

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 29.4.2010
KOM(2010)187 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**OM FORENKLING AF GENNEMFØRELSEN AF RAMMEPROGRAMMERNE FOR
FORSKNING**

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Forenklingsforanstaltninger findes allerede, men... ..	4
3.	Muligheder for yderligere forenkling af regler og processer	5
3.1.	Indsatsområde 1: Strømlining af forvaltningen af forslag og tilskud efter de nugældende regler	5
3.2.	Indsatsområde 2: Tilpasning af reglerne i det nuværende omkostningsbaserede system.....	7
3.3.	Indsatsområde 3: Fra omkostningsbaseret til resultatbaseret finansiering.....	11
4.	Serviceeftersyn af EU's finansieringsordninger for forskning og innovation.....	12
5.	Hvordan kommer vi videre?.....	13
6.	Konklusion:	14

1. INDLEDNING

Forskning og udvikling er selve kernen i Kommissionens initiativ "Europa 2020. En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst"¹. Efter at Det Europæiske Råd på sit forårsmøde har godkendt strategiens hovedelementer, arbejdes der nu på den konkrete udformning af Europa 2020's flagskibsinitiativer. En "EU-plan for forskning og udvikling" og flagskibet "Innovation i EU" vil afstikke kursen og fastlægge prioriteringerne med henblik på at forbedre både rammerne for forskningen og kreativitets- og innovationsevnen i EU. At skabe beskæftigelse og vækst midt under det barske globale videnskapløb forudsætter mere end nogensinde partnerskaber, der beslutsomt kan skabe innovative produkter, processer og serviceydelser.

For at nå Europa 2020-målene og skabe forskning af højeste kvalitet skal forsknings- og innovationsinitiativerne, der modtager regional, national og europæisk offentlig støtte og bygger på fælles ejerskab til strategien, således som Det Europæiske Råd har slået til lyd for, være så effektive som muligt. Hvis sådanne EU-initiativer skal få størst mulig virkning, kræver det, at de er attraktive og tilgængelige for de bedste forskere på verdensplan, for europæisk erhvervsliv og iværksættere og for universiteter og andre forsknings- og innovationsaktører.

At de opfattes som attraktive og tilgængelige forudsætter igen klarhed om mål og midler, en gennemgående deltagerorienteret tilgang til initiativerne og gennemførelsen af dem, ensartede og stabile regler og betingelser samt hurtige og smidige administrative procedurer og processer fra ansøgningen over rapporteringen til revisionen.

Denne meddelelse vurderer, hvor langt vi er nået med dette for så vidt angår EU's igangværende store offentligt finansierede initiativ inden for forskning og teknologisk udvikling, det syvende rammeprogram for forskning (RP7). I kølvandet på drøftelserne i Rådet og Parlamentet, den uafhængige undersøgelse af Det Europæiske Forskningsråds strukturer og mekanismer² og den nyligt afholdte offentlige interessenthøring³ er en del forenklinger allerede indført. Der præsenteres yderligere konkrete forenklingsforanstaltninger, der umiddelbart kan gennemføres på grundlag af de nugældende retsregler.

Men hvad mere kan og skal der gøres i forbindelse med det kommende flagskibsinitiativ "Innovation i EU"? Denne meddelelse anviser mulige veje til mere gennemgribende forenkling. Anvisningerne kan efterfølgende omsættes til konkrete foranstaltninger, enten på grundlag af de nuværende regler eller ved at fremlægge forslag til nye retsakter. Nogle af anvisningerne kræver imidlertid en ny politisk afvejning af hensynet til tillid kontra hensynet til ansvarlighed. Anvisningerne kan sandsynligvis også anvendes i forbindelse med andre finansieringsforanstaltninger inden for forskning og innovation, såsom programmet for konkurrenceevne og innovation og Det Europæiske Institut for Innovation og Teknologi.

¹ KOM(2010) 2020 af 3.3.2010.

² Rapport fra et panel af uafhængige eksperter i forbindelse med undersøgelsen af Det Europæiske Forskningsråds strukturer og mekanismer af 23.7.2009 og Kommissionens meddelelse KOM (2009) 552 af 22.10.2009.

³ Høring om idéer til forenkling af gennemførelsen af EU's forskningsrammeprogrammer, 24.7.2009-30.9.2009, http://ec.europa.eu/research/consultations/fp-simplification/consultation_en.htm, høring om revidering af finansforordningen, 19.10.-18.12.2009 http://ec.europa.eu/budget/consultations/FRconsult2009_en.htm.

Formålet med at fremlægge disse anvisninger i den nuværende fase er at fremme de interinstitutionelle drøftelser om forslag, som fremsættes i forbindelse med flagskibet "Innovation i EU".

Forenkling er også et vigtigt mål i Kommissionens snarlige forslag om en treårlig revision af finansforordningen. Kommissionen har til hensigt at benytte lejligheden til underkaste budgetgennemførelsesmekanismerne et serviceeftersyn og opstille de regler, der skal gælde i den næste finansielle ramme. Eftersom finansforordningen udstikker de generelle rammer for gennemførelsen af EU's budget – herunder på forskningsområdet – er et vellykket serviceeftersyn af den en forudsætning for at nå længere med forenklingen på forskningsområdet, herunder gennem sektorlovgivningen for forskning og teknologisk udvikling. Forenkling bliver derfor et kerneelement i forberedelsen af de næste rammeprogrammer for forskning og teknologisk udvikling (RP8).

