



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 17.7.2012 г.
SWD(2012) 221 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

**ПРЕПОРЪКА ОТНОСНО ДОСТЪПА ДО НАУЧНА ИНФОРМАЦИЯ И
НЕЙНОТО СЪХРАНЕНИЕ**

{C(2012) 4890 final}
{SWD(2012) 222 final}

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Приложно поле и контекст.....	3
1.1.	Приложно поле.....	3
1.2.	Контекст.....	3
2.	Определяне на проблема.....	4
3.	Обосновка на действията на ЕС, добавена стойност за ЕС и субсидиарност.....	6
4.	Цели на политиката.....	6
5.	Варианти на политика.....	6
6.	Сравнителен анализ на вариантите на политика и въздействията.....	7
7.	Мониторинг и оценка.....	8

1. ПРИЛОЖНО ПОЛЕ И КОНТЕКСТ

1.1. Приложно поле

В светлината на текущото развитие на системата на научните публикации в настоящата оценка на въздействието (ОВ) се разследва дали трябва да се направи повече на равнището на ЕС с оглед на подобряване на ефикасността на изследванията и насърчаване на новаторски Европейски съюз, който да играе водеща роля в световната наука. В ОВ се разглеждат вариантите за насърчаване на действията на ЕС с цел подобряване на достъпа до научна информация и нейното съхранение в цифровия век, в частност въздействието на съответна препоръка на Комисията към държавите членки.

1.2. Контекст

Знанията и иновациите водят до конкурентно предимство, както се подчертава в съобщението „Европа 2020“¹. Слаб в структурно отношение растеж в Европа може да бъде преодолян чрез създаване на оптимални условия за иновации. За да се превърне във все по-конкурентоспособна икономика, основана на знанието, Европа трябва да подобри не само генерирането на знания, но и разпространението и обмена на научните резултати от публично финансираните изследвания.

Навлизането на цифровия век предоставя на научната общност повече възможности за електронното разпространение на резултатите от изследванията. Една от тези възможности е свободният достъп (Open access). Той позволява предоставянето на безплатен онлайн достъп до знания и повторното им използване под формата на научни публикации, данни, монографии и свързани с тях материали.

Политиката на Комисията относно достъпа до научната информация и нейното съхранение в цифровия век се основава на политическо развитие, което започна през февруари 2007 г. със съобщението на Комисията² относно научната информация в цифровия век. През ноември 2007 г. последваха заключения на Съвета³ с набор от мерки, които следва да се предприемат от държавите членки. В тях Комисията се приканва да опита предоставянето на свободен достъп до научни публикации във връзка с проекти, финансирани по рамковите програми на ЕС за научни изследвания, което доведе до пилотен проект за свободен достъп като част от Седмата рамкова програма, стартиран през август 2008 г.

Съобщение относно ИКТ-инфраструктури за електронна наука⁴ беше прието през март 2009 г. През декември 2009 г. последваха заключенията на Съвета⁵, в които държавите членки и Комисията се приканват да продължат разширяването на достъпа и да осигурят последователен подход към достъпа до данните и тяхното съхранение.

¹ http://europa.eu/press_room/pdf/complet_en_barroso__007_-_europe_2020_-_en_version.pdf.

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0056:FIN:BG:PDF>.

³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/en/intm/97236.pdf.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0108:FIN:BG:PDF>

⁵ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/intm/111732.pdf.

През 2010 г. Комисията прие водещите инициативи на стратегията „Европа 2020“ „Съюз за иновации“⁶ и „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“⁷. И в двете съобщения се посочва, че свободният достъп е средство за постигане на целите на „Европа 2020“. В тях се обявява, че свободният достъп ще бъде разширен, така че да обхване резултатите от публично финансираните научни изследвания, по-специално това следва да бъде общо правило за проектите, финансирани по рамковите програми за научни изследвания на ЕС. На 30 ноември 2011 г. Комисията прие предложение за програма „Хоризонт 2020“⁸. От 2014 г. нататък тази програма ще обединява финансирането на европейските научни изследвания и иновации в единна рамка. Предлага се свободният достъп да се превърне в основен принцип за разпространение на резултатите от изследвания.

Друг стратегически въпрос е разработването и осъществяването на Европейско научноизследователско пространство (ЕНП). ЕНП обхваща всички научноизследователски и развойни дейности, програми и политики в Европа, които включват трансгранична перспектива. Целта е да се предостави достъп до общоевропейско пространство за свободен достъп до знания и технологии, в което напълно се използват трансграничното полезно взаимодействие и взаимно допълване. Във връзка с това въпросите за достъпа до научната информация и нейното съхранение са от особено значение.

