



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 18.10.2006
SEK(2006) 1314

KOMMISSIONENS ARBETSDOKUMENT

som åtföljer

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om inrättande av Europeiska tekniska institutet

KONSEKVENSANALYS

som täcker kraven på förhandsutvärdering

SAMMANFATTNING

{KOM(2006) 604 slutlig}
{SEK(2006) 1313}

SAMMANFATTNING

Inledning

Förslaget att inrätta ett europeiskt tekniskt institut lades först fram av kommissionen i vårrapporten 2005. På grundval av ett samråd 2005 antog kommissionen ett första meddelande om ett europeiskt tekniskt institut den 22 februari 2006 som beskriver institutets syfte och möjliga omfattning. Vid Europeiska rådets möte i mars 2006 konstaterades att det europeiska tekniska institutet är ett viktigt steg på vägen mot att åtgärda de brister som idag finns när det gäller högre utbildning, forskning och innovation. Europeiska rådet uppmanade också kommissionen att senast i mitten av juni 2006 lägga fram ett förslag om ytterligare åtgärder.

Efter ett omfattande samråd med berörda aktörer på europeisk nivå och medlemsstaterna lade kommissionen den 8 juni 2006 fram ett andra meddelande om Europeiska tekniska institutet som innehöll information om en rad specifika frågor och en redogörelse för hur arbetet med att inrätta ett sådant institut skulle fortskrida. Vid sitt möte i juni 2006 bekräftade Europeiska rådet återigen Europeiska tekniska institutets betydelse och uppmanade kommissionen att lägga fram ett formellt förslag under hösten 2006. Denna konsekvensanalys är en integrerad del av detta förslag¹.

Problemformulering

Det övergripande problem som behandlas i förslaget om inrättande av Europeiska tekniska institutet är bristen på välriktade investeringar i högre utbildning och forskning och utveckling (FoU) i EU och att EU i mindre utsträckning än konkurrenterna (främst Japan och USA) lyckas omvandla kunskap och FoU-resultat till kommersiellt gångbara produkter och nya arbetstillfällen. Denna ”innovationsklyfta” mellan EU och dess huvudsakliga konkurrenter på det ekonomiska området är en av de viktigaste utmaningarna som EU måste tackla inom ramen för Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning. Det finns inga tecken som tyder på att klyftan håller på att minska.

Det finns minst fem viktiga faktorer som ligger bakom denna utveckling:

- Otillräckliga resurser till poler med spetskompetens som kan konkurrera globalt.
- Otillräcklig ämnesövergripande och tvärvetenskaplig forskning och utbildning med inriktning på innovation på medellång och lång sikt.
- Dålig integrering av de tre sidorna i kunskapstriangeln.
- Brist på innovativa styrelseformer och organisationsmodeller inom europeiska forskningsinstitut samt universitet och högskolor.
- Alltför många hinder som bidrar till de kostnader som bristande europeisk integration medför.

¹ Endast de avdelningar inom kommissionen som deltagit i utarbetandet ansvarar för denna rapport, som är tänkt som ett diskussionsunderlag. Innehållet i rapporten motsvarar inte nödvändigtvis det slutliga beslut som kommissionen kan komma att fatta.

Befintliga initiativ och det föreslagna initiativets europeiska mervärde

Det är främst medlemsstaterna som ansvarar för utarbetandet av politiken när det gäller utbildning, forskning och innovation. Medlemsstaterna har olika strategier för innovation och det finns många positiva initiativ och utvecklingstendenser på nationell nivå som bör främjas och stärkas. Den utmaning som vi står inför när det gäller innovation är dock av sådan art och omfattning att insatser på EU-nivå sannolikt innebär ytterligare fördelar som kanske inte kan skapas genom åtgärder som vidtas av enskilda medlemsstater.

