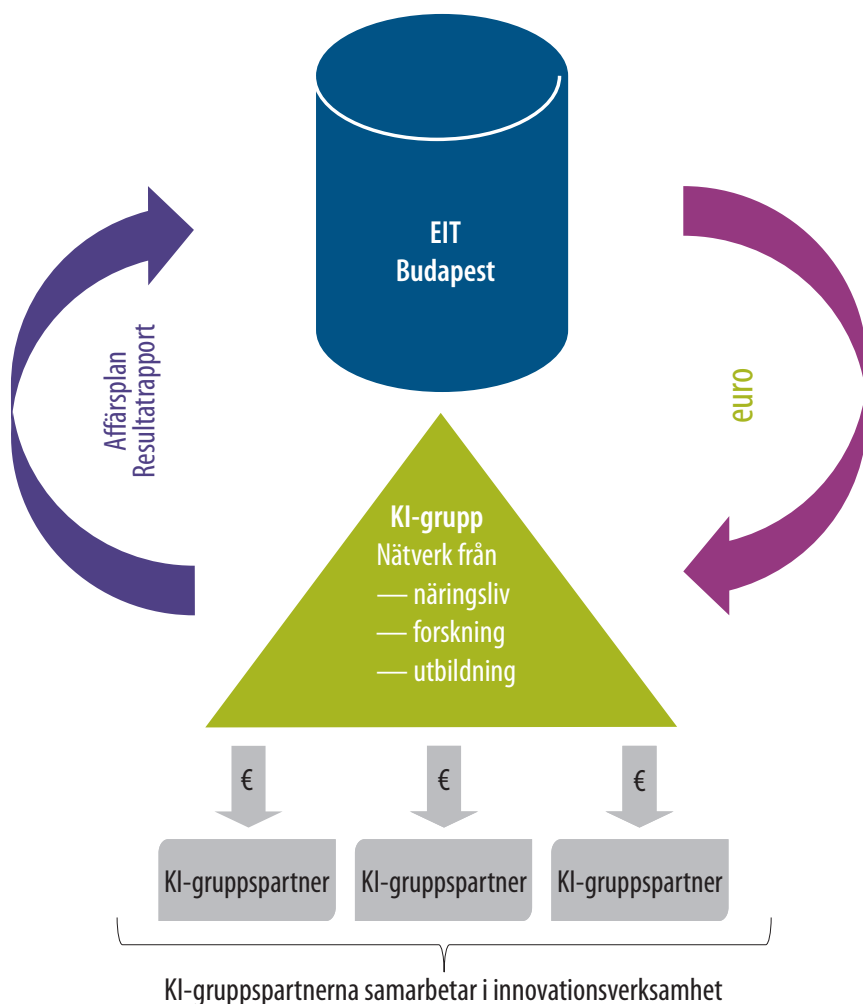
- 8 KOM(2005) 24 slutlig av den 2 februari 2005 *Att arbeta tillsammans för tillväxt och sysselsättning – Nystart för Lissabonstrategin*.
- 9 Europaparlamentets och rådets beslut nr 1312/2013/EU av den 11 december 2013 om det strategiska innovationsprogrammet för Europeiska institutet för innovation och teknik (EIT): institutets bidrag till ett mer innovativt Europa (EUT L 347, 20.12.2013, s. 892).
- 10 Artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1292/2013 av den 11 december 2013 om ändring av förordning (EG) nr 294/2008 om inrättande av Europeiska institutet för innovation och teknik (EUT L 347, 20.12.2013, s. 174).
- 11 Horisont 2020 inrättades genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1291/2013 av den 11 december 2013 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 104). Horisont 2020 är efterföljaren till sjunde ramprogrammet och ska löpa från 2014 till 2020 med en budget på 77 miljarder euro.

Hur fungerar det?

09

EIT fungerar som ett decentraliserat EU-organ under tillsyn av Europeiska kommissionens GD Utbildning och kultur. Institutets huvudkontor ligger i Budapest. EIT är inte ett forskningscentrum och bidrar inte direkt till finansieringen av enskilda projekt. I stället beviljar institutet stöd till kunskaps- och innovationsgrupper (nedan kallade *KI-grupper*), som är strukturerade partnerskap mellan befintliga företag, forskningsinstitut och universitet (nedan kallade *KI-gruppspartner*). KI-grupperna utgör kärnan i EIT:s verksamhet och är EIT:s viktigaste verktyg för att uppnå sina mål (i **figur 2** finns en översikt över EIT:s modell).

Figur 2 Översikt över EIT-modellen



Källa: Europeiska revisionsrätten.

10

KI-grupperna ska se till att EIT:s vision och politik omvandlas till ändamålsenliga åtgärder. KI-grupperna väljs ut genom ett konkurrensutsatt ansökningsförfarande som baseras på prioriterade ämnen med stort genomslag i samhället. EIT har valt ut fem KI-grupper som ska få finansiellt stöd – se **figur 3**. Varje KI-grupp representeras av en självständig organisation, KI-gruppens rättsliga enhet, som ingår avtal med EIT.

Figur 3

De fem KI-grupper som EIT har valt ut och finansierar

KI-grupp	Uppdrag	Antal KI-gruppspartner	
EIT Digital	Att främja europeiskt ledarskap i IKT-innovation för ekonomisk tillväxt och livskvalitet	115	Bildades 2010
KI-gruppen Climate	Att skapa möjligheter för innovatörer att motverka klimatförändring och forma den globala ekonomin	209	
KI-gruppen InnoEnergy	Att bli den ledande drivkraften för innovation och entreprenörskap inom hållbar energi	242	
EIT Health	Att skynda på entreprenörskap och innovation inom hälsosamt leverne och aktivt åldrande, ge Europas toppförmågor nya möjligheter och resurser till gagn för alla invånare	209	Bildades 2015
EIT Raw Materials	Att främja konkurrenskraft, tillväxt och attraktionskraft i Europas råvarusektor genom radikal innovation och entreprenörskap	115	

Källa: Europeiska revisionsrätten/EIT.

11

I EIT:s bidragsavtal anges det högsta årliga finansiella bidraget. Där fastställs också en portfölj av åtgärder som KI-gruppen ska vidta under det kalenderår som avtalet gäller. Den planerade portföljen över KI-gruppens samtliga åtgärder måste ingå i en verksamhetsplan för KI-gruppen, som ska bifogas bidragsavtalet. Denna verksamhet inom KI-gruppen kan delas in ytterligare i fyra huvudsakliga verksamhetsområden:

- i) Utbildning.
- ii) Innovationsprojekt.
- iii) Entreprenörskap.
- iv) Förvaltning och andra driftskostnader för KI-gruppen.

12

Inom ramen för verksamhetsområdet utbildning finansierar EIT utbildning på masters- och doktorandnivå, med fokus på att skapa entreprenörsanda och innovationsfärdigheter. Inom ramen för det andra verksamhetsområdet genomförs innovationsdrivna projekt av ett konsortium av KI-gruppspartner som har valts ut genom en intern konkurrensutsatt ansökningsomgång som organiseras och förvaltas av KI-gruppens rättsliga enhet. Syftet är att överbrygga innovationsgapet mellan forskning och marknad genom att finansiera projekt som har koppling till affärsutvecklingsverksamhet.¹² Syftet med verksamhetsområdet entreprenörskap är att främja bildandet av företag genom inkubatorer och att skynda på affärsutvecklingen med hjälp av finansiellt och tekniskt stöd för att nystartade företag ska växa. Ett av de viktigaste målen är att minska "tiden till marknaden" för nya företag genom demonstrationsverksamhet och genom att hjälpa till med laborieförsök och marknadsundersökningar.

13

Det fjärde verksamhetsområdet omfattar kostnader för KI-gruppernas och samlokaliseringscentrumens förvaltning. Varje KI-grupp har regionala samlokaliseringscentrum i hela Europa (se **bilaga I**). Centrumen skapar utrymme för fysiska möten och samarbete och är utformade för att skapa lokal innovation.

12 Inriktningen på affärstillsättningar är den viktigaste skillnaden jämfört med de traditionella forskningssamverkansprojekt som föreslogs i ansökningsomgångarna för det sjunde ramprogrammet.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

14

Syftet med vår revision var att bedöma om EIT är ett ändamålsenligt verktyg för att främja innovation i EU. Vi har framför allt tittat på EIT:s grund, utformning och genomförande för att bedöma om detta nya instrument är på rätt väg för att nå sitt allmänna mål att stärka innovationen i EU genom att integrera kunskapstriangeln.

15

Revisionen genomfördes mellan december 2014 och juni 2015 och omfattade KI-gruppernas och EIT:s verksamhet under 2010–2014. EIT tog flera initiativ 2015 som beskrivs i punkterna 96–103. Vi träffade företrädare för

- Europeiska kommissionens generaldirektorat för utbildning och kultur,
- EIT:s huvudkontor,
- de tre KI-gruppernas rättsliga enheter,
- sju KI-gruppspartner,
- fem samlokaliseringscentrum.¹³

16

Valet av KI-gruppspartner baserades på hur stor EIT-finansiering de hade tagit emot. Ett andra kriterium användes för att se till att de utvalda KI-gruppspartnerna omfattade alla KI-grupper som hade bildats 2010 och alla typer av organisationer som företräder kunskapstriangelns tre sidor (dvs. universitet, forskningsinstitut och företag). Dessutom granskade vi ett urval av KI-gruppernas insatser som hade finansierats av EIT.

17

Revisionsmetoden kompletterades med

- en webbaserad enkät för att inhämta åsikter från KI-gruppernas partner¹⁴,
- en kvantitativ analys av de kostnader som KI-grupperna redovisat för perioden 2010–2014,
- en genomgång av forskningslitteraturen om innovation och EIT,
- en analys av de initiativ som tagits av EIT och kommissionen under och efter vår revision.

18

Inför revisionen satte vi samman en panel av de viktigaste intressenterna för att bättre förstå de främsta utmaningar som EIT står inför. Uppgifter och slutsatser från revisionsrättens årliga revision av EIT:s redovisning har också använts som informationskälla.

13 I Grenoble (KI-gruppen InnoEnergy), London (KI-gruppen Climate och EIT Digital) och Stockholm (EIT Digital och KI-gruppen InnoEnergy).

14 KI-grupperna lämnade endast giltiga e-postadresser till 298 KI-gruppspartner (av 546), varav 113 besvarade enkäten i sin helhet, vilket motsvarar en svarsandel på 38 %.

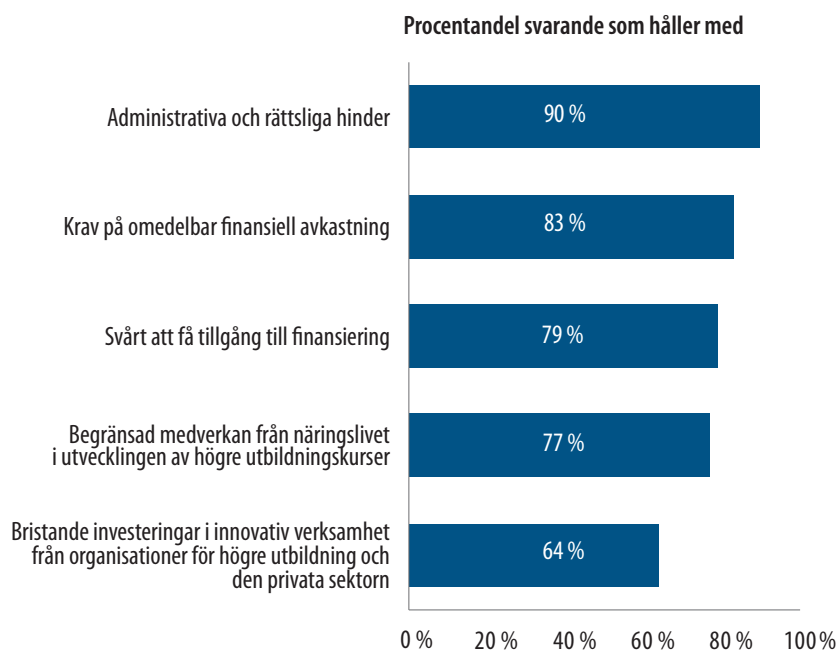
EIT bygger på en god grund

19

Intressenterna och majoriteten av de KI-gruppspartner som svarade på enkäten anser att de viktigaste hindren för innovation, i rangordning efter betydelse för dem som besvarade enkäten, är följande (se **figur 4**):

Figur 4

De viktigaste hindren för innovation enligt de svarande



Källa: Europeiska revisionsrätten.

20

Andra hinder för innovation i EU som nämndes var att det finns alltför många olika offentliga finansieringsmekanismer med egna regler som försämrar den övergripande effektiviteten i de offentliga stödordningarna, alltför stor fragmentering av forskningsinsatserna i hela EU vilket leder till kostsamt dubbelarbete, brist på gemensamma strategier och/eller synergieffekter i EU-programmen med andra EU-program och nationella och lokala program, förekomsten av olika rättsliga system på nationell nivå som hindrar gränsöverskridande innovation, avsaknad av en ändamålsenlig inre marknad i EU, vilket gör det svårare att få ut nya produkter/tjänster på marknaden i andra EU-länder.

21

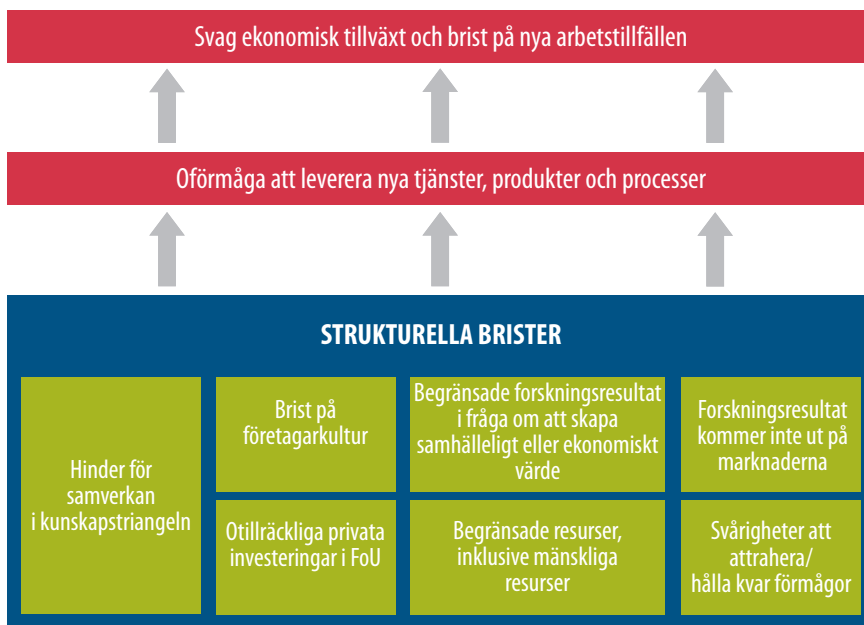
Nästan 80 % av de svarande höll med om att de offentliga ordningarna till stöd för innovation inte är tillräckligt inriktade på marknadsstillämpningar. Denna åsikt bekräftades också under intervjuerna. Enligt 66 % av de svarande är EIT:s mål relevanta för att undanröja de största hindren för innovation i Europa – se **bilaga II** angående EIT:s mål. Alla som deltog i samrådet bekräftade argumenten för och behovet av att inrätta ett nytt EU-instrument (EIT) som skilde sig från de befintliga instrumenten.

22

De marknadsmisslyckanden som EIT ska avhjälpa (se **figur 5**) är de strukturella brister som hämmar innovation och därför hindrar ekonomisk tillväxt och skapande av arbetstillfällen. Entreprenörskulturen utvecklas inte tillräckligt. Bristen på kommersialisering av resultatet och den låga graden av samarbete mellan de forskningsinriktade universiteterna och de marknadsinriktade företagen nämns ofta som de viktigaste orsakerna till att EU inte lever upp till målen för innovation. Den högre utbildningen har inte varit tillräckligt inriktad på att få fram innovatörer och entreprenörer. Innovations- och entreprenörsfärdigheter behöver integreras i utbildningsprogrammen.

Figur 5

De marknadsmisslyckanden som EIT ska avhjälpa



Källa: Europeiska revisionsrätten.

23

Därför strävar EIT efter att prioritera överföring av sin högre utbildnings-, forsknings- och innovationsverksamhet till näringslivssammanhang och kommersiell tillämpning. Tanken med EIT bygger alltså på en giltig grund, men har ännu inte gett önskat resultat.

Vissa viktiga delar har inte utformats på lämpligt sätt

24

EIT var från början tänkt som en innovativ offentlig ordning. EIT-modellen hade särskilda egenskaper som inte finns i något annat EU-instrument för innovation. Institutet är t.ex. det enda instrumentet som kan ge stöd till hela innovations-ekosystemet, från utbildning till nystartade företag fram till innovationsdrivna projekt som leds av flera KI-gruppspartner. KI-gruppernas självständighet är ett annat inslag i EIT-modellen som framför allt uppskattas av partnererna. Vissa viktiga delar i modellen har dock inte utformats på rätt sätt för att EIT ska kunna vara en ändamålsenlig och banbrytande offentlig ordning.

Kunskapstriangeln återspeglas inte tillräckligt på kommissionsnivå

25

Den ursprungliga motiveringen till att inrätta EIT byggde på antagandet om att den svagaste länken i integrationen av kunskapstriangeln var den mellan den högre utbildningssektorn och näringslivet. Därför fick GD Utbildning och kultur, som har stor erfarenhet av utbildningsprogram, ansvar för EIT. GD Utbildning och kultur har därför haft den ledande rollen i kommissionen, t.ex. som observatör i EIT:s styrelse.

26

Inom verksamhetsområdena innovation och entreprenörskap, som nu får merparten av EIT:s finansiering, behövs direkt tillgång till sakkunskap.¹⁵ Därför bör EIT regelbundet få tillgång till expertkunskaperna vid GD Forskning och innovation och GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag. GD Forskning och innovation har värdefull erfarenhet av att förvalta forsknings- och innovationsprojekt, och GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag har sakkunskap när det gäller att skapa nya företag. Men dessa generaldirektorat har ingen enhet som ansvarar för EIT-frågor, och vi hittade få belägg för att de deltog aktivt i arbetet.