2. FORENKLINGSFORANSTALTNINGER FINDES ALLEREDE, MEN...

RP7 medførte i højere grad end de forudgående rammeprogrammer forenklinger, der har vundet bred anerkendelse. Nogle hidrører fra selve RP7's retsgrundlag⁴, andre er resultatet af Kommissionens stadige bestræbelser på at forbedre gennemførelsen af regler og processer. RP7's resultater omfatter særlig:

- Betydeligt færre forhåndskontroller og ændrede beskyttelsesforanstaltninger for økonomisk svagt stillede deltagere med henblik på at gøre det lettere for SMV'er og nye højteknologiske virksomheder at deltage. 80 % af RP7-deltagerne fritages for forhåndskontrol af deres finansielle levedygtighed
- Markant færre krav om revisionspåtegninger i forbindelse med tilbagevendende udgiftsgodtgørelseskrav. 75 % af RP7-deltagerne er fritaget fra kravet om revisionspåtegning
- Indførelse af et fælles registreringssystem, hvorved det undgås, at der flere gange anmodes om de samme oplysninger
- Deltagere, der modtager støtte flere gange, får mulighed for forudgående attestering af deres regnskabsmetode (i øjeblikket er det kun muligt på visse betingelser)
- Strømlining af rapporteringskravene i forbindelse med projekterne
- Fremskridt med optimering af it-værktøjerne ("e-RP7-initiativet") med henblik på at rationalisere al interaktion
- Forbedringer af tjenester og vejledende dokumenter til støtte for ansøgerne.

Disse konkrete foranstaltninger har allerede afkortet tiden frem til bevillingen og det administrative arbejde i forbindelse med projektforvaltningen. Tilbagemeldingerne fra interessenthøringerne viser dog, at det ikke mindst for nye deltagere stadig er for vanskeligt at få adgang til programmerne og at udarbejde forslag, at den administrative byrde ved projektforvaltning og regnskabsførelse opfattes som for tyngende, og at der stadig går for lang tid, inden støtten bevilges, og inden den udbetales. Hertil kommer, at de efterfølgende

⁴ EUT L 412 af 30.12.2006, s. 1, EUT L 391 af 30.12.2006, s. 1, EUT L 400 af 30.12.2006, s. 1.

kontroller har afdækket fejlprocenter, som stadig ligger over Revisionsrettens væsentlighedstærskel, særlig for så vidt angår personaleomkostninger og indirekte omkostninger. Det er et endnu et argument for yderligere regelforenklingsforanstaltninger.

3. MULIGHEDER FOR YDERLIGERE FORENKLING AF REGLER OG PROCESSER

I det følgende præsenteres de mulige forenklingsforanstaltninger på hvert af tre indsatsområder: Indsatsområde 1 omfatter de forbedringer og forenklinger, som Kommissionen agter at gennemføre inden for rammerne af de gældende retsregler og den nuværende regulering (på kort sigt), indsatsområde 2 opererer med ændringer af reglerne, men dog inden for den nuværende omkostningsbaserede model, og under indsatsområde 3 foreslås mere vidtgående ændringer i retning af resultatbaseret finansiering med anvendelse af faste beløb.

Under indsatsområde 1 præsenteres de praktiske forbedringer af processer og redskaber, som Kommissionen allerede er begyndt at gennemføre. Disse forbedringer vil yderligere afkorte tidsrummet frem til bevillingen af støtten og frem til udbetalingen af den.

Indsatsområde 2 omhandler ændringer af eksisterende regler med henblik på at opnå en bredere accept af almindeligt anvendte regnskabsmetoder (herunder anvendelse af gennemsnitlige personaleomkostninger), færre særlige betingelser, en bestemmelse møntet på ejerne/lederne af SMV'er, og en ændring af proceduren for udvælgelse af de støttemodtagende projekter. Disse mulige ændringer vil ud over at gøre procedurerne hurtigere bidrage til en nedbringelse af fejlprocenten ved anvendelse af den omkostningsbaserede tilgang.

Under indsatsområde 3 fremlægges forskellige mulige tiltag, der kan bane vejen for mere grundlæggende forandringer. Således præsenteres en resultatbaseret tilgang, der vil medføre gennemgribende ændringer af kontrolindsatsen, hvis fokus flytter sig fra det økonomiske til det teknisk-videnskabelige. Denne tilgang vil lette den administrative byrde, der er forbundet med regnskabsførelse, og mindstebehovet for forudgående og efterfølgende finanskontroller.