EU har dock stött medlemsstaternas insatser för att förbättra innovation och stärka kunskapstriangeln. Inom ramen för Lissabonstrategin och den öppna samordningsmetoden i fråga om utbildning 2010 och 3-procentsmålet främjar kommissionen politiska utbyten som syftar till att kartlägga bästa praxis och stimulera till bättre beslutsfattande när det gäller att lösa problemet med innovationsklyftan. Flera program som rör kunskapstriangeln har inrättats inom gemenskapens Lissabonprogram. Dessa program tillhandahåller ekonomiskt stöd som också syftar till att skapa en ram inom vilken europeiska universitet, forskningscentrum, företag och andra aktörer i kunskapstriangeln kan bidra till tillväxt- och sysselsättningsstrategin i största möjliga utsträckning. Det finns en rad gemenskapsprogram som direkt eller indirekt stöder olika aspekter av kunskapstriangeln, t.ex. sjunde ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling, programmet för konkurrenskraft och innovation, det integrerade programmet för livslångt lärande samt strukturfonderna.

Hittills har det dock inte funnits något EU-initiativ som tagit ett helhetsgrepp på kunskapstriangeln, så att de tre sidorna stödjer varandra. Befintliga instrument avser antingen bara en sida av kunskapstriangeln eller högst två, och stöder oftast utvecklingen på nationell nivå. Det har heller aldrig funnits något EU-initiativ som syftar till att skapa en institution i världsklass på EU-nivå som skall utveckla den kvalitet som krävs inom forskning, utbildning och innovation och uppnå en kritisk massa inom ett särskilt område. Denna potential har hittills inte förverkligats.

För att minska innovationsklyftan mellan EU och dess viktigaste konkurrenter behövs stöd till kvalitetsdrivna strategiska partnerskap på EU-nivå mellan aktörer på de olika sidorna av kunskapstriangeln på ämnesövergripande och tvärvetenskaplig basis. Europeiska tekniska institutet (ETI) är tänkt att bli en aktör i världsklass på sitt område – ett flaggskepp som inspirerar andra europeiska aktörer och nätverk i kunskapstriangeln att uppnå bättre resultat. Institutet kan på så sätt komplettera befintliga europeiska och nationella initiativ och finansieringsinstrument som syftar till att minska innovationsklyftan mellan EU och dess främsta konkurrenter.

Målen för Europeiska tekniska institutet

Följande allmänna mål har ställts upp för ETI:

- Bidra till att förbättra innovationsförmågan i EU genom att partnerorganisationerna deltar i integrerad innovation, forskning och utbildning av högsta internationella standard.
- Fungera som en förebild och ett flaggskepp för det integrerade europeiska området för innovation, forskning och utbildning genom att stimulera till innovation på områden av särskilt ekonomiskt intresse eller samhällsintresse samt tillhandahålla ett föredöme när det gäller hantering av innovation.

ETI har följande särskilda uppgifter:

- Bedriva och/eller främja ämnesövergripande och tvärvetenskaplig strategisk forskning på områden av särskilt ekonomiskt intresse eller samhällsintresse.
- Fungera som ett föredöme när det gäller att främja positiva effekter i ett större perspektiv och modernisering av högre utbildning och forskning i EU, både direkt genom den resulterande verksamheten och indirekt.
- Sträva efter att se till att resultaten av Europeiska tekniska institutets arbete används på ett sätt som gynnar EU.
- Uppnå en kritisk massa i form av mänskliga och fysiska resurser på strategiska ämnesövergripande och tvärvetenskapliga kunskapsområden från partnerorganisationerna och därigenom dra till sig och behålla duktiga forskare och betydande privata investeringar i FoU.
- Främja nya samarbetsformer för de olika partnerorganisationerna i kunskapstriangeln.
- Stärka synergieffekterna (och undvika överlappning) med EU:s övriga politik och program inom utbildning och FoU.

Alternativ

I konsekvensanalysen behandlas fem alternativ för inrättande av ett europeiskt tekniskt institut som beaktar dessa mål. De första tre innebär att nya operativa mekanismer för innovation, forskning och utbildning införs, men de skiljer sig åt i fråga om centraliseringsgrad och användningen av ett ”nedifrån-och-upp”-perspektiv. Det fjärde alternativet innebär egentligen inte att någon ny aktör skapas, utan att institutet istället skall uppnå sina mål genom att bevilja bidrag till befintliga aktörer och nätverk. Det femte alternativet (ingen åtgärd) fungerar som ett riktmärke för jämförelse med de övriga alternativen.