На фона на тази политика Комисията ще приеме ново съобщение „Към по-добър достъп до научна информация — увеличаване на ползите от публични инвестиции в научноизследователската дейност“. В него ще се отчете развитието от 2007 г. насам и ще се посочат областите, в които държавите членки и Комисията следва да предприемат по-нататъшни действия. Съобщението ще бъде придружено от Препоръка към държавите членки, в която се предлагат конкретни действия в областта на достъпа до научната информация и нейното съхранение.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Системата за разпространение на академични публикации е изправена пред редица проблеми, които пречат на постигането на желаните резултати, а именно да се предлага на изследователите в ЕНП интегрирана система от практики и инфраструктури, позволяваща лесен, свободен достъп до резултатите от изследванията, както и използването им и повторното им използване. Става въпрос за следните конкретни проблеми:

а) Неоптимален достъп до научни публикации

Абонаментните цени за периодичните издания са се увеличили над нивото на инфлацията и продължават да нарастват, което поставя библиотеките под натиск и усложнява достъпа до резултатите от публично финансирани научни изследвания.

6

<https://webgate.ec.testa.eu/docfinder/extern/aHR0cDovLw==/ZXVyLWxleC5ldXJvcGEuZXU=/LexUriServ>.

7 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:BG:PDF>

8 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0808:FIN:BG:PDF>.

Достъпът до съдържанието на научни списания и възможностите за използване и повторно използване на научна информация продължават да бъдат ограничени за изследователите, промишлеността (по-специално малките и средните предприятия), както и за широката общественост.

От няколко години вече научната общност призовава за свободен достъп до резултатите от публично финансираните научни изследвания, по-специално до рецензираните от независими експерти публикации. Свободният достъп до научните публикации се осигурява по два начина:

- Разходите за публикуване на дадена статия не се покриват от абонаменти, а предварително от авторите (на практика от финансиращите ги организации или университети), така че статията става веднага и безплатно достъпна за всеки („златен“ свободен достъп).
- Текстът на рецензираната от независим експерт публикация се архивира в хранилище, така че да може да бъде предоставен на разположение на всеки безплатно, но обикновено след изтичането на определен ограничителен период, който дава на издателите в научната сфера възможност да възстановят своите разходи и да си възвърнат инвестициите („зелен“ свободен достъп).

б) Неоптимален достъп до научноизследователските данни

В момента научните данни, получени в резултат от публично финансирани научни изследвания, не са систематично на разположение на трети лица, които да ги ползват за основа за своята работа.

Една част от проблема е, че на различните етапи на научноизследователския процес се генерират много различни видове и категории от данни. Освен това няма достатъчно възнаграждение и/или признание за обмена на данните по отношение на кариерата. И накрая, засега все още няма необходимата инфраструктура, с която научните изследователи да намерят, получат достъп, използват и използват повторно данни по надежден начин.

в) Нарастващ обем на научни данни и с това възникване на необходимост от дългосрочно съхранение на научна информация

Появата на първично цифрови материали и генерирането на огромни количества данни създават нови затруднения за дългосрочното съхранение на научна информация. Само много малко организации за финансиране на научните изследвания и академични институции предприемат мерки за съхранение на данните. Освен това няма подходящи модели за финансиране и организация. Докато в миналото издателите са полагали усилие за цифровизирането, дългосрочното съхранение на научна информация следва да бъде обществена задача. Не е допустимо съхранението да зависи от жизнения цикъл на търговско предприятие⁹. Заинтересованите страни са научни изследователи, дружества (включително МСП), научни издателства (със стопанска и с нестопанска цел), правителства (национални или регионални), академични институции (включително библиотеките им) и граждани.

⁹ Вж. резултатите от проект PARSE.Insight.

3. ОБОСНОВКА НА ДЕЙСТВИЯТА НА ЕС, ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ ЗА ЕС И СУБСИДИАРНОСТ

Политическите мерки в областта на научната информация са по дефиниция трансгранични и международни, тъй като науката е глобално начинание. Инициативи за улесняване и разширяване на достъпа до научната информация и за нейното съхранение съществуват във всички държави членки, но има разлики в интензивността и приоритетите им, дори в рамките на една и съще държава може да има известна разпокъсаност¹⁰. Множество инициативи са довели до припокриващи се мерки за европейските изследователи, инвеститори и граждани. От 2007 г. Комисията играе важна роля за насърчаване на държавите членки непрекъснато да обменят информация и да си сътрудничат.