15 Under perioden 2010–2014 stod verksamhetsområdet innovation för 42 % av kostnaderna i EIT-finansierade insatser, entreprenörskap stod för 22 %, utbildning för 14 % och övriga kostnader 22 % (se punkterna 0–13). Det bör påpekas att det finns stora skillnader mellan KI-gruppernas metoder för att mäta övriga kostnader, vilka främst består av administrativa och fasta utgifter.

EIT:s finansiering baserad på kompletterande verksamhet är ett dåligt definierat begrepp

27

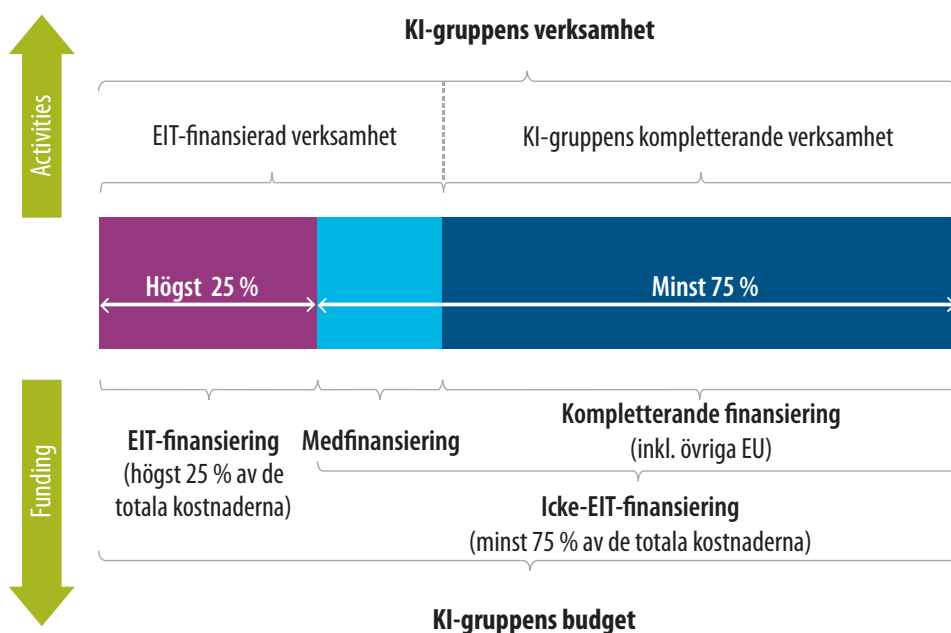
De innovationsinsatser som KI-gruppens partners gör har delats upp i två kategorier:

- a) Verksamhet som finansieras med upp till 100 % av EIT.
- b) KI-gruppens kompletterande verksamhet, som inte finansieras av EIT.

Åtskillnaden mellan dessa båda typer av verksamhet är avgörande för EIT:s finansieringsmodell eftersom den avgör taket för EIT:s bidrag. EIT-finansieringen får endast täcka högst 25 % av en KI-grupps totala kostnader (dvs. summan av de kostnader för insatser som finansieras av EIT och de kostnader som inte finansieras av EIT – denna komplicerade modell beskrivs i **figur 6**).

Figur 6

EIT:s finansieringsmodell



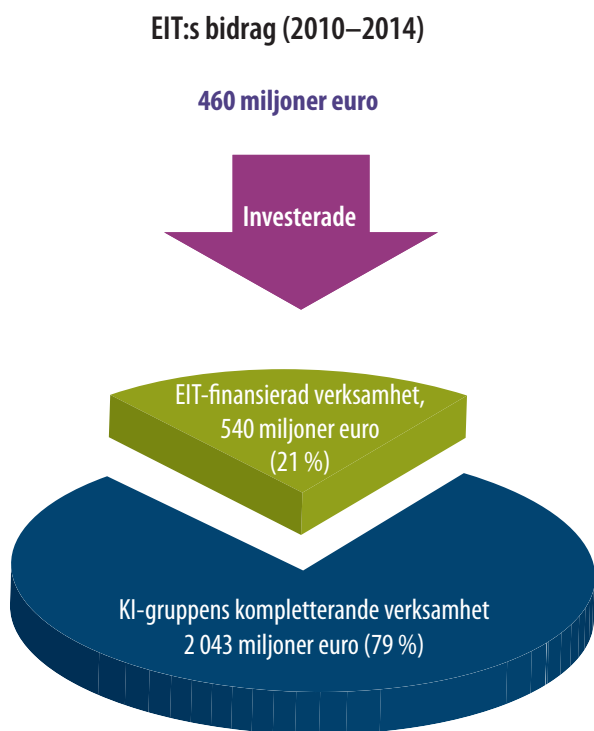
Källa: Europeiska revisionsrätten.

28

Under perioden 2010–2014 anslog EIT 460 miljoner euro till de tre KI-grupperna. Detta har bidragit till finansieringen av innovationsverksamhet på 540 miljoner euro. KI-gruppernas kompletterande verksamhet har redovisats till 2 043 miljoner euro (varav 10 % finansierades av andra EU-program än EIT, t.ex. samverkansprojekt inom sjunde ramprogrammet, Europeiska forskningsrådets finansieringsordningar, projekt i gemensamma teknikinitiativ osv., och 23 % finansierades genom andra nationella eller regionala offentliga ordningar) – se **figur 7**.

Figur 7

EIT:s bidrag till KI-gruppernas verksamhet under perioden 2010–2014



Källa: EIT.

29

KI-gruppernas kompletterande verksamhet var dåligt definierad. Bristen på tydlig definition har lett till operativa svårigheter för KI-gruppernas partner, som hade en annan uppfattning än EIT om vad som skulle redovisas som KI-gruppernas kompletterande verksamhet och hur den skulle redovisas. En KI-grupp tog upp frågan i en resultatrapport 2012 och skrev att avsaknaden av definition av kompletterande finansiering gör det svårt för vissa partner att engagera sig till fullo och att redovisa all den kompletterande finansiering som de faktiskt bidrar med.

30

KI-gruppernas kompletterande verksamhet definierades rättsligt först när 2014 års bidragsavtal undertecknades mellan KI-grupperna och EIT, vid inledningen av KI-gruppernas fjärde verksamhetsår. Emellertid var inte heller denna definition särskilt användbar, eftersom den kompletterande verksamheten enbart beskrevs som "verksamhet [...] som bedrivs av KI-gruppspartner [...] framför allt med inriktning på verksamhet [som KI-gruppen måste bedriva för att fullgöra sitt uppdrag]". I EIT:s vägledande dokument från 2014 om principerna för finansiering, övervakning och utvärdering av KI-grupperna (*Principles for financing, monitoring and evaluating KIC activities*) angavs att sådan verksamhet måste ha tydlig koppling till minst en verksamhet som finansieras av EIT och inte får finansieras med EIT:s bidrag. Där angavs också att kostnaderna för denna verksamhet måste stå i proportion till kostnaden för den verksamhet som finansieras av EIT och/eller det förväntade bidraget till en KI-grupps uppdrag.

31

EIT införde proportionalitetsprincipen 2014 för att försöka förhindra att KI-gruppernas kompletterande verksamhet blåstes upp. Det är dock fortfarande svårt att bedöma om proportionalitetsvillkoret verkligen respekteras i en viss kompletterande verksamhet hos en KI-grupp, eftersom det inte har utfärdats någon ytterligare vägledning och EIT inte införde någon särskild metod för att pröva proportionaliteten systematiskt. Därför har EIT inte avvisat några kostnader på grund av bristande proportionalitet vid sin granskning av KI-gruppernas kompletterande verksamhet för perioden 2010–2014.

32

Före verksamhetsplancykeln 2016 kunde kriterierna för en tydlig koppling och proportionalitet tolkas på olika sätt. Det har skapat osäkerhet mellan KI-gruppernas partner, EIT och dem som kontrollerar kostnadsdeklarationerna¹⁶ när det gäller huruvida de åtföljande kostnaderna bör godtas eller inte vid beräkningen av det högsta tillåtna EIT-bidraget (se exemplet i **ruta 3**). Detta är till nackdel för KI-gruppernas partner eftersom avvisade kostnader leder till minskat finansiellt bidrag från EIT.

16 Kontroller och revisioner utförs av EIT, privata externa revisorer och revisionsrätten.

Exempel på en kompletterande verksamhet i en KI-grupp som saknar "tydlig koppling" till en EIT-finansierad verksamhet

År 2013 redovisade en KI-gruppspartner en kompletterande verksamhet som värderades till 188 miljoner euro. Enligt den finansiella rapporten var denna verksamhet kopplad till ett EIT-finansierat innovationsprojekt på 4,5 miljoner euro, det vill säga ett förhållande mellan kostnaderna på 42:1. Beloppet för denna kompletterande verksamhet i KI-gruppen skulle räcka för att stödja hela EIT:s bidrag till den berörda KI-gruppen 2013. För att motivera kopplingen lämnades ett kort dokument in med en förklaring om att partnern deltar i många aktiviteter i KI-gruppen, däribland utbildningsprogram och program för att starta företag.

Det finns dock inga övertygande belegg för någon "tydlig koppling" mellan syftet med kostnaderna på 188 miljoner euro och det innovationsprojekt som värderats till 4,5 miljoner euro och som drevs av andra partner i KI-gruppen.

33

Att mäta och rapportera om KI-gruppernas kompletterande verksamhet är inte avgörande för EIT:s mål; det är endast verksamhet som finansieras av EIT som är den verksamhet som gör en KI-grupp till en KI-grupp¹⁷. Syftet med bidraget är att täcka EIT-finansierad verksamhet, inte 25 % av KI-gruppens övergripande kostnader. Resultatet skulle inte påverkas om KI-gruppernas kompletterande verksamhet inte längre var ett finansieringsvillkor: KI-grupperna skulle ändå genomföra den EIT-finansierade verksamheten.

Den påstådda hävstångseffekten har inte bevisats och är osannolik

34

KI-gruppernas kompletterande verksamhet inkluderas i EIT:s finansieringsmodell för att bevisa dess hävstångseffekt. Enligt Horisont 2020 ska "EIT:s strategi för finansiering [...] vara fast baserad på en stark hävstångseffekt". I EIT:s årsrapport 2013 anges en hävstångseffekt på fyra, det vill säga att mer än 80 % av KI-gruppernas totala budget kommer från externa källor, och varje euro som investeras från EU:s budget utlöser en större investering från en annan källa. Kommissionen angav 2013 att en förbättring av EIT:s hävstångseffekt på privata och andra offentliga finansieringskällor skulle vara en resultatindikator.

17 FAQ about KICs (vanliga frågor om KI-grupper) – EIT (2010).

35

Att EIT:s påstådda hävstångseffekt skulle ha ett värde på fyra baseras på antagandet att all kompletterande verksamhet i KI-grupperna som deklarerar av KI-gruppernas partner är tillkommande verksamhet, det vill säga utlöst av EIT:s insats. Det är ett realistiskt antagande eftersom EIT har tillåtit KI-grupperna att deklarerar sin kompletterande verksamhet retroaktivt; kostnader från en tidigare kompletterande verksamhet i en KI-grupp kan deklarerar under det innevarande rapporteringsåret för den åtföljande verksamhet som finansieras av EIT.

36

Sådan retroaktiv kompletterande verksamhet i en KI-grupp är inte tillkommande verksamhet, eftersom den genomfördes av KI-gruppspartnerna utan stöd från EIT (se exemplet i **ruta 4**). Retroaktiv kompletterande verksamhet i KI-grupperna står för 450 miljoner euro (22 %) av den totala kompletterande verksamhet i KI-grupperna som deklarerades under perioden 2010–2014.

Ruta 4**En ekonomisk hävstångseffekt kan inte komma från en retroaktiv verksamhet**

Kostnaderna för ett tidigare EU-samverkansprojekt som drevs från 2010–2013 kan deklarerar av en KI-gruppspartner som en kompletterande verksamhet i en KI-grupp för en EIT-finansierad verksamhet som bedrivs 2014. Men beslutet om att genomföra projektet inom det sjunde ramprogrammet 2010 fattades oberoende av att EIT under 2014 gick med på att finansiera den åtföljande verksamheten. Alltså har det inte uppstått någon hävstångseffekt i detta specifika fall.

37

Dessutom bidrar KI-gruppernas partner främst "in natura" till KI-gruppernas budget och inte med kontanta medel. Det är alltså stor risk för att KI-gruppernas partner gör något som de ändå skulle ha gjort (dödvikt) och deklarerar kostnaderna till EIT som en kompletterande verksamhet i en KI-grupp. De av KI-gruppernas partner och de tre KI-gruppernas rättsliga enheter som intervjuades under vår revision bekräftade att större delen av den kompletterande verksamheten i KI-grupperna inte är tillkommande verksamhet: den skulle ha genomförts även om inte EIT hade funnits. Vår granskning av varje kompletterande verksamhet i en KI-grupp som var värd mer än 2 miljoner euro bekräftade att så var fallet.

Ruta 5**Exempel på kompletterande verksamhet i KI-grupperna som inte är tillkommande verksamhet**

KI-gruppernas partner har rapporterat kostnader för icke-EIT-studenter som deltar i kurser där även EIT-studenter deltar som kompletterande kostnader i en KI-grupp. Detta är inte tillkommande kostnader, eftersom kurserna ingår i universitetets standardutbildningsprogram.

KI-grupperna kommer sannolikt inte att bli ekonomiskt hållbara

38

KI-grupperna ska utveckla strategier för att bli ekonomiskt hållbara¹⁸ trots att detta långsiktiga mål inte är förenligt med en KI-grupps förväntade livslängd (sju till femton år) enligt beskrivningen i förordningen om inrättande av EIT¹⁹. På grund av denna bristande samstämmighet i lagstiftningen är den allmänna uppfattningen²⁰ att EIT:s finansiella bidrag i princip bör upphöra efter högst femton år men att KI-grupperna ska leva vidare.

39

De KI-gruppspartner och de tre KI-gruppernas rättsliga enheter som intervjuades konstaterade att det inte är troligt att KI-grupperna kommer att bli finansiellt oberoende efter femton år. Under perioden 2010–2014 deklarerade endast en KI-grupp några intäkter (400 000 euro), och EIT har skjutit till mer än 460 miljoner euro till KI-grupperna. Två tredjedelar av dem som besvarade revisionsrättsens enkät anser inte att det är troligt att KI-grupperna kommer att bli finansiellt oberoende på lång sikt.

EIT-stiftelsen misslyckades med att locka kompletterande finansiering

40

I EIT:s årsrapport för 2010 tillkännagavs att EIT-stiftelsen hade inrättats och skulle användas som verktyg för att locka och styra finansiering av EIT-verksamhet som inte omfattas av dess vanliga finansiering. På det sättet skulle stiftelsen spela en avgörande roll för att skydda EIT:s ekonomiska hållbarhet och självständighet och även förbättra dess samhällseliga genomslagskraft. Stiftelsen lockade aldrig några betydande medel och lades ned 2014.

Den årliga bidragsavtalsprocessen uppmuntrar inte KI-gruppernas innovationsverksamhet tillräckligt mycket

41

KI-gruppens verksamhetsplan, som ska bifogas bidragsavtalet, är ett heltäckande dokument över urval, beskrivning och förvaltning av KI-gruppens portfölj av planerade insatser för kalenderåret. EIT utfärdar riktlinjer för att förtydliga kraven på verksamhetsplanen struktur, innehåll och detaljnivå.

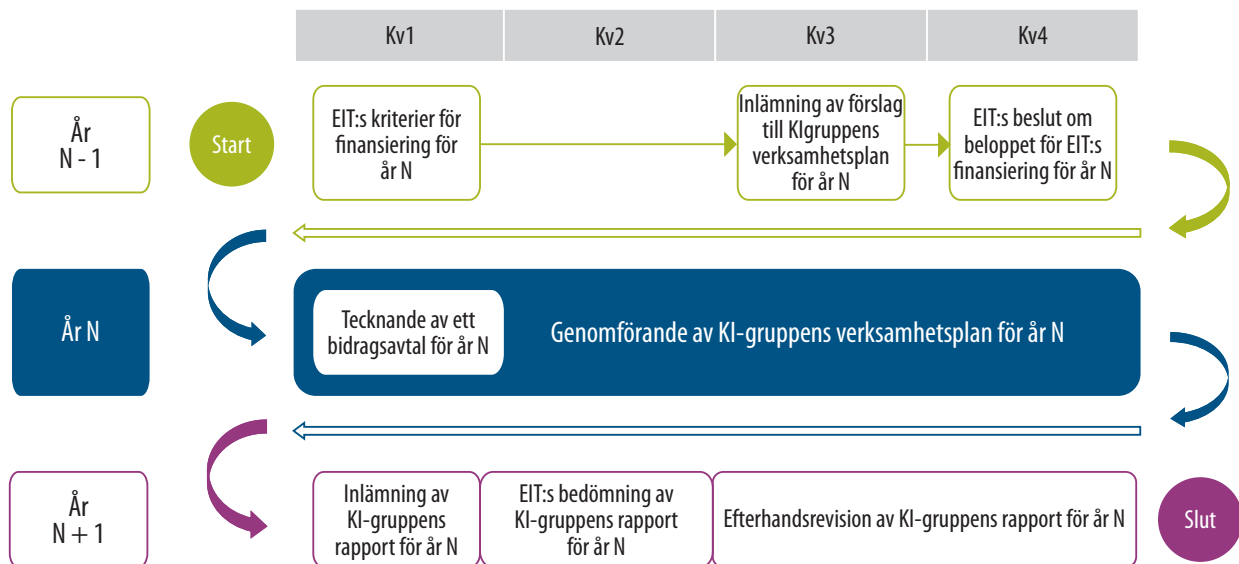
- 18 I artikel 6.2 i den ändrade förordningen om inrättande av EIT anges att "KI-grupperna ska ha en väsentlig generell frihet att utforma sin interna organisation och sammansättning, liksom i fråga om sin exakta dagordning och sina arbetsmetoder. KI-grupperna ska i synnerhet [...] utveckla strategier för ekonomisk hållbarhet."
- 19 Enligt artikel 7b i den ändrade förordningen om inrättande av EIT ska "en KI-grupp normalt ha en varaktighet på 7–15 år".
- 20 KI-grupperna informerades uttryckligen om detta av EIT under 2015.