- (1) Ett centraliserat europeiskt tekniskt institut. Detta innebär att man inrättar ett institut som skall välja ut och leda kunskaps- och innovationsgrupper på strategiska ämnesövergripande och tvärvetenskapliga områden med verksamhet inom utbildning, forskning och innovation. Grupperna inrättas med medel som institutet tilldelas för detta ändamål. De resurser som tillförs av partnerorganisationerna kommer att rättsligt tillhöra institutet, som utformas som en enda ny institution. Detta är också ett institut som utfärdar utbildningsbevis för magister- och doktorsexamen. Institutet leds av en central styrelse med stor frihet att välja ut kunskaps- och innovationsgrupper, fastställa lönevillkor för de anställda och genom förhandling välja ut vilka bestämmelser som skall hämtas från befintliga institutioner samt samarbeta med andra parter. Detta institut har en direkt ledningsroll när det gäller att fastställa en gemensam ram och bestämmelser för gruppernas verksamhet samt utvärdering av personalen och lönevillkor. EU finansierar institutet i inledningskedet.
- (2) Ett distribuerat europeiskt tekniskt institut. Även detta alternativ innebär att en rad kunskaps- och innovationsgrupper inrättas, men dessa är helt fristående både från central ledning och från varandra. Institutet är ett finansieringsorgan som kan styra resurser till dessa nya rättssubjekt. Grupperna kan utfärda utbildningsbevis för högre universitetsutbildning med flexibla modeller som gemensamma examina. Befintliga

institutioner får lägga fram förslag och erbjuds startfinansiering från institutet. Styrningen decentraliseras till grupperna och partnerorganisationerna. Den centrala samordningen innebär inte att intresseområden eller särskilda operativa ramar fastställs på förhand; detta sker istället inom varje grupp.

- (3) Ett integrerat tekniskt institut. Detta alternativ har lånat drag från de två föregående. Som i alternativ 2 inrättas nya rättssubjekt till vilka partnerorganisationer inom utbildning, forskning och näringslivet bidrar med mänskliga och fysiska resurser (dvs. kunskaps- och innovationsgrupper). Dessa ”samriskföretag” har stor frihet att välja hur partner sammanförs inom en gemensam ram med principer och riktlinjer som fastställs av institutets styrelse. Som i alternativ 1 samordnas grupperna av ett annat rättssubjekt, styrelsen, som utarbetar den övergripande strategin (t.ex. vilka områden man skall investera i), väljer ut och utvärderar partnerskap, utser dessa till kunskaps- och innovationsgrupper inom ETI, anslår medel till dem samt övervakar resultaten av deras arbete. Liksom i alternativ 2 har grupperna dock stor handlingsfrihet – de kan t.ex. själva organisera sitt arbete och sin verksamhet, även rekrytering och utfärdande av utbildningsbevis.
- (4) Ett tekniskt institut som tillhandahåller finansiering och märkning. Detta institut fungerar som ett finansieringsorgan, sköter institutets märkning samt anslår medel till befintliga organisationer som uppfyller kvalitetskraven. På grundval av inbjudningar att lämna förslag väljer institutet ut och finansierar organisationer som uppfyller kvalitetskraven. Vissa av de finansierade organisationerna kan delta i gränsöverskridande samarbete, men detta sker i så fall genom befintliga samarbetsmekanismer. De utvalda institutionerna använder institutets märke.
- (5) Ingen åtgärd. Det betyder att man inte inrättar något institut, utan att de problem som beskrivs ovan behandlas inom ramen för befintliga program och politiska åtgärder. Detta alternativ fungerar som ett riktmärke för jämförelse med övriga alternativ.

Jämförelse mellan alternativen

Bedömningen grundar sig på en rad olika inlägg som gjorts av olika berörda parter i samband med t.ex. det offentliga samrådet, inlämnade ståndpunkter och artiklar eller möten. Storleken på den särskilda finansiering (både från EU och från andra källor) som ställs till förfogande för institutet förutsätts vara densamma för alternativen 1, 2, 3 och 4. Däremot innebär alternativ 5 (ingen åtgärd) inte att någon särskild EU-finansiering tillhandahålls. Det totala beloppet har antagits vara 2,4 miljarder euro för perioden 2008–2013, vilket framgår av avsnitt 8 i konsekvensanalysrapporten.

Analysen visar att alternativen 1, 2 och 3 får betydande ytterligare konsekvenser jämfört med alternativet ingen åtgärd. Det beror på att de ger utrymme att ta upp behovet av gemensamt resursutnyttjande för att uppnå en kritisk massa på utvalda områden och tillhandahålla nya modeller som kan integrera kunskapstriangelns tre sidor.