Разработването на електронната инфраструктура е напреднало с неравномерно темпо.

Политиката по отношение на резултатите от научните изследвания трябва да бъде съгласувана с други области на политиката, свързани с осъществяването на ЕНП, и с по-общите цели на икономическото развитие на ЕС. Такова съгласуване може да бъде ефикасно организирано само на равнището на ЕС.

Поради високия си дял в публичното финансиране на НИРД (35 % от инвестициите) публичният сектор играе важна роля за определяне на начина, по който резултатите следва да бъдат разпространени, за да се стимулира икономическият растеж и за благо на обществото като цяло.

4. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

Предпочетеният вариант на политиката следва да има следните общи, конкретни и оперативни цели.

Обща цел:

- по-широка подкрепа за иновациите и допринасяне за икономическия растеж чрез подобряване на условията за достъп до научната информация, използването ѝ и повторното ѝ използване, както и чрез създаване на предпоставки за развитието на ЕНП.

Конкретни цели:

- безплатен, свободен достъп онлайн до научни публикации, доколкото е възможно и във възможно най-кратки срокове;
- безплатен, свободен достъп онлайн до научноизследователски данни;
- съхранение на научна информация за бъдещите поколения;
- достъп до научна информация между държавите членки.

¹⁰ Вж. доклада на Еврокейската комисия от 2011 г. „National Open Access and Preservation Policies in Europe. Analysis of a questionnaire to the European Research Area Committee“ http://ec.europa.eu/research/science-society/document_library/pdf_06/open-access-report-2011_en.pdf.

Оперативни цели:

- насърчаване на такива инициативи на държавите членки за свободния достъп до научни публикации, които увеличават броя на свободно достъпните публикации, появили се в резултат от публично финансирани научни изследвания, увеличават броя на мандатите за свободен достъп и подобряват условията за финансиране на „златния свободен достъп“;
- насърчаване на такива инициативи на държавите членки за свободния достъп до данни, които изискват депозирането на научноизследователски данни, получени в резултат от публично финансирани научни изследвания, в електронна инфраструктура и подкрепят създаването и поддържането на цифрови електронни инфраструктури;
- подкрепа за създаването и поддържането на цифрови електронни инфраструктури за съхраняването на научна информация и насърчаване на ефективни системи за депозит на първично цифрова научна информация;
- осигуряване на пълна оперативна съвместимост между електронните инфраструктури в ЕС и извън него, насърчаване на обединен достъп до научното съдържание и на съгласуване на съответни мерки, обмен на най-добри практики и диалог между заинтересованите страни на европейско равнище.

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

В доклада подробно се разработват и оценяват следните варианти на политика:

- (1) прекратяване на досегашните действия на ЕС

Този вариант означава премахване на всички „умерени“ мерки, включително всички изпълнителни мерки, които са част от заключенията на Съвета относно научната информация в цифровия век. ЕС не би се занимавал повече със съответните проблеми и вече не би подпомагал процеса за разширяване на достъпа до научна информация чрез финансиране или съфинансиране на инфраструктури, проекти и политически решения.

- (2) без промяна на политиката (базов сценарий)

При този вариант сегашният подход би останал непроменен. Достъпът до научна информация и нейното съхранение биха продължили да се основават на съществуващите правни рамки, ако такива съществуват, и мерките биха продължили да зависят от национални инициативи, които може да се отклоняват от тези мерки.

- (3) въвеждане на политическа рамка под формата на актове с незадължителна юридическа сила (soft law)

При този вариант би се определила политическа рамка, която да се осъществява чрез препоръка към държавите членки, придружена от Съобщение на Комисията. Тази политическа рамка би помогнала на държавите членки да

разработват и изпълняват мерки за подобряване на достъпа до научна информация (научни статии и данни от научни изследвания) и на нейното съхранение. Тя би определила конкретните цели, като на съответните участници в държавите членки се оставя избора да решат коя политика е най-подходяща, както за съответната държава членка, така и за отделните академични дисциплини. Ако изберат автоматичното архивиране („зелен“ свободен достъп), ограничителният период следва да бъде не по-дълъг от дванадесет месеца в социалните и хуманитарните науки и шест месеца — в останалите области. По-дългият ограничителен период за социалните и хуманитарните науки се обяснява с по-дългия период на „полуразпад“ на публикациите в тези области в сравнение с тези в научната, техническата и медицинската области. При този вариант би се изискал свободен достъп както до публикациите, така и до данните от научни изследвания, и създаване на цифрови електронни инфраструктури (хранилища), ако все още няма такива, както и електронни инфраструктури, които да служат и за съхранение. Предполага се да се основава на актуални примери на най-добра практика.