42

En KI-grupps verksamhetsplan liknar mer ett årligt arbetsprogram med stor betoning på den kortsiktiga planeringen. Utkastet till verksamhetsplan för det kommande året ska lämnas in till EIT senast i slutet av september år N - 1 – se **figur 8** som visar tidsplanen för bidragsavtalet och den åtföljande verksamhetsplanen. För att KI-gruppen ska kunna hålla denna tidsfrist måste KI-gruppspartnerna identifiera och kostnadssätta all innovationsverksamhet som de vill bedriva under det efterföljande året senast vid utgången av det andra kvartalet. Därför måste KI-gruppspartnerna minst ett halvår i förväg förutse exakt vilken innovationsverksamhet de kommer att bedriva under det följande kalenderåret. Inom verksamhetsområdena för innovationsprojekt behövs ytterligare en period på tre månader för att inleda en konkurrensutsatt ansökningsomgång. KI-grupperna kan dock ändra verksamhetsplanerna under året och ta med nya innovationsprojekt, vilket formellt sker genom en ändring av den årliga bidragsöverenskommelsen.

Figur 8

Tidsplan för bidragsavtalet, den åtföljande verksamhetsplanen för KI-gruppen och bedömningen av KI-gruppens resultatrapport



Källa: EIT – Principles for financing, monitoring and evaluating KIC activities (principerna för finansiering, övervakning och utvärdering av KI-grupperna).

43

En KI-grupps strategi bör bygga på "gemensam innovationsplanering på medellång till lång sikt för att möta EIT:s utmaningar [...]"²¹. Trots detta fastställs endast EIT:s finansiella bidrag för ett kalenderår i det bidragsavtal som undertecknas mellan EIT och KI-gruppens rättsliga enhet. EIT:s finansiering är alltså endast säkrad för att täcka kostnader som deklarerats på årsbasis. Den framtida finansieringen beror på utrymmet i EIT:s budget, som i sin tur påverkas av effekterna av inrättandet av Europeiska fonden för strategiska investeringar – se **ruta 6**, och på resultatet av den konkurrensutsatta finansieringen mellan KI-grupperna²².

44

Vi stöder konkurrensutsatt finansiering, men det finns ett problem vad gäller tidpunkt. Eftersom den konkurrensutsatta tilldelningen av finansiering beslutas av EIT:s styrelse vid dess decembermöte är resultatet av den konkurrensutsatta finansieringen inte känt före årets utgång. Det skapar osäkerhet för KI-gruppspartnerna eftersom vissa projekt läggs på is tills det är klart om finansieringen blir tillgänglig eller inte.

21 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 294/2008 av den 11 mars 2008 om inrättande av Europeiska institutet för innovation och teknik (EUT L 97, 9.4.2008, s. 1).

22 En del av det årliga bidraget fastställs på konkurrensutsatt grund mellan KI-grupperna. Av det sammanlagda EIT-bidraget till KI-grupperna 2015 fördelades 40 % på detta sätt. Denna andel bör öka med åren.

Ruta 6

Europeiska fonden för strategiska investeringar²³ och dess inverkan på EIT:s budget

I november 2014 lanserade kommissionen en investeringsplan för Europa för att sätta fart på tillväxt och investeringar i EU. Kommissionen föreslog att Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) skulle inrättas inom ramen för Europeiska investeringsbanken (EIB) och finansieras gemensamt av EU och EIB.

Genom Efsi-förordningen sänktes EU:s bidrag till EIT med 12 %, från 2 711 till 2 383 miljoner euro under sju årsperioden 2014–2020. EIT:s budget för 2016 kommer att minska från 336 miljoner euro (som ursprungligen angavs i Horisont 2020) till så lite som 285 miljoner euro (-15 %). Det kommer att innebära att den innovationsverksamhet som EIT finansierar minskar. I kombination med den konkurrensutsatta finansieringen innebär detta en större osäkerhet för KI-grupperna, som måste välja projekt och utforma sina verksamhetsplaner utan någon tydlig bild av vilken finansiering som kommer att finnas tillgänglig för det kommande året eller de kommande åren.

KI-grupperna kan indirekt få stöd från Efsi-medel, som delvis kommer att ge kompensation för den minskade EIT-budgeten.

23 Yttrande nr 4/2015 över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska fonden för strategiska investeringar och om ändring av förordningarna (EU) nr 1291/2013 och (EU) nr 1316/2013 (<http://eca.europa.eu>).

lakttagelser

45

Denna kortsiktighet i fråga om operativ och finansiell planering stämmer inte överens med tidshorizonten för den innovationsverksamhet som KI-grupperna bedriver. Alla de KI-gruppspartner som revisionsrätten besökte tog upp principen om ettårighet som ett stort hinder för att främja innovation på lång sikt.

46

Verksamhetsområdet utbildning omfattar främst masters- och doktorandprogram. Dessa utbildningsprogram har en förväntad tidsram på två respektive fyra år. Därför innebär det en risk för KI-gruppernas partner inom högre utbildning att teckna ett flerårigt avtal med EIT-studenterna, eftersom det råder rättslig osäkerhet om vilken finansiering de kommer att få de följande åren. Detta är särskilt problematiskt för offentliga organisationer (i huvudsak universitet och forskningsinstitut) som måste tillämpa stränga finansiella regler enligt sin nationella lagstiftning.

47

Den årliga bidragsprocessen är också ett stort hinder för att planera och samordna fleråriga innovationsprojekt inom verksamhetsområdet innovation. Några KI-grupper har inlett särskild verksamhet för mer långsiktiga projekt som i princip har garanterad finansiering för hela sin livstid (med en halvtidsutvärdering för att bedöma om det finansierade projektet är bärkraftigt och sannolikt kommer att ge kommersiellt genomslag – en negativ halvtidsutvärdering leder till att finansieringen avbryts). Men eftersom EIT:s finansiella bidrag fastställs för endast ett år, är det KI-gruppens partner som bär de finansiella riskerna för de kommande åren. Vissa KI-gruppprojekt kan behöva avbrytas eller läggas på hyllan på grund av brist på finansiering.

48

EU:s bidrag till forskningssamverkansprojekt fastställs däremot för en flerårig period. Bidrag genom Marie Skłodowska-Curie-programmet erbjuder t.ex. forskare säker finansiering för perioder som är längre än tolv månader.

49

I genomsnitt undertecknades bidragsavtalen tre månader efter kalenderårets början under perioden 2011–2014. Undertecknandet av 2015 års bidragsavtal försenades till juni 2015. Den verksamhet som KI-grupperna bedriver efter den 1 januari omfattas inte av något rättsligt avtal förrän det nya årliga bidragsavtalet har undertecknats. När avtal undertecknas sent leder detta till avbrott i innovationsprocessen eftersom vissa KI-gruppspartner inte vill ta de rättsliga och finansiella riskerna med att binda upp resurser innan bidragsavtalet har undertecknats.

50

Att de årliga bidragsavtalen undertecknas sent innebär också förseningar i EIT:s förskottsutbetalningar till KI-grupperna, vilka ska göras inom 30 dagar efter bidragsavtalets ikraftträdande. Först därefter kan KI-grupperna fördela pengarna till de enskilda partnerna. Alla utgifter som har uppstått innan dess måste alltså betalas av partnerna själva. De kostnader som överskrider den mottagna förskottsfinansieringen (upp till 50 %) ersätts av EIT först vid slutbetalningen som görs under det andra halvåret efterföljande år.

De centrala resultatindikatorer som finns är inte lämpliga för ändamålsenlig övervakning

51

Enligt hållbarhetsbedömningen²⁴ bör EIT "i samarbete med kommissionen och KI-grupperna upprätta ett heltäckande system för att mäta EIT:s bidrag till Horisont 2020, EIT:s genomslag genom sin egen och KI-gruppernas verksamhet och resultat". Detta system har dock inte införts än.

52

EIT:s grundläggande centrala resultatindikatorer (se **ruta 7**) är inte tydligt definierade och har inte varit enhetliga över tid (definition av nytutexaminerade, begreppen tekniköverföring och kunskapsupptagning, idéer i inkubator osv.). I **ruta 8** finns ett exempel på en otydlig definition av centrala resultatindikatorer. Detta gör det svårare att redovisa resultat, särskilt när man ändrar definitionerna på centrala resultatindikatorer mitt i ett kalenderår och det krävs retroaktiv anpassning.

24 Beslut nr 1312/2013.

Ruta 7

Centrala resultatindikatorer

Det finns tre typer av centrala resultatindikatorer:

1. **EIT:s grundläggande centrala resultatindikatorer:** EIT har sex grundläggande centrala resultatindikatorer: utbildningsprogrammets attraktionskraft, antal nytutexaminerade, antal affärsidéer i inkubator, antal nya företag eller spin off-företag som har startats, kunskapsöverföring eller kunskapsupptagning, nya eller förbättrade produkter/tjänster/processer som har lanserats på marknaden. Framsteg i förhållande till dessa centrala resultatindikatorer mäts för den konkurrensutsatta finansieringen.
2. **De särskilda centrala resultatindikatorerna för EIT** mäter EIT:s egen verksamhet, övervakar dess operativa resultat med indikatorer som förfallodagar för färdigställande av bidragsavtal, godkännande av rapporter och genomförande av betalningar, procentandel processer som har formaliserats och graden av tillfredsställelse med EIT.
3. **KI-gruppernas särskilda centrala resultatindikatorer** utvecklas av KI-grupperna själva.

Otydlig definition av den centrala resultatindikatorn för nystartade företag

För att ett nystartat företag ska erkännas måste KI-gruppen lämna in bevis (t.ex. en avsiktsförklaring eller ett orderformulär/en faktura) på att det nystartade företaget har fått sin första kund eller har en potentiell första kund eller lämna in något annan handling som visar att det nystartade företaget har inlett kommersiell verksamhet. Eftersom detta villkor är så vagt (vad är en "potentiell första kund?") tolkar KI-grupperna denna regel på olika sätt.

53

Det är svårt att jämföra de tre KI-grupperna med hjälp av dessa grundläggande centrala resultatindikatorer. Faktorer som det nystartade företagens storlek, kursens längd och så vidare beaktas inte i de grundläggande centrala resultatindikatorerna. Dessutom är KI-grupperna verksamma inom olika sektorer och har olika mognadsgrad, vilket gör det mer eller mindre svårt att skapa nya företag, odla fram affärsidéer och så vidare Enkla kvantitativa analyser tar inte hänsyn till de olika miljöer som de tre KI-grupperna bedriver sin verksamhet inom. Framstegen med att utveckla särskilda centrala resultatindikatorer för KI-grupperna är begränsade.

54

Flera av de brister som upptäcktes vid en extern utvärdering 2011 har ännu inte avhjälpats: de grundläggande indikatorerna är fortfarande inriktade på input eller output i stället för på resultat och effekter och på absoluta värden i stället för på hur aktiviteten har ökat tack vare KI-grupperna²⁵ (se även punkt 99).

Näringslivet skulle kunna medverka mer

55

Näringslivet måste medverka i hög grad på strategisk och operativ nivå om EIT ska bli framgångsrikt. Detta skulle säkerställa att KI-gruppernas verksamhet drivs av marknadens behov och blir mer inriktad på områden som är användbara i näringslivet ekonomin och i samhället.²⁶ År 2006 betonade kommissionsledamoten med ansvar för utbildning och kultur näringslivets betydelse i förslaget *Företagen kommer att vara de viktigaste partnerna på institutets strategiska och operativa nivåer. Företagen kommer att vara direkt involverade i forsknings- och utbildningsverksamheten, och på så sätt bidra till att främja entreprenörsanda bland utexaminerade och forskare.*²⁷ Företagen har därmed en avgörande roll när det gäller att överbrygga glappet mellan forskning och innovation.

25 Punkt 6.31 *Monitoring progress and outcomes – External evaluation of the European Institute of Innovation and Technology – Framework Contract on evaluation and related services* (övervakning av framsteg och resultat – extern utvärdering av Europeiska institutet för innovation och teknik – ramavtal om utvärdering och åtföljande tjänster) (GD Utbildning och kultur 03/06), maj 2011.

26 KOM(2006) 77 slutlig av den 22 februari 2006 *Att genomföra det förnyade partnerskapet för tillväxt och sysselsättning – Ett europeiskt flaggskepp för kunskap: Europeiska tekniska institutet.*

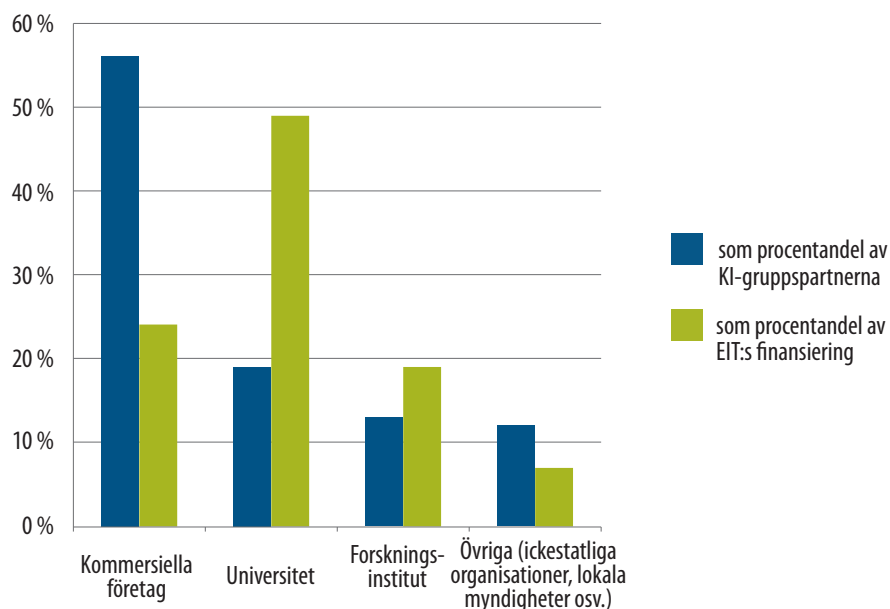
27 "Kommissionen anger närmare planerna för Europeiska tekniska institutet", pressmeddelande från Europeiska kommissionen (IP/06/751), den 8 juni 2006.

56

Trots näringslivsorganisationernas betydelse och trots att de utgör 56 % av KI-gruppernas partner har de endast tagit emot 24 % av EIT:s finansiella stöd (se **figur 9**). Storleken på det ekonomiska bidraget är visserligen inte den enda indikatorn på medverkan²⁸, men näringslivet skulle kunna medverka mer i EIT och KI-grupper. Under perioden 2010–2014 var endast två av de största 40 mottagarna av EIT-finansiering ett företag.

28 Företag har även icke-ekonomiska motiv för att ansluta sig till KI-grupperna, exempelvis som ett sätt att få tillgång till begåvade studenter från EIT-märkta utbildningsprogram.

Figur 9 Fördelning efter organisationstyp under perioden 2010–2014



Källa: EIT.

57

Företagsintressenter har uttryckt sin oro över att KI-gruppernas agenda främst drivs av behoven hos de högre utbildningsanstalterna, medan de universitet som intervjuades under revisionen beklagade att näringslivet inte är tillräckligt delaktigt i utvecklingen av utbildningskurser. Under de första tre åren övergavs KI-gruppernas samarbetsprojekt eller så ledde de inte till konkreta resultat därför att de inte var tillräckligt inriktade på tillämpningar på marknaden. Ett skäl till det var urvalet av ämnen till de projekt som skulle finansieras av EIT som främst styrdes av behoven av högre utbildning och inte av näringslivet. KI-grupperna har nu åtgärdat detta och sett till att projekt som ska finansieras av EIT ska leda till möjlig tillämpning på marknaden och därigenom generera framtida inkomster.

EIT-modellen fastställer inte mål i tillräcklig utsträckning för att stödja befintliga små och medelstora företag

58

Små och medelstora företag är i regel rörligare och bättre än storskaliga organisationer på att utveckla och tillämpa ny teknik. Inom många av EU:s politikområden erkänns den viktiga roll som små och medelstora företag spelar. Horisont 2020 har ett särskilt mål som innebär att minst 20 % av dess budget ska gå till små och medelstora företag, men EIT har inte fastställt något sådant mål.

59

De som besvarade enkäten tyckte att målet att främja och stödja små och medelstora företags deltagande i innovationsverksamhet var det tredje viktigaste som EIT borde uppnå för att främja innovation i Europa, men EIT vidtog inga särskilda åtgärder utöver dem som finns inom andra EU-stödordningar för att ge bättre stöd till befintliga små och medelstora företag. Nystartade företag får visserligen stöd via KI-gruppernas företagsinkubatorer, men befintliga små och medelstora företag med hög tillväxtpotential har svårare att till fullo utnyttja det stöd som EIT erbjuder. Framför allt är de små och medelstora företagens deltagande i innovationsdrivna verksamhetsområden för projekt mycket begränsat.

60

Alla KI-gruppspartner som intervjuades uppgav dessutom att bidragsbetalningscykeln är ett hinder eftersom den inte tillgodoser de små och medelstora företagens finansiella behov. KI-gruppernas betalningscykel är ett stort hinder för finansiellt svagare partner, som små och medelstora företag, som inte har den finansiella kapacitet som krävs för att täcka finansieringsgapet (se punkt 50).

61

De uppgifter som EIT har samlat in är ett lappverk eftersom det inte är obligatoriskt att rapportera om små och medelstora företag. Men under perioden 2010–2014 har små och medelstora företag tagit emot mindre än 5 % av EIT:s finansiella stöd²⁹.