De tre alternativen skiljer sig åt främst i fråga om de styrelseformer som används för att uppnå denna integration. Alternativ 1 lägger tonvikten vid behovet av samordning och ger ledningsstrukturen en mer framträdande roll när det gäller att fastställa prioriteringar och organisera gruppernas arbete. Det leder till starkare synergieffekter mellan grupperna och skapar förutsättningar för mer innovativa modeller för mobilisering av partner i den privata sektorn. Syftet är också att belysa behovet av att undanröja hindren för rörlighet och

samarbete i EU och göra ETI till ett flaggskepp och en symbol för EU som kunskapsamhälle. Stark centralisering kan dock leda till onödig byråkrati och brist på den flexibilitet som behövs för att hantera nya kunskapsområden. Det kan också minska partnerernas vilja att delta och därigenom göra det svårare att uppnå en kritisk massa genom gemensamt utnyttjande av befintliga resurser.

Alternativ 2 innebär att de flesta strategiska och operativa uppgifter delegeras till kunskaps- och innovationsgrupperna, som är mer öppna för påverkan från partnerorganisationerna. Detta alternativ balanserar svagheter i alternativ 1 och kan vara en mer anpassbar och attraktiv modell för deltagarna, men har en rad nackdelar jämfört med alternativ 1. Grupperna är inte samordnade i lika stor utsträckning, vilket ökar risken för överlappning. De modeller som grupperna skapar för att organisera sitt arbete blir mindre innovativa än vad som är fallet idag. Behovet av att utarbeta lösningar på EU-nivå för att undanröja hindren för rörlighet och samarbete betonas inte lika starkt. Det ger heller inte samma synlighet och symbolvärde.

Alternativ 3, som anses vara det bästa, är ett sätt att hantera de kompromisser som måste göras. Syftet är att skapa balans mellan en rad motstridiga behov. Det krävs samordning för man skall kunna skapa synergieffekter och en strategisk inriktning, samtidigt som grupperna behöver handlingsfrihet för att kunna anpassa sig. Institutet måste vara tillräckligt självständigt för att driva sina egna frågor, samtidigt som det måste vara tillräckligt attraktivt för partnerorganisationerna. Nya sätt att integrera forskning, utbildning och innovation måste utforskas, samtidigt som man tar till vara nuvarande bästa praxis. Möjligheten att komma fram till bra kompromisser beror främst på det praktiska genomförandet av modellen.

Viktiga utmaningar för det bästa alternativet

Alternativ 3 innebär en rad utmaningar som främst hänger samman med behovet att hantera de olika kompromisser som måste göras. Dessa utmaningar och kompromisser behandlas i konsekvensanalysen som innehåller riktlinjer särskilt för styrelseformer, valet av kunskaps- och innovationsgrupper, personal, immateriella rättigheter, utfärdande av utbildningsbevis samt finansiering.

Kostnadsmotivering

Förslagets omfattning innebär att de totala utgifterna för ETI och grupperna under perioden 2007–2013 kan uppskattas till 2 367,1 miljoner euro. Största delen av EU:s resurser skulle gå till finansiering av kunskaps- och innovationsgruppernas produktionskapacitet. Gruppernas resursbehov avspeglar deras övergripande inkomst- och utgiftsprofil och bör jämföras med de mest kostnadseffektiva universiteten och forskningsinstituterna i EU. Eftersom institutet skall undvika dubbelarbete och skapa synergieffekter mellan befintliga resurser, bör man se till att resurser för att stärka gruppernas produktionskapacitet används kostnadseffektivt.

Institutets kostnader för administration och ledning bör utgöra en relativt liten andel av de totala kostnaderna. Dessa är kostnader som uppkommer i samband med arbetet för att integrera innovation, forskning och utbildning. Dessa kostnader måste jämföras med ett mervärde som skapas genom att man inrättar en ny och stark institution för samarbete på europeisk nivå och genom möjligheten att uppnå den kritiska massa och den kvalitet som behövs för att stärka EU:s konkurrenskraft. Om den föreslagna modellen fungerar som det är tänkt, skulle Europeiska tekniska institutet bli en ytterst kostnadseffektiv institution.