- (4) въвеждане на политическа рамка под формата на сближаване на законодателството

Член 182, параграф 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз предоставя правна основа за предприемане на необходимите мерки за осъществяване на ЕНП, включително сближаване на законодателството чрез директива. При този вариант целите, определени в политическата рамка, биха се изпълнили чрез директива.

6. СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА ВАРИАНТИТЕ НА ПОЛИТИКА И ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

Вариант 1:

Прекратяването на досегашните действия на ЕС би довело до увеличаване на различията между държавите членки. Някои от тях биха постигнали напредък по отношение на свободния достъп и биха се възползвали от по-отворена среда за научни изследвания. Други пък не биха се ориентирали така добре и не биха могли да се възползват от финансиране на инфраструктура от страна на ЕС. Тези различия в развитието биха се отразили отрицателно върху изследователите и публичните бюджети, главно университетските библиотеки, които биха били принудени да плащат все по-високи цени за придобиване на резултатите от научни изследвания. Няма да бъде отбелязан напредък в дългосрочното съхранение на научна информация.

Вариант 2:

Без промяна на политиката сегашните различия между държавите членки биха се запазили. Известно сближаване би могло да се очаква във връзка със заключенията на Съвета от 2007 г., но с по-бавни темпове и без да се отчете развитието на научната информация, постигнато оттогава досега. Финансирането на инфраструктури и проекти би било възможно, но би било ограничено в рамките на експериментални проекти. Сегашната ситуация не би се подобрила. Въздействието върху заинтересованите страни би било подобно на това при прекратяването на действията на ЕС.

Вариант 3:

От въвеждането на политическа рамка под формата на актове с незадължителна юридическа сила (soft law) се очаква да се подобри достъпът до научна информация, независимо от начина, по който държавите членки я изпълняват. Свободният достъп до научни публикации има потенциала да направи инвестициите в НИРД като цяло по-рентабилни и помогне на правителства и организации за финансиране на научните изследвания да спестят пари, като същевременно в средносрочен и дългосрочен план се поддържа устойчива система за разпространение на научни публикации. Спестяванията зависят от това как се осигурява свободният достъп. Точното въздействие и рисковете на отваряне на достъпа до публикации също така зависят от начина, по който се осигурява свободният достъп.

Разширеният достъп до научноизследователски данни и съхранението на публикации и данни би се отразило главно на нивото на правителствата и/или организациите за финансиране на научни изследвания, които би трябвало да финансират допълнителни усилия. Вероятно ще се постигнат ефекти от мащаба, тъй като електронната инфраструктура, необходима за „зеления“ свободен достъп, може да се използва също за подобряване на достъпа до данни и за целите на съхранението.

Предвид необвързващия характер на препоръката може да се очаква, че някои цели ще бъдат само частично постигнати.

Вариант 4:

Тъй като политическите мерки на варианта „soft law“ биха били същите като тези при варианта на сближаването на законодателството, може да се очаква, че и въздействието ще бъде до голяма степен едно и също. Разликата в този вариант е, че прилагането на тази политика на практика би продължило значително по-дълго време, тъй като трябва да се планира законодателен процес и етап на изпълнение в държавите членки. Това би могло да забави въздействието на този вариант.

Сравняването на различните варианти на политика показва, че **вариант 3** предлага най-добрия баланс между предоставянето на по-широк и по-бърз достъп до научна информация, като същевременно отчита промените в областта на науката и академичните публикации през последните няколко века. Освен това той би позволил известна гъвкавост, за да може държавите членки да вземат предвид своите национални особености в европейска рамка и всички заинтересовани страни да подкрепят подобренията. С цел да се увеличи ефектът от препоръка към държавите членки, която по принцип има необвързващ характер, следва да се предвиди стриктен контрол от страна на Комисията.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Основните показатели за напредъка в постигането на поставените цели ще се оценяват в контекста на рамката за ЕНП, с периодични доклади на държавите членки за мерките, предприети в отговор на препоръката.