62

Eftersom små och medelstora företag är indirekta mottagare och inte redovisas är det inte säkert att den större bilden är lika dyster. De som besvarade enkäten uppgav att KI-gruppernas partnerskap har skapat en miljö där nystartade företag, spin off-företag och små och medelstora företag kan växa. KI-grupperna ger stöd till nystartade företag/små och medelstora företag, särskilt via sina företagsinkubatorer. Men små och medelstora företags deltagande i KI-grupperna kan öka bara om man skapar bättre villkor för att främja små och medelstora företag genom att fastställa tydliga strategier och mål – i **ruta 9** finns exempel på kritik som riktats mot bristen på ändamålsenligt EIT-stöd till små och medelstora företag.

29 Uppgifter om små och medelstora företag finns bara för en KI-grupp.

Ruta 9

Exempel på kritik av små och medelstora företags deltagande

”EIT har aldrig haft ett tydligt budskap till små och medelstora företag [...]”

”Små och medelstora företag är avgörande för innovation i EU och bör vara delaktiga, men nu ligger fokus på nystartade företag och den tungrodda byråkratin och ineffektiva kommunikationen är endast för stora företag.”

”Små och medelstora företag är inte tillräckligt representerade i KI-gruppernas ledning, vilket gör att deras problem och intressen inte beaktas.”

(Källa: Revisionsenkät)

Det finns inte tillräckligt med konkreta synergieffekter och komplementaritet

63

Fram till verksamhetsplanerna för 2016 har det funnits få ändamålsenliga incitament för att en KI-grupp ska eftersträva synergieffekter med en annan KI-grupp. Den konkurrensutsatta finansieringen av KI-grupperna sporrar KI-grupperna att prestera bättre, men avskräcker samtidigt från samarbete mellan grupperna, eftersom eventuella fördelar skulle delas med någon som konkurrerar om finansieringen. Även om vissa vetenskapliga ämnen kan vara gemensamma för olika KI-grupper, särskilt KI-gruppen Minenergi och KI-gruppen Clematis, finns det inga belägg för att samverkan mellan KI-grupper har gett någon konkret output under den period som omfattas av granskningen (2010–2014).

64

Överflödet av forsknings- och innovationsprogram i EU gör det svårt att skapa synergieffekter mellan dem. Samverkan mellan KI-grupper och andra EU-initiativ håller på att öka men behöver utvecklas mer.

Vissa inslag i EIT är mycket uppskattade: fokus på marknaden, långsiktigt perspektiv, KI-gruppernas och samlokaliseringens centrumens självständighet

65

En avgörande skillnad mot andra befintliga offentliga forsknings- och innovationsordningar är att EIT:s viktigaste mål är att ha fokus på marknaden. Enligt dem som besvarade enkäten bör det absolut viktigaste målet för EIT vara att överföra högre utbildnings-, forsknings- och innovationskunskaper till näringslivssammanhang och kommersiell tillämpning.

66

Det långsiktiga perspektivet i EIT:s finansiella stöd till KI-gruppens partnerskap är ett unikt inslag som mottagarna uppskattar. I princip möjliggör EIT-instrumentet planering av innovationsverksamheten på medellång till lång sikt, vilket ingen annan offentlig ordning kan erbjuda. Det faktum att EIT använder årliga bidrag har emellertid undergrävt detta på partnernivå i KI-grupperna (se också punkterna 42–45).

67

I enlighet med EIT:s rättsliga grund ska KI-grupperna "ha väsentlig generell frihet att utforma sin interna organisation och sammansättning, liksom i fråga om sin exakta dagordning och sina arbetsmetoder". KI-grupperna värdesätter denna självständighet. Den har underlättat den efterfrågestyrda strategi som innovationssamfundet efterfrågar. I kontrast mot traditionella offentliga ordningar, där forsknings- och innovationsämnen utvecklas med en toppstyrd strategi som dikteras av budgetkrav, medger systemet med KI-grupper större flexibilitet i valet av verksamhet, något som partnerna välkomnar i synnerhet.

68

Samlokaliseringscentrumen (se *bilaga I*) är en annan del av EIT-modellen som KI-gruppernas partner har uppskattat. Ett samlokaliseringscentrum är den plats där integreringen av innovationstriangeln kan ske. Samlokaliseringscentrumen är organiserade efter teman eller regionala områden och leder projekt, utvecklar idéer, sammanför partner och utformar strategier. De samordnar och utför partnernas administrativa uppgifter i samband med KI-grupperna och erbjuder ett gemensamt utrymme för diskussion om partnernas frågor. I vissa fall erbjuder de också arbetslokaler för nystartade företag.

Tillämpningen av EIT-modellen behöver förbättras**EIT är ännu inte helt oberoende****69**

EIT har ännu inte blivit fullständigt oberoende. Denna situation har varat längre än normalt. Andra EU-organ, t.ex. de gemensamma teknikinitiativen (som också infördes 2008), behövde inte mer än tre år för att uppnå fullständigt finansiellt oberoende. Enligt GD Utbildning och kultur beror detta på EIT-ledningens begränsade ledarskaps- och förvaltningsförmåga³⁰. En orsak till det är den ständigt höga personalomsättningen i den högre ledningen (se punkt 84).

30 Årlig verksamhetsrapport från GD Utbildning och kultur 2013.

EIT har inte fullgjort sin roll som effektorienterad investerare

70

EIT beskrivs ofta som ett entreprenörsdrivet, effektorienterat institut. I den rättsliga grunden för Horisont 2020 anges att "EIT [...] är resultatinkriktat". I sitt treåriga arbetsprogram 2012–2014 framhöll EIT sitt mål att bli en engagerad effektorienterad investerare.

71

Trots att EIT har inrättats och presenterats som ett effektorienterat institut är det främst inriktat på efterlevnad av reglerna och på sin egen budgetanvändning. I september 2014 betonade flera styrelseledamöter i EIT behovet av att omorientera EIT så att det blir ett mer effektorienterat institut. Före 2015 avvisade EIT kostnader endast vid ett fåtal tillfällen på grund av bristfälliga resultat.

72

Fram till 2015 hade EIT:s bedömning av KI-gruppernas årliga resultat liten eller ingen inverkan på slutbetalningens storlek. I de årliga bedömningarna anges ofta att flera av de mål som fastställts i planeringsfasen inte har uppfyllts eller att de endast har uppfyllts delvis, men det slutliga bidragsbeloppet har ändå betalats ut (se **ruta 10**).

Ruta 10

Exempel på bristande resultat hos en KI-grupp

I den bedömning av en KI-grupps verksamhetsplan 2013 som utfördes av EIT:s projektjänstemän med hjälp av externa experter konstaterades att KI-gruppen Climate endast hade gjort måttliga framsteg när det gällde de viktigaste punkterna i 2013 års verksamhetsplan. När det gällde de 18 strategiska målen i 2013 års verksamhetsplan hade KI-gruppen Climate endast lyckats uppnå åtta helt och hållet, medan sju endast delvis var uppnådda och tre ännu inte hade nåtts.

Det läggs inte tillräcklig vikt vid resultat i den konkurrensutsatta finansieringsmekanismen

73

Den konkurrensutsatta finansieringen bör vara utformad så att resultat belönas. Av det sammanlagda bidrag som beviljades KI-grupperna för 2015 anslogs 40 % genom en konkurrensutsatt process som baserades på en bedömning av tre pelare: 1) historik: resultat under 2013, 2) framtid: 2015 års verksamhetsplan och 3) genomförande av KI-gruppens fleråriga strategi. Bedömningen gjordes genom en utfrågning i EIT:s styrelse. Var och en av de tre pelarna gavs samma vikt. Eftersom den tredje pelaren är både framåt- och bakåtblickande får tidigare resultat och planer för framtiden i verkligheten samma vikt. EIT:s konkurrensutsatta finansiering belönar alltså endast delvis resultat.

De administrativa bördorna och granskningsbördorna är betydande för KI-gruppernas partner

74

EIT har till stora delar kopierat sina verksamhetsregler och processer från traditionella EU-forskningsprogram trots att det inte hade någon rättslig skyldighet att göra detta. De flesta EU-program finansierar enskilda projekt, men EIT finansierar en portfölj av verksamheter genom KI-grupperna. De åtföljande processerna har dock inte anpassats med hänsyn till denna avgörande skillnad. Om man t.ex. använder samma gränsvärde på 325 000 euro skapar det sannolikt behov av fler diplom eftersom verksamheten (till skillnad från enstaka projekt) ofta överstiger det (se punkt 79).

75

De kostnader som deklarerar av KI-gruppernas partner genomgår många finansiella kontroller inom ramen för dessa verksamhetsregler. Flera av de KI-gruppspartner som intervjuades eller deltog i revisionsrättens enkät klagade på att de ibland måste lämna samma information flera gånger.

76

Den årliga rapporteringen om kompletterande verksamhet i KI-grupperna, både i verksamhetsplanerna och i de finansiella rapporter som KI-grupperna lämnar in, är specifik för EIT och innebär en betydande extra börda med begränsat mervärde (se punkt 33). De årliga kostnadsdeklarationer som KI-grupperna lämnar in innehåller en detaljerad redovisning av kostnaderna för KI-gruppernas kompletterande verksamhet. De revisionsintyg om KI-gruppens kompletterande verksamhet som utfärdades 2015 omfattade perioden 2010–2014.

77

Det är obligatoriskt att kontrollera de kostnader som KI-gruppernas partner rapporterar enligt den rättsliga ram som är tillämplig på alla EU-organ (byråer och gemensamma företag) som beviljar bidrag. Kontrollerna görs både före (förhandskontroll) och efter (efterhandskontroll) det att KI-grupperna får den slutliga bidragsutbetalningen av EIT.

78

I förhandskontrollerna ingår att en oberoende revisor som har anlits av KI-gruppens partner ska certifiera kostnadsdeklarationerna och att vissa skrivbordskontroller utförs av tjänstemän vid EIT:s finansiella avdelning. Efterhandskontrollerna utförs av en privat revisionsbyrå som anlitas av EIT och som kontrollerar ett urval av KI-gruppens partner på plats. Revisionsrätten gör en årlig revision och utfärdar ett uttalande om tillförlitligheten i EIT:s årsredovisning och lagligheten och korrektheten i de underliggande transaktionerna. Revisionsrätten utfärdade uttalanden med reservationer om de underliggande transaktionerna i EIT:s redovisning 2012 och 2013 på grund av en väsentlig felnivå. Ingen reservation gjordes i uttalandet om 2014 års redovisning.

79

Både de rättsliga bestämmelserna och den väsentliga felnivå som revisionsrätten upptäckte bekräftar att det behövs ändamålsenliga finansiella kontroller. Det finns dock olika alternativ som skulle öka effektiviteten i kontroll- och rapporteringskraven. Det skulle t.ex. gå att

- använda en enklare finansieringsmodell genom att i större utsträckning använda utbetalning av klumpsummor och schablonbelopp,
- kräva ett finansiellt intyg av en oberoende revisor om utvalda kostnader för en enda KI-gruppens partner som grundas på ett lämpligt gränsvärde för varje verksamhet (se punkt 74),
- höja det nuvarande gränsvärdet på 325 000 euro för när det krävs certifiering av kostnadsdeklarationerna.

EIT har för lite resurser och har tidigare förvaltats dåligt

80

EIT:s huvudkontor har haft mellan 40 och 50 anställda under perioden 2011–2014. Antalet projektansvariga tjänstemän i förhållande till bidragsbudgeten är mycket lägre än för de flesta andra EU-forskningsbidragsprogram (den budget som förvaltades per anställd under sjunde ramprogrammet inom de tematiska områdena IKT, energi och miljö³¹ varierade från 12,5 till 20,4 miljoner euro³²). EIT har en utsedd projektansvarig för varje KI-grupp, vars årsbudget kan uppgå till 400 miljoner euro. Dessutom finns det tre "KI-gruppsöverskridande" tjänstemän med ansvar för de tre verksamhetsområdena utbildning, innovation och entreprenörskap.

81

Eftersom de inte alltid har tillräckligt tekniskt kunnande inom de berörda områdena lägger EIT ut en del av projektbedömningen på externa experter. Vid bedömningen av 2013 års resultatrapporter hade EIT inte någon högre tjänsteman med ansvar för innovation. Därför är EIT:s interna kapacitet för att bedöma KI-gruppernas operativa resultat begränsad.

82

Trots den stora ökningen av budgeten, från 309 miljoner euro (2008–2013) till 2,7 miljarder euro (2014–2020), och trots att antalet KI-grupper i slutet av 2014 hade ökat från tre till fem, planeras ingen större ökning av antalet tjänster. Det finns risk för att EIT inte kommer att ha tillräckligt med kapacitet för att hantera den ökade arbetsbelastningen.

83

Den höga personalomsättningen och de många otillsatta tjänsterna vid EIT har varit ett problem: 25 av de 40 anställda som arbetade vid EIT vid utgången av 2011 slutade inom tre år, och 30 % av tjänsterna var otillsatta vid utgången av 2013 (se **figur 10**). Denna andel har minskat till 16 % 2015. Men personalomsättningen var fortfarande hög 2015 när den låg på 17 %. Flera av de otillsatta tjänsterna finns i den enhet som ansvarar för den tekniska och finansiella bedömningen av KI-gruppernas rapporter. Det lönepaket som EIT kan erbjuda är lägre än för de flesta andra EU-organ, vilket är en faktor som bidrar till den höga personalomsättningen och andelen otillsatta tjänster.³³

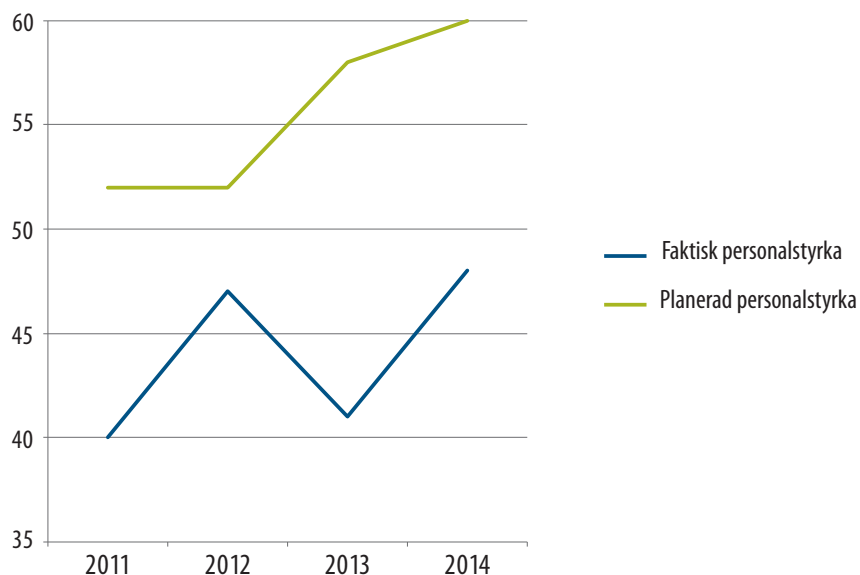
31 De tre temana för de tre första KI-grupper som lanserades av EIT.

32 Särskild rapport nr 2/2013 *Har kommissionen säkerställt ett effektivt genomförande av sjunde ramprogrammet för forskning?* (<http://eca.europa.eu>).

33 Ersättningen till anställda vid EU:s institutioner, byråer och andra EU-organ multipliceras med en korrigeringskoefficient beroende på levnadskostnaderna på anställningsorten. För Ungern fastställdes denna koefficient till 71,4 % för 2014–2015, vilket innebär att de anställda vid EIT tjänar nästan 30 % mindre än sina kollegor som är anställda i Bryssel.

Figur 10

Faktisk jämfört med planerad personalstyrka vid EIT



Källa: EIT.

84

Sedan EIT inrättades har institutet styrts av fem olika verkställande direktörer/ tillförordnade direktörer (se **tabell 1**). Två av dem slutade efter mindre än ett år. Tre högt uppsatta tjänstemän vid EIT avskedades 2013. Den 1 januari 2015 var en tjänst som enhetschef otillsatt och på ytterligare en fanns en tillförordnad chef sedan 2013. Den snabba omsättningen på högre ledningsnivå skapar oro och försvagar ledarskapet och den strategiska kontinuiteten.

EIT:s verkställande direktör

Verkställande direktör	Mandatperiodens början	Mandatperiodens slut	Mandatperiodens längd
Första direktören med ansvar för resurser vid GD Utbildning och kultur (tillförordnad)	April 2008	Oktober 2009	1,5 år
Andra direktören	1.11.2009	31.8.2010	10 månader
Tredje direktören	1.9.2010	30.6.2011	10 månader
Fjärde direktören	1.7.2011	31.7.2014	3 år
Femte direktören, tillförordnad	1.8.2014	Pågår	Pågår

Källa: EIT.

EIT:s finansiella stöd är koncentrerat

85

I varje KI-grupp är merparten av EIT:s finansiella bidrag koncentrerat till en kärna av partner i KI-gruppen: de tio största mottagarpartnerna tog emot mellan 49 och 65 % av EIT:s finansiella stöd till varje KI-grupp (se **tabell 2**). I KI-gruppen InnoEnergy står de tio största mottagarpartnerna för nästan två tredjedelar av EIT:s bidrag, och resten fördelas mellan de övriga 220 KI-gruppspartnerna. Utöver den viktiga roll som universitetet spelar i alla verksamhetsområden kan denna koncentration förklaras av den dominanta roll som spelas av kärnan av KI-gruppspartner, som har varit starkt engagerade sedan KI-grupperna startades. I andra änden av intervallet har de flesta KI-gruppspartner tagit emot mindre än 500 000 euro under perioden 2010–2014, och mellan 20 och 58 % av dem tog emot mindre än 100 000 euro under den perioden.

Tabell 2

Fördelning av EIT:s finansiella bidrag mellan KI-gruppernas partner

2010–2014	KI-gruppen Climate	KI-gruppen InnoEnergy	EIT Digital
De tio största mottagarna i % av EIT:s sammanlagda finansiering	55 %	65 %	49 %
Antal KI-gruppspartner som är aktiva i EIT-finansierad verksamhet	205	230	114
Andel aktiva KI-gruppspartner som tar emot mindre än 500 000 euro i %	76 %	85 %	52 %
Antal aktiva KI-gruppspartner som tar emot mindre än 100 000 euro	83	133	23
Andel aktiva KI-gruppspartner som tar emot mindre än 100 000 euro i %	40 %	58 %	20 %

Källa: EIT.