3.1. Indsatsområde 1: Strømlining af forvaltningen af forslag og tilskud efter de nugældende regler

RP7 er et af verdens største offentlige forskningsstøtteprogrammer og har et stadigt stigende årligt budget, der i 2013 når op på 10 mia. EUR. Kriteriet for tildeling af støttemidlerne er forskningskvalitet, og hvert år modtages der op til 30 000 forslag, og der udvælges 6 000 støttemodtagende projekter med ca. 36 000 deltagere, som der foretages 10 000 støtteudbetalinger til. I denne proces er det vigtigt, at ansvarsfordelingen er klar. Dertil har Kommissionen oprettet en indviklet forretningsgang, som den løbende forbedrer, og som forudsætter helt bestemte ressourcer, ledelsesstrukturer og færdigheder. Kommissionen og dens forvaltningsorganer arbejder på at optimere programgennemførelsen, således at ethvert regelsæt kan udmøntes i et forslags- og tilskudsforvaltningssystem, som er så let, enkelt og hurtigt som overhovedet muligt.

1) Brugersupport, vejledning, gennemsigtighed, it-værktøjer og processer

Let forståelige dokumenter, kyndige hjælpetjenester, effektive it-værktøjer og optimerede forretningsgange kan afkorte **den gennemsnitlige tidsrum frem til bevillingen af støtten og tidsrummet frem til udbetalingen af den** med flere måneder. Kommissionen vil fortsat bestræbe sig på at skabe processer, som er it-baserede, effektive og brugervenlige, i sin

tilskudsforvaltning. Forskningsdeltagerportalen vil blive videreudviklet til den platform, hvor al interaktion med støttemodtagerne foregår. I slutningen af 2010 vil såvel alle processer i forvaltningen af tilskud som et system af evalueringsekspertes blive integreret. Forslagsindgivelse og vurdering vil blive integreret i 2011-2012. Ved i størst muligt omfang at erstatte underskrifter på papir med elektroniske underskrifter begyndende med regnskaber i 2010, kan unødigt papirarbejde undgås. Gennem it-systemer vil der blive ydet workflow support og online hjælp. Et webbaseret dokumentarkiv og et logsystem for transaktioner i forbindelse med forslags- og tilskudsforvaltning indføres i slutningen af 2011, således at deltagerne kan modtage tilbagemeldinger om status på alle transaktioner og få adgang til al dokumentation, der knytter sig til deres forslag eller støtte.

Med det nye elektroniske rapporteringssystem bliver det muligt automatisk at offentliggøre alle rapporter, der egner sig til det, og formidle resultaterne af projekterne.

Nogle af forskningsrammeprogrammets it-tjenester anvendes tillige af programmet for konkurrenceevne og innovation. Kommissionen vil desuden gå videre med at undersøge mulighederne for at skabe it-værktøjer, der i højere grad er målrettet EU-programmer for forskning, uddannelse og innovation.

Kommissionen vil arbejde på at gøre vejledende dokumenter og tjenester mere overskuelige og tilgængelige og dermed mindske nye brugeres – særligt SMV'ers – startvanskeligheder. Vejledningerne skal strømlines, således at unødvendigt fagsprog fjernes, og terminologien gøres ensartet.

2) Ensartet anvendelse af reglerne

Interessenthøringerne har afdækket, at divergerende fortolkninger og anvendelse af reglerne og manglende koordinering mellem de forskellige tjenestegrene i Kommissionen i planlægningen af kontroller udgør et irritationsmoment for støttemodtagerne og sætter spørgsmålstegn ved Kommissionens troværdighed. Inden for rammerne af det gældende regelsæt giver Kommissionen tilsagn om at blive organisatorisk gearret til at sikre ensartet fortolkning og anvendelse af regler og procedurer. Desuden vil Kommissionen planlægge sine kontroller på en sådan sammenhængende måde, at princippet om én enkelt revisionsmodel overholdes.

3) Optimering af struktur og tidsplan for forslagsindkaldelser

Potentielle ansøgere finder det til tider indviklet at følge tidsplanen for indkaldelsen af forslag og emneområder. Særlig SMV'er foretrækker i reglen indkaldelser af forslag inden for en bredere kreds af emneområder eller ligefrem åbne indkaldelser med skæringsdatoer, således at ventetiden til næste gang, det er muligt at ansøge om finansieringsstøtte, bliver kortere. Kommissionen agter at benytte sine erfaringer med sådanne forslagsindkaldelser til at afgøre, om anvendelsen af en sådan fremgangsmåde kan udvides. Det kunne foregå i kombination med forslagsindgivelse og vurdering i to faser i de tilfælde, hvor det må formodes at kunne løse problemerne med overtegning og meget stort ressourceforbrug i forbindelse med udarbejdelse af forslag.

Nogle ansøgere argumenterer også for, at der skal være bedre tid til at oprette konsortier og udarbejde forslag. I alle de tilfælde, hvor de logistiske og budgetmæssige rammer levner mulighed for det, vil Kommissionen derfor give en længere tidsfrist end de tre måneder, der normalt går mellem offentliggørelsen af forslagsindkaldelsen og tidsfristen for

forslagsindgivelse. I de tilfælde, hvor tremånedersperioden ikke kan undgås, vil den ikke omfatte længere ferier.