86

EIT:s finansiella bidrag är starkt koncentrerat till fem länder (73 %) medan endast två länder i EU-12³⁴ har tagit emot finansiellt stöd från EIT (6 %) (se **tabell 3**). Ett Europa i två hastigheter riskerar att bita sig fast ytterligare, där EIT:s utgifter koncentreras till länder med utvecklad forskningsinfrastruktur (se även punkt 102).

34 Med EU-12 avses de tolv länder som anslöt sig till EU mellan 2004 och 2007.

Tabell 3

EIT:s finansiella bidrag till varje KI-grupp, fördelat per land (2010–2014)

I procent av EIT:s sammanlagda bidrag	KI-gruppen Climate	KI-gruppen InnoEnergy	EIT Digital	TOTALT EIT ¹
De fem största mottagarländerna	88 %	85 %	79 %	73 % ²
EU-12	4 %	10 %	2 %	6 % ³
Övriga	8 %	5 %	19 %	21 %

- De fem största mottagarländerna varierar mellan de olika KI-grupperna, vilket förklarar varför den sammanlagda siffran för de fem största mottagarländerna är lägre än för den enskilda KI-gruppen.
- De fem länder som tar emot mest EIT-stöd är Nederländerna (24 %), Tyskland (15 %), Frankrike (13 %), Sverige (12 %) och Storbritannien (9 %).
- Polen (4 %) och Ungern (2 %) är de två länder i EU-12 som tar emot finansiellt stöd från EIT.

Källa: EIT.

KI-grupperna medger inte insyn

87

Koncentrationen av EIT:s finansiella stöd till ett begränsat antal partner bör övervakas så att man ser till att den inte beror på orättvis tilldelning av offentliga medel inom KI-gruppen – se **ruta 11**. I vissa fall är en partner medlem i den kommitté som granskar förslag och väljer ut projekten. Detta riskerar att leda till en intressekonflikt och skapa minskat förtroende för KI-gruppen. När partnerna har lämnat in sina förslag får de dessutom inte alltid veta vem som slutligen får bidrag, trots att urvalsprocessen generellt är väl dokumenterad. Nästan hälften av dem som besvarade enkäten anser inte att KI-gruppernas urval av verksamhet som ska finansieras av EIT är rättvist och transparent.

88

Trots att det finns många kommunikationskanaler har KI-gruppernas partner begränsad kännedom om vilka framsteg projekt som de inte själva leder gör och vilka särskilda resultat de får. I vissa gemensamma projekt utför varje partner sin del, men känner inte till den fortsatta utvecklingen. Denna brist på kommunikation kan hämma kunskapsspridningen.

Farhågor om koncentrationen av EIT:s finansiella stöd och bristen på insyn

Vissa KI-gruppspartner har uttryckt farhågor och konstaterat att det finns ett par inflytelserika partner som fördelar medlen mellan sig och att processerna för att välja ut förslag till verksamhet är mycket oklara. De menar att EIT i teorin är en bra idé, men i praktiken finansierar det bara de första partnerna, som framför allt är stora organisationer. Dessutom är det partnerna själva som bedömer projekten, vilket innebär en intressekonflikt.

KI-grupperna har stimulerat ett innovationsnätverk och en entreprenörskultur men hittills finns få bevis på konkreta resultat eller effekter

89

Genom EIT har KI-grupperna sammanfört mer än 500 partner från olika ämnesområden, länder och sektorer. Antalet partner i de första tre KI-grupper som bildades 2010 har ökat avsevärt: KI-gruppen Climate har vuxit från 24 partner vid starten 2010 till 209 aktiva partner vid utgången av 2014, EIT Digital har vuxit från 31 till 115 och KI-gruppen InnoEnergy från 27 till 242.³⁵ Bland partnerna återfinns flera stora europeiska företag och viktiga europeiska universitet och forskningsinstitut. Företag utgör 56 % av alla KI-gruppspartner, universitet 19 % och forskningsinstitut 13 % (se **figur 9**).

90

KI-gruppsspartnerskapet har erbjudit nya innovationsmöjligheter, vilket 86 % av dem som besvarade enkäten håller med om, varav några av de mest kända namnen i näringslivet. Tillsammans med dem arbetar ansedda högre utbildningsinstitut och forskningscentrum, städer, regioner och icke-statliga organisationer. Det bidrar till att minska fragmenteringen i det europeiska innovationslandskapet inom KI-gruppernas verksamhetsområden. Inget annat EU-program har ett sådant alleuropeiskt nätverk.

91

KI-gruppsspartnerna håller i allmänhet med om att många utbildningar har införts framgångsrikt genom EIT: ungefär 75 % av dem som besvarade enkäten bekräftade att partnerskapet i KI-gruppen hade genererat utbildningsprogram som tar fram nya entreprenörskaps- och kompetens profiler (se **ruta 12**).

35 Definieras som partner i KI-grupper som har deklarerat kostnader för verksamhet i KI-gruppen under perioden 2010–2014.

EIT:s program Digital Master School

EIT:s program Digital Master School erbjuder åtta tekniska huvudämnen och ett tillvalsämne inom innovation och entreprenörskap. Tjugo europeiska toppuniversitet, namnkunniga forskare och ledande företag ingår i ett partnerskap för att skapa IKT-spetskompetens i framkant i kombination med innovations- och entreprenörsutbildning, vilket leder till en dubbel examen och ett EIT-märkt diplom.

92

Alla personer som intervjuades och nästan 80 % av dem som svarade på enkäten höll med om att KI-gruppernas partnerskap hade främjat en entreprenörskultur och en kultur av kreativt tänkande. Det har emellertid ännu inte gjorts någon bedömning av EIT:s effekter på etableringen av företag och av huruvida riskvilligheten verkligen har ökat i Europa. Indikatorn "antal nystartade företag eller nyetablerade företag" ger ingen information om det saknas sammanhang eller ett riktmärke.

93

För 2014 rapporterade de tre KI-grupperna i enlighet med EIT:s grundläggande centrala resultatindikatorer sammanlagt 90 nya företag, mer än 400 affärsidéer i inkubatorer, 52 nya och 19 förbättrade produkter, tjänster eller processer och 126 fall av kunskapsöverföring samt 159 fall av kunskapsupptagning. Dessa är outputbaserade indikatorer (se punkt 54). I EIT:s bedömningsrapport om EIT Digital t.ex. påpekas dock att innovationsverksamheten har lett till få konkreta resultat i termer av produkter som är nära marknaden.

94

Resultaten på utbildningsområdet är blandade för 2014. Antalet masters- och doktorandstudenter som registrerats inom EIT-märkta program 2014–2015 har ökat till nästan ett tusen, men registreringen vid de masters- och doktorandskolor som organiserats av två av de tre KI-grupperna har ännu inte levt upp till förväntningarna. Andelen avhopp vid registreringen av studenter som antagits till programmen uppges vara särskilt stor. Utan ordentlig övervakning leder det låga intaget av europeiska studenter till KI-gruppernas masters- och doktorandprogram också till frågan om EIT:s europeiska mervärde³⁶ eftersom det inte går att veta om icke EU-studenter kommer att stanna i EU eller arbeta för en EU-organisation.

95

Enligt EIT:s bedömning av KI-gruppernas rapporter för 2014 har EIT Digital och KI-gruppen InnoEnergy endast gjort blygsamma framsteg när det gäller att integrera kunskapstriangelns aktörer i KI-gruppen under de fem år som har gått sedan grupperna bildades.

36 Det europeiska mervärdet är det mervärde som EIT skapar för EU eller dess medlemsstater. Det är ett mervärde och har en europeisk dimension eftersom det inte kunde ha skapats av medlemsstater som agerar ensamma.

Framtiden

Ny logotyp (2015)



96

Under 2015 har EIT vidtagit flera åtgärder för att avhjälpa många av de brister som lyfts fram i den här rapporten. Det återstår att se vilken effekt de får.

Det har införts principer för ekonomisk hållbarhet

97

År 2015 antog EIT ett beslut med principer för ekonomisk hållbarhet.³⁷ I beslutet anges definitioner, finansieringsprinciper och incitament för att KI-grupperna ska uppnå ekonomisk hållbarhet.

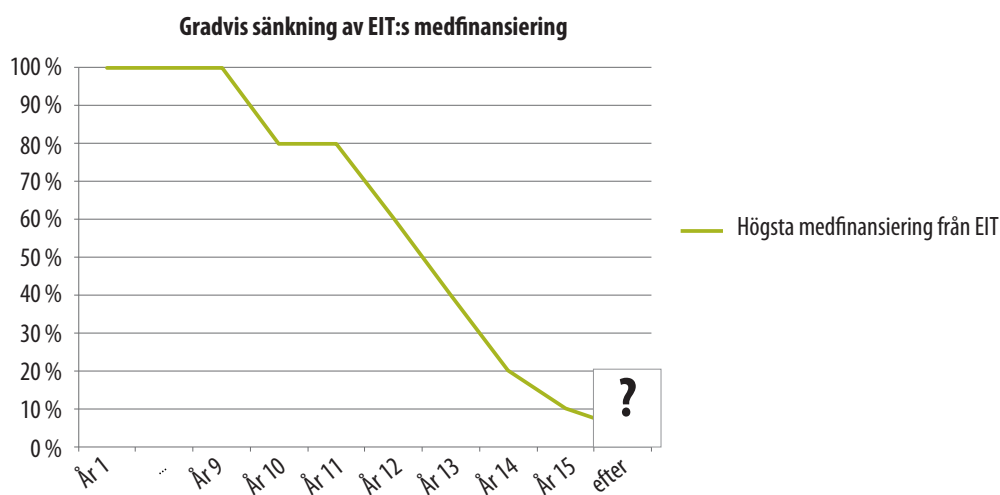
98

När en KI-grupp har funnits i tio år ska det högsta bidraget från EIT till gruppen gradvis sänkas från upp till 100 % av kostnaderna för den verksamhet som finansieras av EIT till högst 10 % år 15. Efter år 15 går det att besluta om en i förväg fastställd lägstanivå för EIT:s finansiering av en KI-grupp (se **figur 11**). I hållbarhetsprinciperna anges inte hur KI-grupperna ska ersätta EIT:s finansiering. Det anses vara KI-gruppernas ansvar att utveckla och genomföra hållbarhetsstrategier. Det finns ännu inga utförliga strategier. År 2015 hade KI-grupperna gjort få framsteg inom detta område, och EIT fortsatte att finansiera nästan 90 % av kostnaderna för den verksamhet som finansierades av EIT.

37 EIT:s styrelses beslut 4/2015 *Principles on KIC's financial sustainability* (principer för KI-gruppernas ekonomiska hållbarhet).

Figur 11

Sänkning av EIT:s medfinansieringsgrad



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Definitionen av KI-gruppernas kompletterande verksamhet har ändrats

99

Under 2015 har EIT ändrat definitionen av KI-gruppernas kompletterande verksamhet och gett KI-grupperna ytterligare vägledning. Det har också för första gången granskat KI-gruppernas kompletterande verksamhet under perioden 2010–2014. Granskningen var begränsad och bestod av två delar: en certifiering av oberoende revisorer av de utgifter för KI-gruppernas kompletterande verksamhet som redovisats i de finansiella rapporterna och en granskning som utfördes av EIT:s projektansvariga tjänstemän av proportionaliteten och förekomsten av en tydlig koppling mellan den verksamhet som finansierats av EIT och KI-gruppernas kompletterande verksamhet.

100

EIT har också infört ny vägledning för upprättandet av verksamhetsplaner. Från och med 2016 års bidragsavtal ska KI-gruppernas kompletterande verksamhet granskas vid bedömningen av verksamhetsplanerna, så att man kan försäkra sig om att det finns en tydlig koppling mellan den planerade verksamhet som finansieras av EIT och KI-gruppens kompletterande verksamhet.

Det kommer att utvecklas meningsfullare centrala resultatindikatorer

101

I sitt treåriga arbetsprogram 2015–2017 har EIT angett att det kommer att införas ett förfinat resultat- och effektorienterat övervakningssystem. Under 2015 har institutet inlett ett anbudsförfarande för att utforma effektbaserade centrala resultatindikatorer och inrättat en arbetsgrupp som ska hantera frågan. Dessutom tänker EIT utforma särskilda centrala resultatindikatorer för att mäta resultat i integreringen av kunskapstriangeln.

EIT försöker få fler länder att delta

102

Hittills har EIT:s vägledande princip varit teknisk spetskompetens, vilket har främjat partner i medlemsstater med avancerad forsknings- och innovationsinfrastruktur. EIT har insett att detta har lett till stark geografisk koncentration av KI-gruppspartner i ett begränsat antal EU-medlemsstater (se punkt 86) och har därför inrättat ett regionalt innovationssystem, som är en kontaktskapande mekanism för att kunna främja innovation i specifika regioner bättre och sprida stödet mer brett. Därför kommer 10 % av EIT:s årliga konkurrensutsatta bidrag till KI-grupperna från och med 2016 att anslås till stöd för och integrering av det regionala innovationssystemet.

Nya rampartnerskapsavtal diskuteras för närvarande

103

För att anpassa sitt regelverk efter Horisont 2020 försökte EIT få KI-gruppernas partner att underteckna nya rampartnerskapsavtal 2015. De styrningsprinciper som skulle införas genom en uppförandekod och de föreslagna reglerna för immateriella rättigheter möttes av stort motstånd. Därför har undertecknandet av de nya rampartnerskapsavtalen skjutits upp.

104

Vi konstaterar att EIT visserligen har en god grund, men att dess komplicerade verksamhetsregler och förvaltningsproblem har försämrat institutets genomslagskraft. De åtgärder som kommissionen och EIT vidtog under 2015 (se punkterna 96–103) för att avhjälpa problemen har ännu inte gett effekt. Följande slutsatser och rekommendationer är relevanta och behöver följas upp.

Motivering

105

Beslutet att inrätta EIT 2008 utgick från en ambitiös och banbrytande tanke: att främja integration genom att integrera de tre sidorna i kunskapstriangeln. Skälen för att inrätta ett sådant instrument var giltiga: svaga kopplingar mellan utbildning, forskning och näringsliv, brist på entreprenörskultur och små framgångar med att föra ut de europeiska forskningsresultaten på marknaden (se punkterna 19–23). EIT är det första EU-initiativ som omfattar hela innovationscykeln på EU-nivå, från laboratorium till marknad. Det sammanför mer än 500 partner från olika ämnesområden, från den akademiska världen till forskning till näringsliv. Initiativet gör det möjligt att bygga upp den kritiska massa som krävs för att möta stora samhällsutmaningar (se punkterna 89 och 90).

Utformning

106

Några av EIT:s unika egenskaper är väl utformade (se punkterna 65–68), men vissa viktiga begrepp och strategiska delar beaktades inte tillräckligt mycket från start (se punkterna 24–64). Finansieringsmodellen är alltför komplicerad, eftersom den verksamhet som inte finansieras av EIT ingår i beräkningen av det belopp som ska betalas ut. Den kraftfulla hävstångseffekt som EIT hänvisar till har ännu inte påvisats.

Slutsatser och rekommendationer

Rekommendation 1 – Kommissionen bör föreslå Europaparlamentet och rådet en ändrad rättslig grund för EIT med en reviderad finansieringsmodell för EIT.

Den verksamhet i KI-grupperna som inte finansieras av EIT bör inte ingå i beräkningsunderlaget när EIT:s finansiella bidrag till KI-grupperna fastställs, såsom det föreskrevs i den ursprungliga rättsliga grunden om inrättande av EIT 2008. Om kravet på finansiering med 25 % togs bort skulle detta undanröja en stor del av den operativa och finansiella rapporteringsbördan för KI-gruppsspartnerna. Hävstångseffekten bör mätas för att visa hur EIT lyckas med att locka ytterligare finansiering för innovation.

Slutdatum för genomförande: Så snart som möjligt efter utvärderingen 2017.

107

Det finns brister i utformningen av de grundläggande verksamhetsprocesserna. Metoden för att bevilja EIT:s finansiella stöd är olämplig med tanke på KI-gruppsspartnernas behov. I och med att bidraget endast gäller för ett år och systematiskt undertecknas för sent är det svårt att genomföra den innovationsverksamhet som EIT ska främja på ett smidigt sätt (se punkterna 41–50). Bidragsbetalningscykeln är ett stort hinder för finansiellt svagare partner, som små och medelstora företag, som inte har den finansiella kapacitet som krävs för att förskottsfinansiera utgifter (se punkt 59).

Rekommendation 2 – EIT:s bidragsavtal bör a) täcka en längre period än ett kalenderår och b) undertecknas innan verksamheten inleds.

Ett längre tidsperspektiv skulle inte bara skapa större rättslig och finansiell säkerhet för KI-gruppsspartnerna utan skulle även konsolidera innovationsverksamheten ytterligare i linje med KI-gruppernas fleråriga strategier. Genom att KI-gruppsspartnernas årliga rapportering minskas skulle den administrativa bördan bli lättare. Dessutom skulle det bli enklare att bedöma KI-gruppernas resultat över en längre tidsperiod. Om bidragsavtalet undertecknas i tid skulle detta öppna för rättslig och finansiell kontinuitet i KI-gruppernas innovationsverksamhet och för att hindra en "stopp-startsituation".

Slutdatum för genomförande: Bidragsavtal för den period som inleds den 1 januari 2017.

Genomförande och effekt

108

Sju år efter bildandet är EIT:s verksamhet ännu inte helt oberoende av Europeiska kommissionen. EIT är inte det effektorienterade institut som planerades (se punkt 70–71). Det tas inte tillräckligt stor hänsyn till en KI-grupps resultat när det slutliga bidragsbeloppet betalas ut (se punkt 72). EIT är ett unikt instrument bland EU:s initiativ, men följer EU:s allmänna ram för forskning och innovation alltför strikt (se punkt 74). EIT har för lite resurser och har tidigare förvaltats dåligt (se punkterna 80–84).

Rekommendation 3 – EIT bör ändra inriktning och koncentrera sig på att uppnå effekter. Därför bör institutet arbeta för att öka sitt oberoende och utnyttja flexibiliteten i den rättsliga grunden för Horisont 2020. Framför allt bör EIT införa särskilda regler som är anpassade efter behoven hos KI-gruppernas partner. EIT bör lösa sina personalproblem för att kunna övervaka KI-gruppernas resultat fortlöpande.

EIT bör snarast ges finansiell autonomi. Europeiska kommissionens ursprungliga mål var att detta skulle ske 2010. Att ge EIT ökad självständighet kan bara stärka institutets ledarskapsförmåga – en förutsättning för att denna offentliga ordning ska bli framgångsrik. Dessutom bör EIT ta större hänsyn till sin uppdragsbeskrivning och anpassa sina egna regler så att det bli ett effektorienterat institut. Det är mycket viktigt att man tillsätter de lediga tjänsterna och skapar stabilitet i den högre ledningen.

Slutdatum för genomförande: Under 2016.

109

EIT har bidragit till integreringen av kunskapstriangeln och uppmuntrat en entreprenörskultur. Det är dock svårt att bedöma EIT:s resultat sedan verksamheten inleddes 2010. Det saknas tillförlitliga och relevanta rapporterings- och övervakningsprocesser, och det är svårt att urskilja effekterna (se punkterna 51–53). KI-gruppernas urval av verksamhet som EIT ska finansiera medger inte insyn (se punkterna 87–88).

Rekommendation 4 – EIT bör utveckla en effektorienterad analys. EIT bör också effektivisera sina övervaknings- och rapporteringsprocesser.

Revisionsrätten välkomnar EIT:s beslut att se över sina indikatorer under 2015 och införa ett nytt förvaltningssystem med centrala resultatindikatorer. Systemet bör syfta till att mäta varje KI-grupps effekt eftersom de nuvarande processerna inte tillåter någon detaljerad analys av resultatet av den verksamhet som EIT finansierar. Framför allt har det ännu inte visats vilken effekt innovationsverksamheten har. För att förbättra övervakningsprocessen och finjustera den finansiella analysen mer (särskilt för små och medelstora företag och för KI-gruppernas förvaltningskostnader) bör EIT vidare överväga att standardisera de finansiella rapporteringsprocesserna för alla KI-grupper.

Slutdatum för genomförande: Under 2016.

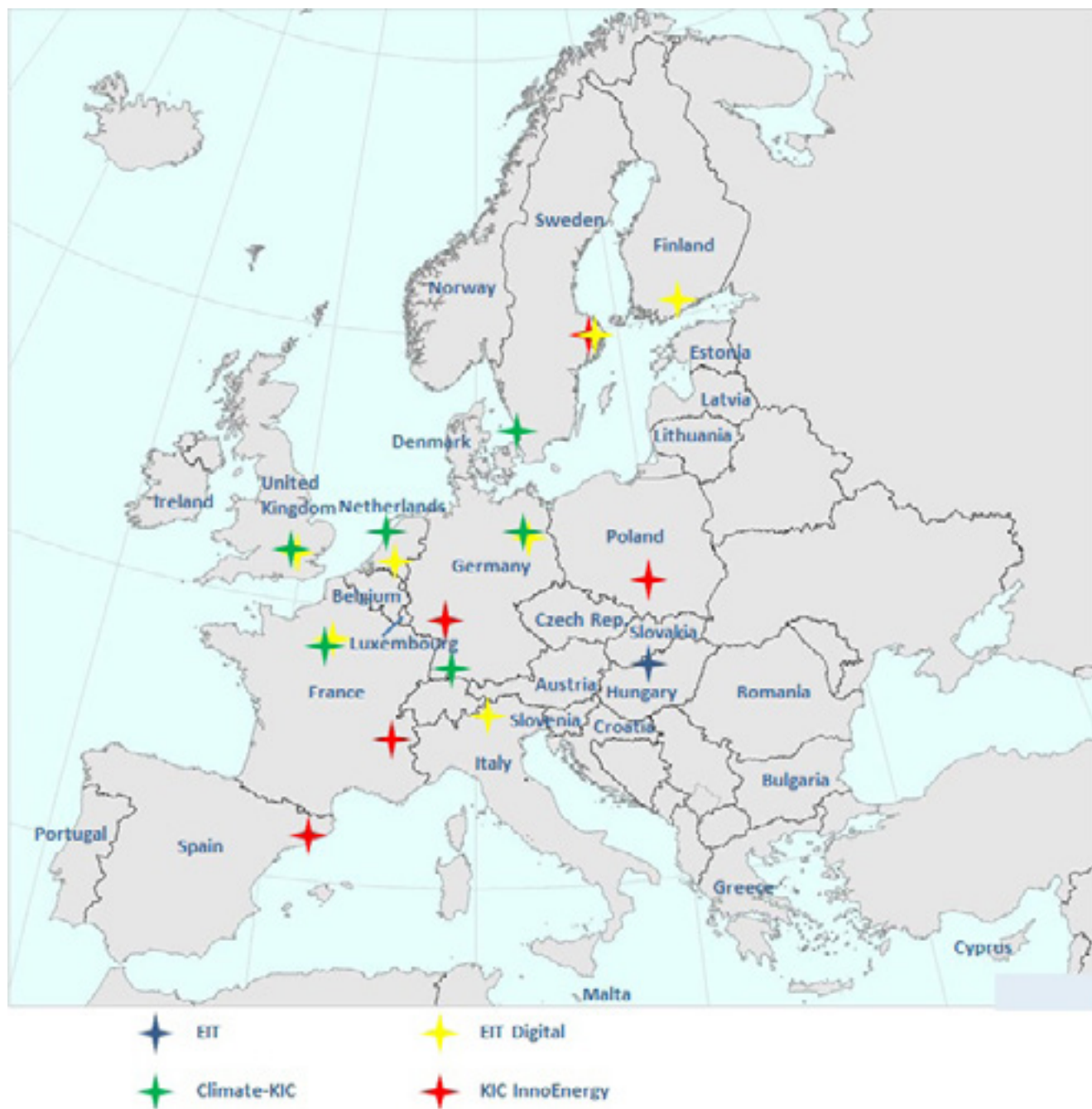
Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning IV, med ledamoten Milan Martin CVIKL som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 3 februari 2016.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
ordförande

Regionala samlokaliseringscentrum i Europa



Källa: Eurostat.

Målen för Europeiska institutet för innovation och teknik

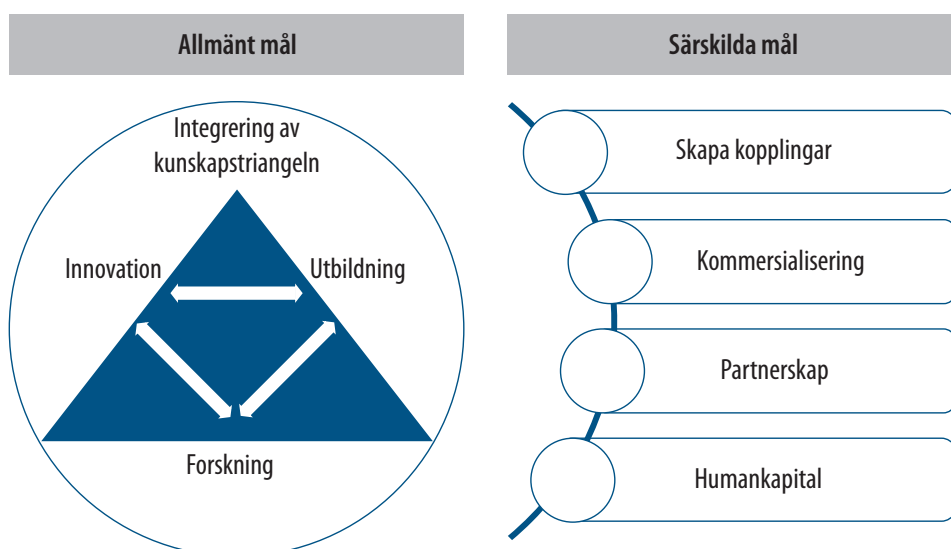
Det allmänna målet för Europeiska institutet för innovation och teknik är "att bidra till en hållbar europeisk ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft genom att öka medlemsstaternas och unionens innovationsförmåga för att kunna bemöta stora utmaningar som det europeiska samhället står inför. Institutet ska göra detta genom att främja synergier och samarbete mellan samt integrera högre utbildning, forskning och innovation av högsta standard, inklusive genom att främja entreprenörskap."¹

Detta allmänna mål har finjusterats genom den rättsliga grunden för Horisont 2020 och omfattar nu fyra särskilda mål för perioden 2014–2020²:

- Skapa kopplingar genom att integrera utbildning och entreprenörskap med forskning och innovation.
- Anta en affärslogik och en resultatnriktad strategi.
- Undvika splittring med hjälp av långsiktiga integrerade partnerskap.
- Att driva upp Europas viktigaste innovationstillgång – sina mycket begåvade människor.

I **figuren** nedan finns en översikt över EIT:s mål.

Översikt över EIT:s mål



Källa: Europeiska revisionsrätten.

¹ Artikel 3 i förordning (EU) nr 1292/2013.

² Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation.

Andra delmål för EIT är

- o att utveckla ett EIT-märke som ska locka och hålla kvar de bästa innovatörerna från kunskapstriangeln,
- o att se till att KI-grupperna är hållbara,
- o att främja små och medelstora företags deltagande.

Syftet med EIT är alltså att samla de bästa förmågorna och idéerna från universitet, forskningscentrum och privata företag, för att nå en kritisk massa som kan "stärka unionens och medlemsstaternas innovationsförmåga samt stärka dessas kapacitet att omsätta resultat från forskning i högvärdiga varor och tjänster"³. Det är denna "förstärkning" som EIT borde kunna påvisa.

3 Beskrivs i avsnitt 1.1 i beslut 1312/2013/EU.

Sammanfattning

IV

EIT har antagit en rad åtgärder för att åtgärda den bristande genomslagskraften. Man har tagit itu med de komplicerade verksamhetsreglerna genom arbetsgruppen för förenkling och även med övervakningsstrategin och principerna om god förvaltning och ekonomisk hållbarhet. Slutligen har institutet stärkt ledarskap, ledning och styrstrukturer.

VI a)

KI-gruppernas kompletterande verksamhet är väsentlig när det gäller att förena privata och offentliga innovationsinsatser. Den är också ett mått på förstärkningen av innovationsförmågan utanför befintliga strukturer och förmågor.

Kommissionen och EIT tillstår att rapporteringen och övervakningen av KI-gruppernas kompletterande verksamhet kräver ytterligare reflexion och förbättring. För att förbättra utnyttjandet av KI-gruppernas kompletterande verksamhet inom ramen för EIT:s finansieringsmodell genomförde institutet 2015 en granskning för att försäkra sig om att de belopp som godkänts under perioden 2010–2014 är proportionerliga och har koppling till KI-gruppernas mervärdesaktiviteter, samt att regeln om finansiering av högst 25 % av KI-gruppernas totala utgifter följts. Dessutom gavs under 2015 ytterligare vägledning för att stärka kopplingen mellan KI-gruppernas mervärdesaktiviteter och deras kompletterande verksamhet.

KI-gruppernas mervärdesaktiviteter är EIT-finansierade verksamheter som utförs av partnerorganisationer eller KI-gruppernas rättsliga enheter, om tillämpligt, och som bidrar till att integrera kunskapstriangeln för högre utbildning, forskning och innovation, inklusive KI-gruppernas inrättande, administration och samordnande verksamhet, samt bidra till EIT:s övergripande mål.

VI b)

De långsiktiga förbindelserna mellan KI-grupperna och EIT styrs av rampartnerskapsavtalen och utvecklas i kontraktshänseende genom bidragsavtalen, som i stor utsträckning baseras på den modell som används inom Horisont 2020. För att möjliggöra långsiktig planering och bedömning av KI-gruppernas strategier och verksamhet bifogas en strategisk agenda för KI-gruppen som en bilaga till rampartnerskapsavtalet. Där redogörs för KI-gruppens strategi, dess mål, förväntade effekter och verksamhet inom rampartnerskapet. Dokumentet innehåller också en flerårig affärsmodell och en finansiell plan med sikte på att nå marknads mål och strategiska delmål. Som ett led i rampartnerskapsavtalen beviljar EIT specifika årliga bidrag. Det faktum att bidrag beviljas på årsbasis speglar behovet av att snabbt kunna anpassa sig till den föränderliga miljö där innovation sker.

EIT:s insatser har i många fall genererat entreprenörsinriktade studenter, nystartade företag och affärsidéer som är under utveckling. Dessa framgångar och resultat visar att EIT:s modell är lämplig när det gäller att bidra till innovativ verksamhet. En arbetsgrupp för förenkling arbetar med att öka effektiviteten i genomförandet och har redan antagit en rad konkreta åtgärder och en färdplan med fler kommande förenklingar.

VI c)

Att uppnå ekonomisk hållbarhet är en av de mest utmanande aspekterna av EIT:s uppdrag. Framsteg i denna riktning har gjorts sedan principerna för ekonomisk hållbarhet antogs av institutet i mars 2015. De två KI-grupper som utsågs 2014 har till stor del egen finansiering – en av dem kan helt och hållet finansiera den rättsliga enhetens administrativa och fasta utgifter under det första verksamhetsåret. Se även svaret på punkt 38.

Företagens intresse för EIT:s och KI-gruppernas innovationsmodell är stort, vilket framgår av att 56 % av KI-gruppernas samtliga partner är företag. Det skapar utomordentlig potential att stärka företagens engagemang i KI-grupperna, såsom förklaras i svaren på punkterna 56–58.

Enligt förordningen om inrättande av EIT ska institutet verka genom kvalitetsdrivna autonoma partnerskap mellan högre utbildningsanstalter, forskningsorganisationer, företag och andra intressenter. Principen om spetskompetens kräver en viss grad av koncentration i länder med hög innovationsförmåga. Beslutsamma initiativ har dock tagits för att sprida stödet till ett större antal mottagarländer genom EIT:s regionala innovationssystem. Den nya vägledningen för EIT:s regionala innovationssystem, som utfärdades av institutet 2015, genomförs nu genom KI-gruppernas verksamhetsplaner för 2016 för att säkra bredare deltagande. Det faktum att antalet KI-gruppsspartner ökat till över 800 de senaste månaderna och att nya samlokaliseringssentrum öppnats runtom i Europa av nya KI-grupper visar att finansieringen inte längre är lika koncentrerad till ett fåtal länder eller partner.

VI d)

EIT gör grundliga bedömningar av KI-gruppernas resultat. Institutet analyserar årligen genomförandet av KI-gruppernas verksamhetsplaner, både med hjälp av kvantitativa resultatindikatorer och genom kvalitativa granskningar som görs av externa experter och den egna personalen. Därutöver sker även övervakning på plats och särskilda granskningar av KI-gruppernas verksamhet. Dessa verktyg ger sammantaget en mycket informativ bild av KI-gruppernas resultat.

EIT:s styrelse antog den 3 december 2015 en övergripande övervakningsstrategi som innefattar mätning av resultat och effekter.

VII

Genom sin utformning ligger EIT på gränsen mellan effektorienterat institut och ansvarsfull EU-finansiär. EIT kan varken tillhandahålla medel utan säkerhet eller finansiera bristfälliga resultat. Kontrollen av KI-gruppernas resultat har ständigt förbättrats. Senast avvisades verksamhetskostnader på över 1,5 miljoner euro från en KI-grupp till följd av EIT:s bedömning av gruppens verksamhet. Institutet har ytterligare förstärkt sin konsekvensbedömning. Den senaste vårgranskningen mellan styrelsen och KI-grupperna inriktades främst på effekter. Översynen av de centrala resultatindikatorerna syftar till att öka genomslagskraften. Antagandet av principer för ekonomisk hållbarhet och den pågående genomförbarhetsstudien om en effektorienterad fond vittnar om EIT:s fortsatta fokus på KI-gruppernas effekter och resultat (se även svaren på punkterna 71–73).

VIII

Kommissionen och EIT är övertygade om att de åtgärder som inleddes 2015, däribland de som behandlas i punkterna 97–105, löser de huvudproblem som revisionsrätten har identifierat.

IX 1)

Kommissionen och EIT godtar rekommendationen.

IX 2) a)

Kommissionen och EIT godtar delvis rekommendationen och kommer att undersöka i vilken mån tillämpningen av ett flerårigt perspektiv kan utökas.

IX 2) b)

Kommissionen och EIT godtar rekommendationen.

IX 3)

EIT och kommissionen godtar denna rekommendation.

IX 4)

Kommissionen och EIT godtar rekommendationen. EIT kommer att fortsätta att utveckla det effektfokus som infördes 2015.

Inledning

Ruta 2 – Definitionen av innovation

EIT har sedan inrättandet 2008 (förordning (EG) nr 294/2008) verkat med utgångspunkt i en definition av innovation som inbegriper skapande av nya marknader och värde till samhället. Den definition som används här har uppdaterats av OECD för att spegla det bredare innovationsbegreppet i dess innovationsstrategier från 2010 och 2015¹.

EIT:s uppdrag, och därmed även dess mål, utgår från den definition av innovation som innefattar samhällsmål.

lakttagelser

25

Att låta GD Utbildning och kultur (som också till fullo deltar i Horisont 2020 genom sina Marie Skłodowska-Curie-åtgärder) ha huvudansvaret för EIT var just ett sätt att se till att den högre utbildningssektorn är väl representerad i integrationen av kunskapstriangeln – något som är av avgörande betydelse för institutet. Detta säkerställs främst genom EIT:s styrelse, där ett balanserat deltagande av triangelns olika sidor alltid har säkrats. Kommissionen (GD Utbildning och kultur) vidtar de åtgärder som behövs för att säkra en god samordning mellan kommissionens berörda avdelningar.