4) Tilpasning af størrelsen på konsortierne

I de kommende arbejdsprogrammer vil Kommissionen tilpasse sine anvisninger om forventede projektstørrelser til behovene på de specifikke områder, og dermed kan mindre konsortier tillades, hvor det måtte være relevant. Den enklere forvaltning af mindre konsortier åbner mulighed for at afkorte **det gennemsnitlige tidsrum frem til bevillingen af støtten og frem til udbetalingen af den.**

5) Udvidet anvendelse af priser

Finansforordningen og deltagelsesreglerne under RP7 indeholder bestemmelser om priser. En pris uddeles som præmie i forbindelse med en konkurrence. Priser er ikke blot enkle at forvalte, men har tillige en høj løftestangseffekt; kun vinderen modtager en pris, og dermed kan den samlede forskningsindsats, som prisen igangsætter, være mange gange mere værd end prisen selv⁵. Desuden opstiller priskonkurrencer videnskabeligt-tekniske mål uden at angive, hvordan de skal nås, endsiige hvilke videnskabelige discipliner der skal inddrages, og dermed opmuntres der til utraditionelle løsninger og tværfagligt samarbejde.

Kommissionen indleder et pilotprojekt under RP7.

3.2. Indsatsområde 2: Tilpasning af reglerne i det nuværende omkostningsbaserede system

1) Breddere accept af almindeligt anvendte regnskabsmetoder

I deltagelsesreglerne mener Kommissionen, at det er nødvendigt at præcisere, at **begrebet støtteberettigede faktiske omkostninger** skal forstås således, at omkostninger kan betragtes som støtteberettigede, hvis de i støttemodtagerens regnskab står opført i overensstemmelse med dennes almindelige regnskabsmetode, der overholder gældende regnskabs- og revisionsstandarder. Derved behøver støttemodtagere ikke at opstille særskilte regnskabssystemer, de opnår større retssikkerhed, og fejlrisikoen mindskes.

2) Gennemsnitlige personaleudgifter

I deltagelsesreglerne gøres der en undtagelse fra princippet om faktiske omkostninger: Gennemsnitlige personaleomkostninger betragtes således som støtteberettigede, hvis de ikke afviger "betydeligt" fra de faktiske omkostninger. De gældende acceptkriterier er fastlagt i en afgørelse⁶ truffet af Kommissionen i juni 2009. Den tilladte afvigelse er fastsat i lyset af Revisionsrettens væsentlighedstærskel med hensyn til fejl. Den forventede forenklingsevne ved at operere med gennemsnitlige omkostninger begrænses af, at kun ganske få støttemodtagere⁷ kan opfylde de nugældende acceptkriterier.

⁵ Eksempel: X Prize foundations pris på 10 mio. USD (<http://www.xprize.org>) for et kommercielt rumfartøj resulterede i private forsknings- og udviklingsinvesteringer på mere end 100 mio. USD.

⁶ K(2009) 4705.

⁷ Ni ud af ti organisationer, der anvender gennemsnitlige personaleomkostninger som deres almindelige regnskabsmetode, opfylder ikke de nuværende kriterier. Indtil marts 2010 gav Kommission kun 12

Derfor finder Kommissionen, at enhver metode, som støttemodtageren anvender som sædvanlig regnskabsmetode til udregning af gennemsnitlige personaleomkostninger, er acceptabel, forudsat at den bygger på faktiske personaleomkostninger opført i regnskaberne, og forudsat at dobbeltfinansiering af omkostninger via andre omkostningskategorier kan udelukkes. Forenklingspotentialet herved er særdeles stort. Støttemodtagerne kan i alle tilfælde anvende deres almindelige regnskabsmetode på den ene betingelse, at den bygger på de lønomkostninger, der er opført i de lovpligtige regnskaber. De fleste regnskabsmetoder vil kunne anvendes, herunder dem der bygger på "omkostningscentre". Denne tilgang indebærer, at diskrepansen mellem de opgjorte gennemsnit og de faktiske omkostninger kan accepteres, uanset hvor stor afvigelsen er, og uanset i hvilken retning den går. For at skabe større sikkerhed kunne det kræves, at en metode, der bygger på gennemsnitlige omkostninger, skal være godkendt i nationale offentlige forskningsprogrammer eller af offentlige myndigheder på nationalt plan.

Forslaget ligger i forlængelse af afgørelsen om decharge for 2007⁸, hvor Europa-Parlamentet bad Kommissionen om at bringe RP7 i overensstemmelse med almindelig forretningspraksis.

Ved at udvide de gældende acceptkriterier kan antallet af potentielle brugere øges, men selv hvis man udvider dem endnu mere, vil udbredte tilgange såsom den, der bygger på "omkostningscentre", ikke blive omfattet.

3) Færre slags regler

Som ovenfor nævnt er det en komplicerende faktor, at der er tendens til at udarbejde særlige bestemmelser for et stigende antal aktiviteter (f.eks. forskning, demonstration, ledelse) og deltagertyper (f.eks. forskningsorganisationer, universiteter og nonprofitorganisationer). Det indebærer, at retsakter, vejledende dokumenter, forudgående kontroller og alle tilhørende it-systemer bliver stadigt mere indviklede, hvilket skaber forvirring og yderligere vejledningsbehov hos ansøgerne og gør processen endnu mere langsommelig. For at vende udviklingen forekommer det hensigtsmæssigt at vende tilbage til **nogle fælles grundlæggende principper i stedet for en "skræddersyet" tilgang**, under forudsætning af at de politiske mål stadig kan nås.

Kommissionen foreslår særlig to løsningsmodeller, som begge kan mindske kompleksitetsgraden betydeligt og samtidig **afkorte den gennemsnitlige tidsrum frem til bevillingen af støtten og tidsrummet frem til udbetalingen af den med flere uger**:

- Mindske antallet af **kombinationer af finansieringssatser, organisationstyper og aktivitetstyper**. Kommission foretrækker en løsning med én enkelt sats for alle aktivitetstyper og organisationstyper. En anden mulighed er at operere med én enkelt sats for alle aktivitetstyper, men fastholde en skelnen mellem de to eksisterende hovedtyper af organisationer.
- Nedbringe antallet af **metoder til beregning af indirekte omkostninger**. Kommissionen foretrækker en løsning, som har størst muligt forenklingspotentiale, og som vil indebære en enhedssats for indirekte omkostninger for alle organisationstyper og finansieringsordninger. Denne tilgang vil også medvirke til, at de efterfølgende kontroller

organisationer med på forhånd godkendte regnskabsmetoder lov til at anvende gennemsnitlige omkostninger.

⁸ EUT L 255 af 26.9.2009, s. 24.

vil fremvise færre fejl, idet erfaringen viser, at bogføring af faktiske omkostninger medfører fejl. Skønt denne løsning i nogen grad svækker universiteternes motivation for at gå over til driftsbogholderi, giver den dem mulighed for at planlægge overgangen ud fra egne og nationale behov. De tilbagemeldinger, der er modtaget fra universitetssammenslutninger, viser, at overgangen til driftsbogholderi i mange tilfælde kræver mere tid end oprindeligt forventet.

4) Renter af forfinansiering

Den måde, som tilskrevne **renter af forfinansieringsbetalinger** forvaltes på kan også forenkles. Den nuværende ordning tvinger koordinatorene til at oprette bankkonti med rentetilskrivning, og de tilskrevne renter godskrives Kommissionen. Eftersom en række organisationer ikke har mulighed for at oprette konti med rentetilskrivning, må Kommissionen føre et register over undtagelser. Hvis forpligtelsen til at oprette bankkonti med rentetilskrivning fjernes, kan de hermed forbundne administrative ressourcer frigøres.

En endnu større forenkling kan opnås ved helt eller delvis at fjerne kravet om at godskrive renterne af forfinansieringen.

5) Flere faste beløb, men fastholdelse af den nuværende omkostningsbaserede tilgang

I programmet "Mennesker" gøres der allerede vidtstrakt brug af faste beløb ved støtteudbetalinger, ligesom muligheden herfor eksisterer for visse omkostningskategorier i andre særprogrammer. Tilbagemeldingerne i forbindelse med interessenthøringerne viser dog, at mange støttemodtagere ikke ser noget stort forenklingspotentiale i at udbrede anvendelsen af faste beløb til andre omkostningskategorier (f.eks. rejseomkostninger, enhedsomkostninger til personale osv.) Det vil endvidere være særdeles indviklet at operere med enhedsomkostninger til personale ud fra statistiske analyser, fordi personaleomkostninger varierer meget fra land til land, fra region til region, fra sektor til sektor og fra industrierhvervsgren til industriegren. I det følgende peges der dog på to mulige undtagelser:

- Nogle støttemodtagere opfatter tidsregistrering i forbindelse med personaleomkostninger opfattes som særligt belastende. Det er kun muligt at fjerne kravet, hvis der under forhandlingerne om støtten kan opnås enighed om **faste beløb til personaleomkostninger pr. støttemodtager** byggende på en forudgående vurdering af personaleomkostninger pr. støttemodtager i projektet.
- Ved at gøre det muligt at vælge et system med faste beløb byggende på personaleenhedsomkostningerne i programmet "Mennesker" giver Kommissionen forbedrede deltagelsesbetingelser for **SMV'er**, hvor **ejerne/lederne** selv udfører en stor del af projektet, uden at der figurerer en lønudgift i regnskabet.

I kapitel 3.3. præsenteres nogle mere vidtrækkende modeller, hvor der slet ikke anvendes faktiske omkostninger, men udelukkende faste beløb i projekterne.

6) Fremrykket projektudvælgelse

I henhold til RP7's retsgrundlag skal udvalg med repræsentanter fra medlemsstaterne afgive udtalelser om de fleste afgørelser om udvælgelse af individuelle projekter. Kommissionen foreslår at fjerne dette lovgivningsmæssige krav i de kommende rammeprogrammer. I fremtiden gør det omfattende system af informationsstrømme, der tilgår sådanne udvalg, dette trin i processen overflødig. Dermed kan **tiden frem til bevillingen af støtten nedbringes** med flere uger, og både medlemsstater og Kommissionen kan befries for en række administrative byrder.

I de kommende rammeprogrammer vil Kommissionen også overveje, om det kan fremskynde processen, hvis tilskudsaftaler på nogle områder erstattes af Kommissionens afgørelser.

3.3 Indsatsområde 3: Fra omkostningsbaseret til resultatbaseret finansiering

Ovennævnte modeller indeholder mange muligheder for forenklinger, men fjerner ikke det administrative arbejde, som er forbundet med omkostningsrapportering og finansiel revision. En mere grundlæggende ændring består i at gå bort fra et omkostningsbaseret system med fokus på input og over til et finansieringssystem, der bygger på **forudgående definition og godkendelse af output/resultater**. I denne sammenhæng er en række spørgsmål, som Den Europæiske Revisionsret har stillet, særdeles relevante:

- Er det muligt at ændre på programmerne, så projekterne ikke længere opererer med støtteberettigede input, men tilfredsstillende output, så de bygger på en række konkrete mål, og så støtteudbetalingen gøres afhængig af de opnåede resultater?
- Er det muligt at forenkle beregningsmåden grundlæggende, så længe udgiftsordningerne bygger på input? Kan EU eksempelvis i langt højere grad anvende faste beløb eller støtteudbetalinger med enhedssatser i stedet for støtteudbetalinger til dækning af faktiske omkostninger?

Kommissionen foreslår derfor at undersøge de tre mulige modeller, der omtales i det følgende. Alle indebærer de anvendelsen af et fast beløb pr. samlet projekt, hvorved alle kontroller af faktiske omkostninger kan fjernes, og kontrolindsatsen kan fokusere på videnskabelige aspekter i stedet for økonomiske. Faste beløb skal dække de samlede omkostninger ved gennemførelsen af et projekt, hvorfor støttemodtagerne ikke længere behøver at fremlægge udgiftsbilag, ligesom den finansielle revision af projekterne kan forenkles betydeligt.

Resultatbaserede tilgange forudsætter en præcis definition af output/resultat for hvert enkelt projekt og en grundig analyse med henblik på at bestemme de faste beløb ud fra et pålideligt skøn over de støtteberettigede omkostninger ved gennemførelse af projektet. Samtidig skal der sikres en forsvarlig økonomisk forvaltning, og alt dette kan forlænge tiden frem til støttebevillingen. Desuden vil det være nødvendigt at intensivere den videnskabelige/tekniske kontrol – herunder fra eksterne eksperter side – i forbindelse med betalingsafgørelser. En sådan ændring vil medføre behov for nye færdigheder, en ændret tilgang til projektledelse i Kommissionen og et udvidet samarbejde med eksterne eksperter. Udbetaling af støtte vil udelukkende bygge på vurdering af output/resultater.

For bedre at bedømme fordele og ulemper ved resultatbaserede tilgange, bør der gennemføres pilotprojekter på udvalgte områder, før sådanne tilgange bringes i anvendelse i større omfang.

Der foreslås tre mulige modeller for afprøvning af resultatbaserede tilgange:

1) Projektspecifikke faste beløb dækker en del af projektomkostningerne, som anslås i forbindelse med bevillingsvurderingen/forhandlingen, og udbetales ud fra det aftalte output/resultat:

Ved denne tilgang er et forudgående skøn over relevante samlede støtteberettigede projektomkostninger og en fastlæggelse af målbare output/resultater en del af vurderings- og forhandlingsprocessen. Et projektspecifik fast beløb fastsættes på grundlag af et skøn over de samlede støtteberettigede omkostninger. Det faste beløb udbetales (helt eller delvis) på grundlag af, at det aftalte output/resultat godkendes. Mellemliggende betalinger kan indgå.

2) Offentliggørelse af forslagsindkaldelser med forud fastsatte faste beløb pr. projekt inden for et givet emneområde og udvælgelse af de forslag, der kan forventes at give det højeste videnskabelige output i forhold til det faste beløb:

I dette tilfælde indeholder vurderingen af forslag et tildelingskriterium, nemlig de midler – ud over det faste beløb – som konsortiet selv er villig til at investere i projektet. Tilgangen vil give EU-støtten en større løftestangseffekt.

3) En tillidsbaseret "tildelings-tilgang", hvor der tildeles forud fastsatte faste beløb pr. projekt uden yderligere kontrol fra Kommissionens side:

Udvælgelsen af støttemodtagerne baseres på en stærkt konkurrencepræget proces. Efter udvælgelsen udbetales støtten som fast beløb uden yderligere finansiel eller videnskabelig kontrol fra Kommissionens side. Tilgangen er tillidsbaseret og risikabel. At Kommissionen ikke udfører kontroller indebærer ikke, at der ikke foretages nogen kontroller. Tilgangen bygger på selvkontrol og den motivations- og incitamentstruktur, som er en naturlig bestanddel af forskersamfundet. Hvis en sådan motivations- og incitamentstruktur skal fungere i praksis, skal støttemodtagerne i deres forhold til fagfæller og den brede offentlighed være forpligtede til størst mulig gennemsigtighed vedrørende anvendelsen af støttemidlerne og de opnåede resultater. Risikoen for misbrug er til stede, men uhæderlig adfærd vil skade den pågældende støttemodtagers videnskabelige karriere alvorligt. Tilgangen egner sig bedst på områder, hvor de ovennævnte incitamentstrukturer er stærkest, herunder særlig Det Europæiske Forskningsråd. Fordelene ved tilgangen er åbenlyse: Der er intet behov for kontroller, det administrative arbejde er minimalt, og tempoet er højt.

4. SERVICEEFTERSYN AF EU'S FINANSIERINGSORDNINGER FOR FORSKNING OG INNOVATION

Det tværnationale forskningssamarbejde, som fremmes i RP7, er i sagens natur af en vis kompleksitet, fordi hvert land har sit eget retssystem og sin egen regnskabspraksis og forvaltningskultur.

Det nuværende rammeprogram omfatter en bred vifte af mål, et utal af interventionsmekanismer med særlige regler, mange forskellige støttesatser og særlige betingelser for visse typer af organisationer. Denne tilgangs kombinationsmuligheder giver en høj grad af kompleksitet.

Fastlæggelsen af fælles grundlæggende principper frem for den nuværende diversificerede tilgang vil utvivlsomt udløse en væsentlig nedskæring og udtynding i regler, processer og it-systemer. Der er behov for en detaljeret analyse med henblik på at kunne vurdere, i hvilket omfang det kan lade sig gøre, så der kun tillades en skræddersyet tilgang i tilfælde, hvor de politiske mål begrundes dette.

I RP7 er antallet af interventionsmekanismer forøget i takt med EU's deltagelse i programmer, som gennemføres af en række medlemsstater i fællesskab, og i takt med oprettelsen af fælles teknologiinitiativer. RP7-deltagelsesreglerne gælder ikke for disse interventionsmekanismer, så de har hver især egne særlige regler, som tager udgangspunkt i deres respektive særlige behov. Disse regler kan være meget forskellige fra RP7's deltagelsesregler.

Europa-Parlamentet påpegede i sin decharge for 2007⁹ denne øgede diversitet og opfordrede til at foretage en evaluering af de dertil knyttede problemer for støttemodtagerne, herunder den manglende gennemsigtighed.

Det er på denne baggrund, at Kommissionen mener, at en begrænsning af kompleksiteten af EU's finansieringsordninger for forskning og innovation vil kunne føre til en omfattende forenklingsproces. I forbindelse med udarbejdelsen af de næste rammeprogrammer bør der derfor lægges særlig vægt på følgende to spørgsmål:

- hvorvidt interventionsmekanismerne er egnede og nødvendige for at nå de fastsatte mål
- hvorvidt det er ønskeligt eller nødvendigt, at de gældende finansieringsregler er helt eller delvis ens.

For så vidt angår offentlige/private partnerskaber, herunder fælles teknologiinitiativer og EIT's videns- og innovationsfællesskaber, er der et behov for at undersøge, hvilken institutionel struktur, der er bedst egnet til, at de kan nå deres mål på en effektiv og virkningsfuld måde ("ideal house" ("den bedste løsning") for fremtidige fælles teknologiinitiativer). De anbefalinger som det fælles teknologiinitiativs Sherpa Group¹⁰ kommer med, vil spille en væsentlig rolle i denne proces.

5. HVORDAN KOMMER VI VIDERE?

De fleste af de mulige modeller, der foreslås under indsatsområde 2 og 3 kræver ændringer i reglerne og tages derfor op i forbindelse med den treårige revision af finansforordningen, og på dette grundlag i den forestående revision af de lovgivningsmæssige rammer for forskningspolitik.

Afhængigt af hvorvidt reaktionerne på denne meddelelse peger i retning af konsensus om specifikke foranstaltninger, vil Kommissionen dog efter midtvejsevalueringen af RP7 fremlægge forslag til ændringer af RP7. Særlig en hurtig ændring af RP7's regler – særligt de regler om gennemsnitlige personaleomkostninger, som blev præsenteret i kapitel 3.2. – er en mulighed.

Enhver ændring af RP7's regler må ske på følgende vigtige forudsætninger:

Gevinsten ved en forenkling skal være større end omkostningerne ved at gennemføre den. Et stabilt regelsæt opfattes som særdeles vigtigt for alle brugere af rammeprogrammerne og foretrækkes frem for ændringer, der kun medfører minimalt enklere regler. Ændringer af de tilgrundliggende retsakter kræver anvendelse af den almindelige lovgivningsprocedure ("den fælles beslutningsprocedure"), hvor tidsplanen for vedtagelse er mindst et år. Derfor vil ændringer, der er afhængige heraf, kun finde anvendelse på de sidste forslagsindkaldelser under RP7. Det vil da være nødvendigt at forvalte to parallelle systemer af regler og processer og to parallelle it-systemer. Det bør også tages i betragtning, at kompleksiteten øges for både støttemodtagerne og Kommissionens tjenestegrene.

⁹ EUT L 255 af 26.9.2009, s. 24.

¹⁰ "Designing together the 'ideal house' for public-private partnerships in European Research" (udformningen af den bedste løsning for offentlig/private partnerskaber i europæisk forskning), endelig rapport fra det fælles teknologiinitiativs Sherpa Group, januar 2010.

Forenkling er også tæt knyttet til de krav til mål for ansvarlighed, som er gældende for gennemførelsen af EU's forskningspolitik. Kommissionen sætter sin lid til en omfattende kontrolstrategi, der indbefatter en lang række kontroller på stedet i forbindelse med projekterne og tilbagebetaling af for store udbetalte beløb, så der bliver rimelig sikkerhed for, at støtteudbetalingerne sker i overensstemmelse med reglerne. Kommissionen kan udelukkende opnå en positiv revisionserklæring fra Den Europæiske Revisionsret, når fejlfrekvensen er under 2 %. Denne kontrolstrategi har fået kravene i EU's forskningsstøtteordninger til at fremstå endnu mere indviklede og afskrækker derfor muligvis nogle forskere og dele af erhvervslivet fra at deltage i EU's programmer til finansiering af forskning. Indtil mere dybtgående forenklinger af EU's regelsæt for forskningsstøtte kan træde i kraft, gør indførelse af en forskningsspecifik "acceptabel fejlrisiko" det muligt for Kommissionen at se sin kontrolstrategi kritisk efter i sømmene. Formålet med dette begreb er at finde frem til den rigtige balance mellem hensynet til kontrol og hensynet til effektivitet. Et konkret forslag om at indføre et specifikt niveau for den acceptable fejlrisiko inden for forskningsudgifter vil blive fremlagt i en meddelelse fra Kommissionen i maj 2010 og går hånd i hånd med Kommissionens forslag om en treårlig revision af finansforordningen. Hvis Europa-Parlamentet og Rådet godkender anvendelsen af dette begreb på forskningsområdet, kan Kommissionen se dens nuværende kontrolstrategi kritisk efter i sømmene, samtidig med at den holder fast i en forsvarlig økonomisk forvaltningspraksis. Særlig omfanget af kontroller (revisionsdækning og efterfølgende justeringer) kan tages op med henblik på at lette kontrolbyrden. En sådan justeret kontrolstrategi kan i højere grad fokusere på målrettede kontroller baseret på risikoanalyse og kontrolforanstaltninger med henblik på at undgå svindel og bygge på de operationelle erfaringer, som Kommissionens tjenestegrene for bekæmpelse af svig har gjort sig. På grundlag heraf kan sikres klare rammer for ansvarsfordeling, samtidig med at der advares tilstrækkeligt mod ulovlig anvendelse af EU's forskningsmidler virker tilpas afskrækkende.

Endelig vil kommende forslag til retsakter, der indfører forenklinger, blive underkastet en grundig risikoanalyse som en del af den samlede forudgående konsekvensanalyse og evalueringen af deres "fraud proofing"-kvalitet.

6. KONKLUSION:

Denne meddelelse præsenterer forskellige tiltag og modeller, der kan forenkle EU's støtte til forskning og sikre, at denne støtte fremmer forskning af højeste kvalitet. Kommissionen fremlægger snart sit forslag til den treårige revision af finansforordningen, hvori nogle af de idéer til forenkling, som fremlægges i denne meddelelse, udmøntes i forslag til retsakter. Midtvejsevalueringen af FP7, der fremlægges i oktober 2010, kan også vise sig at indeholde et forenklingspotentiale.

Forudsætningen for yderligere forenkling er fuld politisk støtte og opbakning fra de øvrige EU-institutioner, særligt Rådet og Europa-Parlamentet. Der skal indgås vanskelige kompromisser, hvis der skal findes en bedre balance mellem tillid og kontrol og mellem risikovillighed og risikominimering, og samtidig skal den finansielle forvaltning fortsat være sund. I den forbindelse er debatten om muligheden for at operere med en forskningsspecifik acceptabel fejlrisiko interessant.

Som garant for den ansvarlige forvaltning af de europæiske skatteborgeres penge vil Kommissionen under alle omstændigheder fortsat sikre en sund finansiel forvaltning, herunder træffe passende forholdsregler mod svig, på grundlag af en grundig risikoanalyse og

en strategi, der tager hensyn til alle indsatsområder. Forenklinger og acceptabel fejlrisiko får ikke lov at sætte spørgsmålstegn herved.

Kommissionen opfordrer de øvrige EU-institutioner til at bidrage til debatten og reagere på de mulige modeller, som denne meddelelse opridser, og dermed være med til at udforme fremtidens EU-forskningsstøtte.

Resultaterne af denne debat kommer med i Kommissionens forslag om flagskibsinitiativet "Innovation i EU" under Europa 2020-strategien og i udformningen af de næste rammeprogrammer.

Afhængigt af hvorvidt reaktionerne på denne meddelelse peger i retning af konsensus om specifikke foranstaltninger, vil Kommissionen efter midtvejsevalueringen fremlægge forslag til ændringer af RP7.