1 OECD:s innovationsstrategi 2015, s. 15. <http://www.oecd.org/sti/OECD-Innovation-Strategy-2015-CMIN2015-7.pdf>: "Ett begrepp som inte bara avser vetenskap och teknik utan även investeringar i en rad olika kunskapsbaserade tillgångar, även utanför FoU-området. Sociala och organisatoriska innovationer, däribland nya affärsmodeller, får allt större betydelse som komplement till teknisk innovation."

OECD:s innovationsstrategi 2010, s. 20. <http://www.oecdbookshop.org/browse.asp?pid=title-detail&lang=en&ds=&ISB=9789264084704>: "Det står klart att innovation enligt denna definition är ett mycket bredare begrepp än FoU och är beroende av en rad olika faktorer, varav några kan påverkas politiskt. Innovation kan äga rum i vilken ekonomisk sektor som helst, även offentliga tjänstesektorer som hälso- och sjukvård eller utbildning."

Se även Horisont 2020: https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/support/reference_terms.html

26

Samordningen med kommissionens olika avdelningar säkras av GD Utbildning och kultur och sker genom direkt interaktion mellan KI-grupperna och EIT och berörda avdelningar vid kommissionen. GD Utbildning och kultur har utvecklat olika metoder för att underlätta detta på både operativ och strategisk nivå. GD Utbildning och kultur anordnar varje år en endagskonferens med workshoppar, där KI-grupper och EIT träffar avdelningar vid kommissionens olika generaldirektorat. Dessutom anordnas informella ad hoc-möten mellan EIT och kommissionen eller mellan KI-grupper och kommissionen när det behövs för att underlätta samarbetet. GD Utbildning och kultur samordnar också det interna samrådet inför antagandet av det treåriga arbetsprogrammet, med formell medverkan av alla generaldirektorat. Alla berörda avdelningar vid kommissionen deltar i den avdelningsövergripande styrgruppen för halvtidsutvärdering av EIT.

EIT interagerar också regelbundet och direkt med kommissionens avdelningar, framför allt men inte enbart GD Forskning och innovation och GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag. Institutet står exempelvis i direktkontakt med GD Forskning och innovation när det gäller nästa ansökningsomgång för KI-grupper eller tillgång till it-verktyg inom Horisont 2020. Inom ramen för det årliga mötet uppmuntrar GD Utbildning och kultur bilaterala möten mellan EIT och tjänsteavdelningarna för att samordna årets arbete med specifika initiativ.

Betydande kontakter har under 2015 etablerats mellan GD Utbildning och kultur, EIT och GD Regional- och stadspolitik när det gäller de gemensamma målen i EIT:s regionala integrationssystem och strategierna för smart specialisering.

27

Båda typerna av verksamhet är grundläggande för EIT:s innovationsmodell och speglar målet att bidra till innovation (EIT-finansierad verksamhet) utanför befintliga strukturer och förmågor (kompletterande verksamhet). Kommissionen och EIT anser att KI-gruppernas mervärdesaktiviteter och KI-gruppernas kompletterande verksamhet bildar en sammanhängande uppsättning innovationsinsatser.

29

KI-gruppernas kompletterande verksamhet var till en början inte tillräckligt väl definierad, men här har förbättringar skett med tiden (se även punkterna 100 och 101).

Den svaga koppling mellan EIT-finansierad verksamhet och kompletterande verksamhet som revisionsrätten tar upp har erkänts, och EIT gjorde under första halvåret 2015 förändringar som kommer att stärka kontrollen av denna koppling i samband med verksamhetsplaneringen.

31

Institutet har avsevärt stärkt kopplingen mellan EIT-finansierad verksamhet och KI-gruppernas kompletterande verksamhet. Principen om proportionalitet mellan de två typerna av verksamhet infördes i 2015 års verksamhetsplan och bidragsavtal. Från 2016 stärks denna koppling ytterligare. KI-gruppernas kompletterande verksamhet granskas nu av EIT i samband med bedömningen av gruppernas årliga verksamhetsplan. Dessa förändringar kommer att ge resultat under 2016.

EIT tar också hänsyn till resultaten av varje kompletterande verksamhet. Om resultatet är starkt kan en relativt hög kostnad för en KI-grupps kompletterande verksamhet godtas. Kostnaden för KI-gruppernas kompletterande verksamhet måste stå i proportion till kostnaden för den EIT-finansierade verksamheten och/eller de förväntade effekterna. En relativt hög kostnad för en KI-grupps kompletterande verksamhet kan därför också godtas om verksamheten i hög grad bidrar till en KI-grupps uppdrag.

32

Från och med 2016 års verksamhetsplan stärker EIT kontrollen av den verksamhet som institutet finansierar och KI-gruppernas kompletterande verksamhet på programplaneringstadiet, dvs. när verksamhetsplanerna bedöms. KI-grupperna kommer således inte längre att kunna ersätta planerad kompletterande verksamhet i rapporteringsstadiet utan EIT:s godkännande, och det kommer inte längre att råda någon osäkerhet om huruvida kostnaderna för en KI-grupps kompletterande verksamhet kommer att godtas i rapporteringsstadiet.

Ruta 3 – Exempel på en kompletterande verksamhet i en KI-grupp som saknar en "tydlig koppling" till en EIT-finansierad verksamhet

Kompletterande verksamhet bidrar på två sätt till att KIG-gruppens mål kan nås. Den kan antingen baseras på EIT-finansierad verksamhet eller ligga till grund för EIT:s finansiering av ytterligare innovation. Om KI-gruppernas kompletterande verksamhet endast ses som ett sätt att uppbåda finansiering blir synen på innovation alltför snäv.

I riktlinjerna för den årliga verksamhetsplanen har EIT dessutom ytterligare förbättrat sin vägledning om kompletterande verksamhet till KI-grupperna.

33

Innovation sker inte isolerat utan kräver kompletterande verksamhet och ekosystem där EIT-finansierad verksamhet kan integreras.

Kommissionen och EIT håller dock med om att definitionen av kompletterande verksamhet och tillförlitligare mätning av EIT-finansieringens hävstångseffekt kräver ytterligare uppmärksamhet. Kommissionen och EIT välkomnar därför revisionsrättens förslag. Som en konsekvens av detta har EIT redan tagit steg i den riktningen.

35

KI-gruppernas kompletterande verksamhet som ger kunskapsbasen för nya mervärdesaktiviteter kommer logiskt sett alltid att vara "retroaktiv" såtillvida att den kompletterande verksamheten i fråga slutförs innan den EIT-finansierade verksamheten inleds.

En del av KI-gruppernas kompletterande verksamhet kommer per definition inte att vara tillkommande. Den kommer i stället att lägga grunden för EIT-finansierad verksamhet. Denna EIT-finansierade verksamhet kan ge ytterligare hävstångseffekt längre fram i och med att den resulterar i produkter, processer eller tjänster som ger avkastning. Om en KI-grupps ursprungliga kompletterande verksamhet inte hade genomförts hade inte heller resultatet av en EIT-finansierad verksamhet som byggde på den kunnat åstadkommas. Retroaktiv kompletterande verksamhet i KI-grupperna är därför nödvändig i EIT:s innovationsmodell.

Samtidigt godtar kommissionen och EIT att sådan kompletterande verksamhet i KI-grupperna inte direkt kan beaktas när den finansiella hävstångseffekten av EIT-finansierad verksamhet beräknas.

Såsom förklaras ovan är kompletterande verksamhet nödvändig för att innovationssystem ska fungera effektivt och ligger i linje med ett flerårigt perspektiv.

Ruta 4 – En hävstångseffekt kan inte komma från en retroaktiv verksamhet

Kompletterande verksamhet är nödvändig för att lägga grunden för eller komplettera EIT-finansierad verksamhet. Det är inte all kompletterande verksamhet som kan anses ge hävstångseffekt, och definitionerna måste förbättras för att hävstångseffekten ska kunna mätas.

37

In natura-bidrag som kompletterande verksamhet eller kontantbidrag till kompletterande verksamhet är nödvändiga inslag i ett fungerande innovationssystem.

Ruta 5 – Exempel på kompletterande verksamhet i KI-grupperna som inte är tillkommande verksamhet

Inkludering av nya studenter medför alltid merkostnader i form av lärartid för handledning, laboratorieutrustning (framför allt för kurser med ett stort praktiskt inslag), hantering av praktikplatser på företag (vilket kräver personligt engagemang) och användning av universitetstjänster. När det gäller EIT-finansierade kurser kan studentkostnader som inte finansieras av EIT därför motiveras som differentierade kostnader för kompletterande verksamhet.

38

Ekonomisk hållbarhet bör inte tolkas som ett fullständigt stopp för EIT:s finansiering till KI-grupperna, men finansieringen ska minska till en i förväg fastställd lägstanivå, i enlighet med *Principles on KIC's financial sustainability* (principer för KI-gruppernas ekonomiska hållbarhet), som antogs av EIT:s styrelse den 5 mars 2015.

Det måste fortfarande visas att 15 år är otillräckligt för att utveckla och framgångsrikt genomföra en strategi för ekonomisk hållbarhet.

EIT-stiftelsen bildades för att verka på en annan nivå och med ett annat syfte än KI-grupperna. KI-grupperna skaffar och säkrar medel med sikte på eventuell avkastning på investeringen och kan generera inkomster från sin egen verksamhet, vilket aldrig var fallet för EIT-stiftelsen.

39

Det kommer onekligen att bli svårt att åstadkomma ekonomisk hållbarhet, men det är ännu för tidigt att uttala sig. OECD framhåller i sin innovationsstrategi 2015 att ett långsiktigt perspektiv är nödvändigt vid mätning av avkastningen på investeringar i innovation. Siffrorna från KIG-gruppernas fem första verksamhetsår räcker därför inte för att dra slutsatser om den ekonomiska hållbarheten på lång sikt.

EIT har stärkt sina insatser på detta område. I enlighet med principerna om KI-gruppernas ekonomiska hållbarhet utarbetar man nu en mall för rapportering om KI-gruppernas ekonomiska hållbarhet. Mallen kommer att införas i rapporteringsriktlinjerna för att säkra korrekt inkomstrapportering från KI-grupperna. Verksamhetsplanerna för 2016 och EIT-experternas bedömning av dem vittnar redan om avsevärda framsteg. Alla KI-grupper har gjort detta till ett av sina främsta mål, och verksamheten granskas i enlighet därmed för att se till att den genererar inkomster. En av de nya KI-grupperna finansierar t.ex. alla sina administrativa och fasta kostnader med egna medel, vilket är en stark utgångspunkt för att uppnå ekonomisk hållbarhet.

KI-gruppernas framsteg mot ekonomisk hållbarhet kommer att bedömas 2016, när de första rapporterna mottagits. I enlighet med principerna för ekonomisk hållbarhet kommer KI-grupperna att granskas mer ingående med avseende på EIT:s framsteg efter sju år. EIT har också bildat en arbetsgrupp, anlitat en expert och inlett en rad initiativ för att stödja KI-grupperna i deras strävan mot ekonomisk hållbarhet.

Allt detta gör att det ännu är för tidigt att uttala sig om KIG-gruppernas ekonomiska hållbarhet på tio års sikt.

42

Ändring av verksamhetsplaner medan genomförandet pågår är vanligt och ger hög grad av flexibilitet att inkludera innovationsprojekt även under de sista månaderna av bidragsavtalens löptid. Denna möjlighet har i stor utsträckning utnyttjats av KI-grupperna under perioden 2010–2014. Under 2014 godkände EIT fem ändringar gällande ny verksamhet i KI-grupperna.

I 2014 års riktlinjer för upprättandet av verksamhetsplaner för KI-grupperna gavs grupperna dessutom möjlighet att låta delvis ospecificerade mervärdesaktiviteter ingå i verksamhetsplanen för upp till 15 % av budgeten. Detta tillämpas på motsvarande sätt 2015, dvs. verksamhetsplanerna innefattar en beskrivning av processen för val av nya aktiviteter, och den exakta beskrivningen av aktiviteterna lämnas när närmare uppgifter finns.

KI-grupperna har dessutom möjlighet att överföra upp till 100 % av sin budget mellan aktiviteter under samma budgetrubrik, och upp till 20 % mellan budgetrubriker utan EIT:s förhandsgodkännande. Denna bestämmelse är mycket flexiblare och förmånligare än inom något annat EU-program. Den visar dessutom att särskilda mekanismer utformats för att underlätta förändringar i en snabbt föränderlig omgivning, vilket är nödvändigt i samband med innovationsprojekt.

43

EIT:s årsbudget är beroende av det belopp som röstats fram i EU:s årliga budget, vanligen i december år N - 1. EIT:s budgetåtaganden får inte överstiga de belopp som godkänts i EU:s budget. Det är skälet till att EIT ingår årliga bidragsavtal med KI-grupper. Ytterligare åtgärder för att ta hänsyn till den fleråriga dimensionen hos viss verksamhet håller dock på att undersökas, särskilt i arbetsgruppen för förenkling.

44

EIT:s metod med konkurrensutsatt tilldelning av finansiering bygger på resultatbaserad budgetering, som har inbyggd osäkerhet och belönar spetskompetens och genomslag. Långsiktigt säkrad finansiering kan vara till nackdel för en resultat- och effektorienterad strategi.

Såsom framgår av svaren på punkterna 41 och 44 förfogar KI-grupperna dessutom över ett antal instrument för att försäkra sig mot kortfristiga variationer i finansieringen. Det handlar om både allmänna finansmarknadsinstrument och flexibilitet i verksamhetsplanens utformning.

Ruta 6 – Europeiska fonden för strategiska investeringar² och dess inverkan på EIT:s budget – Andra stycket:

Finansieringen för KI-grupperna 2016 har visserligen minskats, men den är ändå tillräcklig för att de tre etablerade KI-grupperna ska kunna behålla stabila verksamhetsplaner och för att de två nybildade grupperna ska kunna växa i snabb takt. Under 2016 tilldelades de tre etablerade KI-grupperna mer än 233 miljoner euro, och de två nybildade grupperna fick 41 miljoner euro.

² Yttrande nr 4/2015 över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska fonden för strategiska investeringar och om ändring av förordningarna (EU) nr 1291/2013 och (EU) nr 1316/2013.

45

Argumenten om de årliga bidragsavtalens olämplighet bör balanseras mot bakgrund av EIT:s initiativ för att kombinera det årliga och det fleråriga perspektivet. Det bör noteras att det fleråriga perspektivet beaktas i samband med den årliga konkurrensutsatta tilldelningen av finansiering. Vid sidan av den konkurrensutsatta finansieringen finns dessutom ett inslag av stödfinansiering i den årliga tilldelningen av finansiering till KI-grupper. Stödfinansieringen fördelas lika mellan KI-grupperna och ger finansiering med hög säkerhet. Vidare bör det noteras att rampartnerskapsavtalet utgör den rättsliga grunden och "åtagandet" från EIT:s sida att stödja KI-grupperna under en längre period. Såsom förklaras ovan finns det också i den årliga bidragscykeln en inbyggd flexibilitet att stoppa och inleda innovativa projekt under året. Den årliga cykeln hindrar alltså inte flexibilitet för enskilda aktiviteter utan utgör en övergripande planeringsram.

46

Utbildning är ett av EIT:s främsta verksamhetsområden. Institutet ägnar särskild omsorg åt att se till att dess utbildningsprogram får tillräcklig finansiering. Den garanterade stödfinansieringen till varje KI-grupp för en betydande andel av budgeten minskar osäkerheten för flerårig prioriterad verksamhet som utbildningsprogrammen.

47

Stödfinansieringen minskar risken för att en stor del av programmet ska behöva avbrytas.

Se kommissionens och EIT:s svar på punkterna 41 och 44.

48

Det betydande inslaget av stödfinansiering i EIT:s finansieringsmodell ger en viss säkerhet i den långsiktiga planeringen.

Se kommissionens och EIT:s svar på punkterna 41 och 44.

49

Eftersom EIT:s budget är ettårig och EU:s budget vanligen antas först i mitten av december, kan bidragsavtal för ett visst år inte undertecknas före den 1 januari det året. Denna fråga togs första gången upp av Europeiska revisionsrätten i den särskilda årsrapporten för budgetåret 2011, och EIT lämnade synpunkter. Institutet åtog sig att minska gapet mellan åtgärdernas startdatum enligt KIG-gruppernas verksamhetsplaner och datumet för undertecknande av bidragsavtalen. Tack vare denna insats undertecknades 2013 och 2014 års bidragsavtal med tre KI-grupper i februari respektive år.

År 2015 utgjorde ett undantag eftersom KI-grupperna bad om uppskov med tillämpningen av det nya rampartnerskapsavtalet för att få ytterligare klarhet i konsekvenserna av vissa bestämmelser mellan EIT, KI-grupperna och Europeiska kommissionen i samband med anpassningen till Horisont 2020-reglerna. Eftersom rättsligt samråd krävdes tog kommissionens förhandsgodkännande av de nya bidragsavtalen längre tid än vanligt. EIT räknar med att bidragsavtalen på nytt ska undertecknas i tid från och med 2016 när de nya rampartnerskapsavtalen är på plats – det försenade undertecknandet 2015 var således en engångsföreteelse.

50

Detta var normal praxis fram till 2015, men KI-grupperna kan under vissa omständigheter – t.ex. om den tidigare förskottsfinansieringen förbrukats – och med förbehåll för vissa interna rapporteringsskyldigheter begära ytterligare förskottsutbetalningar.

EIT skulle vilja ge förskottsfinansiering med upp till 70 % av det beviljade bidraget för att hjälpa KI-grupperna med likvida medel. Det bör dock noteras att förskottsfinansieringen är beroende av tillgången till betalningsbemyndiganden, som ligger utanför institutets kontroll. Förskottsfinansieringen för 2016 års bidragsavtal väntas uppgå till omkring 60 %.

KI-grupperna är kraftfulla innovationsnätverk som innefattar starka industripartner och universitet och har möjlighet att klara kassaflödena t.ex. med hjälp av banklån, något som en del KI-grupper redan har visat. Det kan därför öka förskottsfinansieringen till partner eller stödmottagare (t.ex. studenter eller nystartade företag) som i annat fall skulle kunna få problem med kassaflödet.

51

EIT:s styrelse antog den 3 december 2015 EIT:s övervakningsstrategi som innefattar mätning av uppgifter för Horisont 2020, EIT:s effekter via sin egen och KI-gruppernas verksamhet och KI-gruppernas resultat. Institutet bidrar dessutom aktivt till 2014 års övervakningsrapport för Horisont 2020 och kommer att stå för ett avsnitt i rapporten.

52

Tidigare ändringar av de grundläggande centrala resultatindikatorerna gjordes för att finjustera deras innebörd. Det skedde i syfte att säkra rättvisa villkor för de olika KI-grupperna och med hänsyn till KI-gruppernas föränderliga karaktär. Dessa ändringar gjordes efter samråd med KI-grupperna, bl.a. för att ta hänsyn till skillnaderna i fråga om KI-gruppernas verksamhetsområden och generella omgivning.

Ändringarna av de grundläggande centrala resultatindikatorerna över tid är därför en direkt följd av slutsatsen i punkt 52.

53

EIT genomför heltäckande analyser för jämförelse mellan KI-grupperna med utgångspunkt i flera faktorer, inte bara på grundval av de grundläggande centrala resultatindikatorerna. Genomförandet av KI-gruppernas verksamhetsplaner bedöms både med hjälp av kvantitativa resultatindikatorer och genom kvalitativa granskningar som görs av externa experter och den egna personalen. Därutöver sker även övervakning på plats och särskilda granskningar av KI-gruppernas verksamhet. Dessa verktyg ger sammantaget en mycket informativ bild av olikheterna mellan KI-grupperna.

54

EIT tillstår att resultat och effekter endast kan mätas med hjälp av en kombination av kvalitativa och kvantitativa indikatorer. Detta behandlas utförligt i EIT:s övervakningsstrategi, som antogs av styrelsen i december 2015, och inom ramen för den pågående granskningen av de centrala resultatindikatorerna, såsom förklaras i punkt 102.

55

Näringslivet är starkt representerat i styrningen av KI-grupperna och spelar en ledande roll vid utformningen av gruppernas strategier. Nedan följer en icke uttömmande förteckning över företrädare för de olika näringsgrenarna i KIG-gruppernas styrelser:

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

56

Nivån för EIT:s bidragsfinansiering är inte ett tillförlitligt mått på graden av medverkan i KI-grupperna. Finansieringen till högre utbildning är t.ex. inriktad på stöd för mer entreprenörsinriktade kursplaner och för nytexaminerade studenter, vilket direkt gynnar företagen. Ett mått på medverkan bör ta hänsyn till antalet partner, eftersom det är det direkta måttet på hur attraktiv en KI-grupp är, och till vilket slags verksamhet som stöds i stället för vilken typ av institution som genomför verksamheten.

57

EIT och KI-grupperna har utformats för att ta itu med den låga graden av samarbete mellan universitet och näringsliv, som är ett EU-omfattande problem. Näringslivet är därför starkt representerat i styrningen av KI-grupperna och spelar en ledande roll vid utformningen av gruppernas strategier. Inledande svårigheter med att åstadkomma den önskade graden av samarbete mellan universitet och näringsliv var emellertid att vänta. För att åtgärda detta har EIT ändrat riktlinjerna för verksamhetsplanerna och lagt fram strategiska förslag för KI-grupperna. KI-grupperna har också ändrat sina interna regler och förfaranden.

De framsteg som EIT och KI-grupperna gjort på detta område visar att modellen med KI-grupper är den rätta när det gäller att utveckla ett långsiktigt samarbete mellan universitet, forskning och näringsliv, och vi är övertygade om att resultaten kommer att bli ännu bättre i framtiden.

58

EIT har inget mål för hur stor andel av budgeten som ska gå till små och medelstora företag, men det finns kvantifierade mål för skapande av små och medelstora företag. EIT:s bidrag till nystart av små och medelstora företag är en av institutets centrala resultatindikatorer, och här ges därför omfattande incitament. För 2014 rapporterade de tre KIG-grupperna i första omgången om 90 nystartade företag – samtliga små och medelstora företag enligt definitionen i kommissionens rekommendation K(2003) 1422. Många befintliga småföretag fick dessutom stöd i form av bidrag i flera led eller genom tjänster från KI-gruppernas acceleratorer.

59

EIT har nått utomordentliga resultat när det gäller främja och stödja små och medelstora företags deltagande i innovationsverksamhet.

Många av institutets insatser riktar sig specifikt till små och medelstora företag. Som ett ekonomiskt incitament för små och medelstora företag fanns till och med under perioden 2010–2013 ett särskilt undantag från EU:s budgetförordning för EIT. Det gjorde att små och medelstora företag, i egenskap av KI-gruppspartner, kunde begära bidrag för 40 % av de indirekta kostnaderna, utöver de direkta kostnaderna, jämfört med 20 % för andra företag.

När det gäller riktat stöd till befintliga små och medelstora företag erbjuder KI-gruppernas partnerskap ett starkt ekosystem där de kan få stöd. Befintliga små och medelstora företag med exceptionell innovationspotential lämpar sig därför utmärkt för att ingå i ett KI-grupppartnerskap och dra full nytta av det stöd som EIT erbjuder. Ett allt större antal små och medelstora företag deltar därför både som partner i KI-grupper och som mottagare av KI-gruppernas bidrag i flera led och av tjänster som gäller företagsbildande och acceleration.

60

Eftersom KI-grupperna strävar efter att bli ekonomiskt hållbara och kan använda sig av finansiella instrument (t.ex. banklån) och andra finansieringskällor vid sidan av finansieringen från EIT kan de se till att utbetalningarna till små och medelstora företag görs i rätt tid, oavsett när EIT-finansieringen mottas. EIT kan inte påtvinga KI-grupperna betalningsvillkor i anslutning till de avtalsförbindelser de har med sina partner, eftersom KI-grupperna är självstyrande i det avseendet. Stödutbetalningarna till små och medelstora företag är dock begränsade jämfört med programmet som helhet, och KI-grupperna har därför möjlighet att öka förskottsutbetalningarna till små och medelstora företag genom lämplig kassaflödeshantering (i kommissionens och EIT:s svar på punkterna 41 och 44 ges fler exempel på flexibiliteten i KI-gruppernas finansiering).

61

EIT samlar systematiskt in information om statusen för nya KI-gruppspartner när de ansluter sig till grupperna. Institutet har därför aktuell information om antalet KI-gruppspartner som är små och medelstora företag.

Stora organisationer är dessutom i majoritet under de första åren av en KI-grupps liv, eftersom de har förmågan att upprätta en stark strategisk agenda och ett vinnande förslag som bidrar till att de blir valda. Små och medelstora företag ansluter sig vanligen till KI-grupperna i ett senare skede när deras deltagande kan ge ett mervärde till de etablerade partnerskapets verksamhet.

KI-gruppen InnoEnergy hade t.ex. 25 små och medelstora företag som KI-gruppspartner under perioden 2010–2013. Under 2014 och 2015 anslöt sig dock 55 respektive 50 nya små och medelstora företag, och därmed ökade antalet små och medelstora partnerföretag till 130.

Många små och medelstora företag deltar i EIT:s KI-grupsprogram och är slutliga mottagare av institutets bidrag genom överenskommelser om underentreprenad eller bidrag i flera led med andra KI-gruppspartner, t.ex. universitet, forskningscentrum eller industriföretag. KI-gruppernas accelerations- och inkubationsprogram riktar sig särskilt till nystartade små och medelstora företag, och EIT har en central resultatindikator som mäter nystart av små och medelstora företag. Eftersom allt fler små och medelstora företag ingår i KI-gruppernas partnerskap och får bidrag från EIT blir det också naturligt att en större andel av bidragen utnyttjas av små och medelstora företag.

62

EIT stöder aktivt små och medelstora företag. Det finns tydliga mål för start av nya företag, något som är en av institutets viktigaste centrala resultatindikatorer.

Se kommissionens och EIT:s svar på punkt 57.

64

Främjande av synergieffekter och komplementaritet med andra EU-initiativ prioriteras av både EIT och GD Utbildning och kultur. Det är ett mål som ingår i EIT:s strategiska innovationsprogram och förordningen om inrättande av EIT.

Synergieffekter och komplementaritet främjas av GD Utbildning och kultur och EIT (t.ex. genom det årliga mötet mellan kommissionens avdelningar, EIT och KI-grupperna, och genom urvalskriterierna för nya KI-grupper). Dessa aspekter är också inbyggda i modellen med KI-grupper, där vissa delar speglar mål och lärdomar från andra EU-program (kunskapstriangeln har t.ex. sin motsvarighet i delar av Erasmus+ och i dialogen mellan universitet och näringsliv; samlokaliseringssentrumerna har sin motsvarighet i EU:s regionalpolitik; arbetet med samhällsutmaningar bedrivs även inom Horisont 2020; EIT:s finansieringsmodell bygger på lärdomar från andra program). Det finns konkreta exempel på synergieffekter inom KI-gruppernas tematiska områden: EIT Digital – de offentlig-privata partnerskapen för framtidens internet och stordata; KI-gruppen InnoEnergy – SET-planen; KI-gruppen Climate: samarbete med GD Klimatpolitik inför FN:s klimatkonferens i Paris i december 2015.

EIT fortsätter att främja synergieffekter i samband med konkreta projekt, senast inom ramen för Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi), det europeiska samarbetet inom vetenskap och teknik (Cost) och Europeiska rymdorganisationen (ESA)

69

EIT har redan begärt att processen för att uppnå fullständigt finansiellt oberoende ska inledas. Den väntas avslutas före utgången av 2016.

71

EIT ser till att reglerna följs men belönar också i allt större utsträckning resultat och ger incitament till genomslag. Bristfälliga resultat får t.ex. en allt negativare effekt på en KI-grupps budget. Som ett led i principerna för KI-gruppernas ekonomiska hållbarhet blir den andel av gruppens EIT-budget som utgörs av konkurrensutsatt finansiering allt större. Eftersom denna andel – som belönar resultat – ökar med tiden kommer en KI-grupp med bristfälliga resultat att ha ett allt större ekonomiskt incitament för förbättring.

72

EIT har under 2015 stärkt den direkta inverkan av bristfälliga resultat på de belopp som betalas ut – en KI-grupps krav på kostnadsersättning kommer inte att godtas i sin helhet om genomförandet av verksamheten varit bristfälligt. Se kommissionens och EIT:s svar på punkt VII i sammanfattningen.

Efter revisionsrättens ingripande har EIT fortsatt att stärka sin kostnadskontroll i de årliga revisionsrapporterna. Institutet belönar resultat i hög grad, samtidigt som man ger en hög grad av säkerhet när det gäller kostnadernas stödberättigande.

Kommissionens svar

74

EIT och kommissionen anser att gränsvärdet i artikel 34 i reglerna för deltagande i Horisont 2020 är lämpliga för EIT:s bidrag till KI-grupper. Vi ser det som rimligt att kräva ett revisionsintyg av en mottagare av medel från EU/EIT som begär ett årligt bidrag på över 325 000 euro. Institutet skulle under alla omständigheter behöva ett särskilt undantag från artikel 34 i reglerna i Horisont 2020 för att kunna tillämpa ett annat eller högre gränsvärde än 325 000 euro för bidrag som begärs av deltagare.

Se även kommissionens och EIT:s svar på punkterna 79 och 80.

76

Det bör noteras att de "finansiella rapporterna" inte är EIT-specifika längre, eftersom kostnadsrapporterna från och med 2016 års bidragsavtal helt och hållet har anpassats till mallarna för Horisont 2020.

79 Andra strecksatsen

Denna rekommendation skulle kräva ett särskilt undantag från reglerna för deltagande i Horisont 2020 och budgetförordningen³.

79 Tredje strecksatsen

Denna rekommendation ligger utanför EIT:s kontroll, eftersom den skulle kräva ett särskilt undantag från reglerna för deltagande i Horisont 2020 och budgetförordningen⁴.

81

Att lägga ut den tekniska projektbedömningen på externa experter är vanligt inom FoU-program. Det görs framför allt i samband med mycket komplexa projekt som omfattar flera verksamhetsområden, t.ex. utbildning, innovationer och näringsliv.

83

Det bör noteras att utvecklingen när det gäller personalomsättningen har förbättrats sedan 2013. Den låga landsko-efficienten för Ungern (för närvarande 69 %) är en viktig bidragande faktor när det gäller personalomsättningen. Detta ligger dock utanför EIT:s kontroll.

84

Avsevärda förbättringar av EIT:s ledningskapacitet har gjorts. Den vakanta enhetschefstjänsten har tillsatts, och rekryteringen av den andra enhetschefen pågår. Även rekryteringen av EIT:s direktör pågår.

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

EIT:s fokus på spetskompetens betyder att det är naturligt att länder med högre innovationsförmåga i högre grad är företrädna i KI-grupperna. Det är ett tydligt mål för EIT att stärka befintliga förmågor och kompetenscentrum i Europa, men institutet ser också till att gynna delar av unionen som inte direkt deltar i KI-grupper genom EIT:s regionala innovationssystem.

Ruta 11 – Farhågor om koncentrationen av EIT:s finansiella stöd och bristen på insyn

Det råder rimlig balans mellan sidorna i kunskapstriangeln när det gäller både partnernas och finansieringens fördelning. Det finns tydliga förfaranden för KI-gruppernas projekturval, vilket säkrar kvalitetskontroll och insyn.

89

EIT:s resultat börjar visa sig. Institutet har genererat över 1 000 nytutexaminerade entreprenörer, ett stort antal nystartade företag, en rad framgångar och ett starkt Europaomfattande nätverk av samlokaliseringssentrum och företagsacceleratorer och har bidragit till en entreprenörskultur.

92

Den granskning av företagsetableringen som slutfördes i november 2015 ger starka belägg för det mervärde som EIT:s/KI-gruppernas acceleratorprogram har bidragit med. Villkoren för finansierade projekt vittnar också om att EIT:s stöd för företagsetablering gett avsevärda resultat.

93

De centrala resultatindikatorerna visar att betydande output har erhållits, som nu till stor del har omsatts i konkreta resultat (se exemplen i punkt 90).

94

Det bör framhållas att icke-europeiska studenter också integreras i europeiska företag eller startar egna projekt efter studierna och på så sätt bidrar med inflytande och mervärde i samhället. EIT:s KI-grupper har skapat en miljö där gapet mellan den akademiska världen och näringslivet har minskat, och för dessa studenter kommer det därför att vara naturligare att efter studierna arbeta för en företagspartner i en KI-grupp och alltså stanna kvar i Europa.

98 Samtliga tre KI-grupper i första omgången har utvecklat strategier för ekonomisk hållbarhet i enlighet med artikel 6.2 e i förordningen om inrättande av EIT. En sammanfattning av dessa strategier har sedan 2014 presenterats i KI-gruppernas verksamhetsplaner. För verksamhetsplanen 2016 fokuserade en EIT-expert särskilt på frågor om ekonomisk hållbarhet och bedömde planerna för varje KI-grupp.

103

De nya rampartnerskapsavtalen ska undertecknas i början av 2016.

Slutsatser och rekommendationer

Rekommendation 1

Kommissionen och EIT godtar rekommendationen.

Ett förslag om ändring av rättsliga bestämmelser måste utarbetas i enlighet med principerna för bättre lagstiftning, i synnerhet principen om att "utvärdera först". Den rättsliga grunden för EIT kräver att kommissionen utvärderar institutet före utgången av 2017, och en utvärdering håller på att förberedas med deltagande av alla berörda avdelningar vid kommissionen.

Utvärderingen kommer även att ta hänsyn till kritiken i samband med revisionen, och de oberoende utvärderarna kommer att ha tillgång till revisionen. Med utgångspunkt i utvärderingsresultaten kommer beslut att fattas om framtida åtgärder, i överensstämmelse med principerna för bättre lagstiftning.

Kommissionen kommer att basera sin ståndpunkt om ändring av den rättsliga grunden för EIT på slutsatserna från de oberoende experternas utvärdering och på resultatet av denna granskning.

107

Se kommissionens och EIT:s svar på punkterna 40–49 och 60, där deras ståndpunkt i dessa frågor sammanfattas.

Rekommendation 2 a)

Kommissionen och EIT godtar delvis rekommendationen och kommer att undersöka i vilken mån tillämpningen av ett flerårigt perspektiv kan utökas.

Rekommendation 2 b)

Kommissionen och EIT godtar rekommendationen.

För a): fullständig översyn senast våren 2017 och genomförande (beroende på översynen) senast 2018.

108

Se kommissionens och EIT:s svar på punkterna i fråga, där deras ståndpunkt i dessa frågor sammanfattas.

Rekommendation 3

EIT och kommissionen godtar denna rekommendation.

109

Se kommissionens och EIT:s svar på punkterna i fråga, där deras ståndpunkt i dessa frågor sammanfattas.

Rekommendation 4

Kommissionen och EIT godtar rekommendationen.

EIT kommer att fortsätta att utveckla det effektfokus som infördes 2015.

HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer (http://ec.europa.eu/represent_sv.htm), hos delegationer i länder utanför EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm), genom att kontakta nätverket Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (*).

(* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

Avgiftsbelagda publikationer

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Europeiska institutet för innovation och teknik (EIT) har det ambitiösa målet att stärka kopplingarna mellan utbildning, vetenskap och näringsliv och därigenom fungera som en drivkraft för innovation i EU. EIT har visserligen en god grund, men dess komplicerade verksamhetsregler och brist på ledarskap har försämrat institutets genomslagskraft. Vi konstaterade flera brister i EIT:s finansieringsmodell, rapporteringen mellan EIT och kunskaps- och innovationsgrupperna och kunskaps- och innovationsgruppernas finansiella hållbarhet. Sju år efter bildandet är EIT:s verksamhet ännu inte helt oberoende av Europeiska kommissionen. Det har hämmat beslutsfattandet. Om EIT vill bli det banbrytande innovativa institut som var avsikten från början, krävs det justeringar såväl rättsligt som i verksamheten för att ta bättre vara på EU:s innovationspotential.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån