

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 29.4.2010
KOM(2010)187 lõplik

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**TEADUSUURINGUTE RAAMPROGRAMMIDE RAKENDAMISE
LIHTSUSTAMINE**

SISUKORD

1.	Sissejuhatus	3
2.	Lihtsustamismeetmed on juba kehtestatud, kuid	4
3.	Eeskirjade ja menetluste edasise lihtsustamise võimalused.....	5
3.1.	Tase 1. Uurimisettepanekute ja uuringutoetuste juhtimise lihtsustamine praeguste eeskirjade juures.....	5
3.2.	Tase 2. Eeskirjade kohandamine praeguse kulupõhise süsteemi juures	7
3.3.	Tase 3. Liikumine kulupõhiselt rahastamiselt tulemusepõhisele rahastamisele	9
4.	Ülevaade ELi teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamisvahenditest	11
5.	Kuidas minna edasi	12
6.	Kokkuvõte	13

1. SISSEJUHATUS

Teadusuuringud ja innovatsioon on komisjoni algatuse „Euroopa 2020. aastal. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia”¹ keskmes. Pärast strateegia põhikomponentide kinnitamist kevadisel Euroopa Ülemkogul võetakse nüüd konkreetseid meetmeid, et viia ellu programmi „Euroopa 2020. aastal” juhtalgatusi. Programmis „Euroopa teadusuuringud ja innovatsioon”, mis on „Innovaatilise ELi” juhtalgatus, esitatakse prioriteedid ja suunad Euroopa teadustegevuse raamtingimuste parandamiseks ning loomingulisuse ja innovaatilisuse suurendamiseks. Arvestades ülemaailmset ägedat konkurentsi teaduses juhtpositsiooni hõivamiseks ning teadussaavutuste kiiremaks rakendamiseks innovaatiliste toodete, tootmismeetodite ja teenuste kujul, et luua töökohti ja hoogustada majanduskasvu, tuleb selle nimel töötada koos ja otsustavamalt kui kunagi varem.

Ülemkogu soovitud ühisvastutusega strateegia põhjal 2020. aasta strateegia eesmärkide saavutamiseks peaksid teadusuuringute ja innovatsiooni piirkondlikud, riikide ja ELi riikliku rahastamise algatused olema võimalikult tõhusad, et edendada tippkvaliteediga teadust. Suurima mõju tagamiseks peaksid sellised ELi tasandi algatused olema väga atraktiivsed ja kättesaadavad maailma parimatele teadlastele, Euroopa tööstusele ja ettevõtjatele, ülikoolidele ning muudele teadusuuringute ja innovatsiooni osalistele.

Atraktiivsuse ja kättesaadavuse eeltingimused hõlmavad järgmist: eesmärkide ja vahendite selgus, algatuste ja nende elluviimise suunatus osalejatele, eeskirjade ja tingimuste järjepidevus ja stabiilsus ning haldusmenetluste ja -protsesside lihtsus ja kiirus, alates taotluse esitamisest kuni aruandmise ja auditeerimiseni.

Käesolevas teatises hinnatakse, kui kaugele on selles suhtes jõutud Euroopa praeguse suurima teadusuuringute ja innovatsiooni arendamise algatuse, nimelt seitsmenda raamprogrammiga. Pärast nõukogus ja parlamendis toimunud arutelu, Euroopa teadusnõukogu struktuuride ja mehhanismide sõltumatut läbivaatamist² ja hiljutist sidusrühmadega toimunud avalikku arutelu³ on lihtsustamiseks juba palju tehtud ja palju on ka teoksil. On esitatud konkreetseid ettepanekuid lisameetmete kohta, millega rakendamist saaks kohe lihtsustada juba praeguses õigusraamistikus.

Kuid mida saaks veel teha „Innovaatilise ELi” juhtalgatuse edendamiseks? Käesolevas teatises nähakse ette ka radikaalsema lihtsustamise võimalikke suundi. Suundi, millele saaks edaspidi anda konkreetsete meetmete kuju, kas praeguses õigusraamistikus või uute seadusloomeettepanekute vormis. Mõned neist suundadest nõuaksid siiski uut poliitilist tasakaalu usalduse ja aruandluskohustuse vahel ning neid võiks tõenäoliselt laiendada ka muudele ELi rahastamise meetmetele, mida kasutatakse teadusuuringute ja innovatsiooni valdkondades, nagu konkurentsivõime ja uuendustegevuse programm ning Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut. Käesolevate suuniste praeguse esitamise eesmärk on

¹ KOM(2010) 2020, 3.3.2010.

² Sõltumatu eksperdirühma aruanne Euroopa teadusnõukogu struktuuride ja mehhanismide läbivaatamise kohta, 23.7.2009, ning komisjoni teatis KOM(2009) 552, 22.10.2009.

³ Arutelu ideede saamiseks, kuidas lihtsustada ELi teadusuuringute raamprogrammide rakendamist, 24.7.–30.9.2009, http://ec.europa.eu/research/consultations/fp-simplification/consultation_en.htm; finantsmääruse läbivaatamise arutelu, 19.10–18.12.2009, http://ec.europa.eu/budget/consultations/FRconsult2009_en.htm.

hõlbustada institutsioonidevahelist arutelu, arvestades esitatavaid „Innovaatilise ELi” juhtalgatuse ettepanekuid.

Lihtsustamine on ka üks peamisi eesmärke peatses komisjoni ettepanekus, milles käsitletakse iga kolme aasta järel toimuvat finantsmääruse läbivaatamist. Komisjon kavatses kasutada juhust, et vaadata läbi eelarve täitmise mehhanismid ja kehtestada järgmise finantsraamistiku finantseeskirjad. Kuna finantsmääruses nähakse ette ELi eelarve, sealhulgas teadusuuringute eelarve täitmise üldine finantsraamistik, võimaldab selle edukas läbivaatamine edasiminekut teadusvaldkonna rahastamise lihtsustamises, sealhulgas ka teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse üksikuid valdkondi käsitlevate uute õigusaktide abil. Lihtsustamine on seepärast üks põhiküsimusi järgmiste teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse raamprogrammide (sh kaheksanda raamprogrammi) ettevalmistamisel.

2. LIHTSUSTAMISMEETMED ON JUBA KEHTESTATUD, KUID ...

Varasemate analoogiliste programmidega võrreldes sisaldab seitsmes raamprogramm mitut üldiselt tunnustatud lihtsustust. Mõned neist tulenevad seitsmenda raamprogrammi õiguslikust alusest,⁴ teised põhinevad pidevatel jõupingutustel, mida komisjon teeb rakendamiseeskirjade ja -menetluste täiustamiseks. Seitsmenda raamprogrammi sellealased saavutused on järgmised:

- oluliselt on vähendatud eelkontrollimisi ning läbi on vaadatud rahanduslikult nõrkade osaliste kaitsemeetmed, et hõlbustada VKEde ja alustavate kõrgtehnoloogiaettevõtete osavõttu; 80 % seitsmenda raamprogrammi osavõtjatest on vabastatud eelnevast finantssuutlikkuse kontrollist;
- oluliselt on vähendatud korrapärastele kuluhüvitustaotlustele lisatavate finantselgituste kohta esitatavate tõendite arvu; 75 % seitsmenda raamprogrammi osalistest on vabastatud selliste tõendite esitamisest;
- on juurutatud ainulaadne registreerimissüsteem, millega on välditud ühe ja sama teabe korduva esitamise nõudmine;
- korduvate osavõtjate jaoks on ette nähtud aruandlusmeetodi eelneva sertifitseerimise võimalus (praegu piiravate tingimustega);
- projektide aruandlusnõuete lihtsustamine;
- edasilikumine optimeeritud infotehnoloogiavahendite (nn e-FP7) poole kui vahend kogu suhtlemise ratsionaliseerimiseks;
- kasutajatele ettenähtud teenuste ja juhenddokumentide täiustamine.

Nimetatud konkreetsete meetmetega on juba lühendatud aega, mis kulub avalduse esitamisest uuringutoetuse saamiseni, ning vähendatud projektide juhtimise halduskoormust. Sidusrühmadega konsulteerimisel saadud tagasisidest ilmnes, et programmidele juurdepääs ja projektiettepanekute ettevalmistamine on ikka veel liiga raske, eriti uute osaliste jaoks, et projektide haldamise ja aruandluse koormust peetakse liiga suureks, ja et ajavahemikud

⁴ ELT L 412, 30.12.2006, lk 1; ELT L 391, 30.12.2006, lk 1; ELT L 400, 30.12.2006, lk 1.

taotluse esitamisest toetuse määramise ja raha saamiseni on ikka veel liiga pikad. Lisaks on järelkontrollimisel kindlakstehtud vigade sagedus, eelkõige personali- ja kaudsete kulude osas ikka veel ülalpool kontrollikoja kindlaksmääratud olulisuskünnist. Ka see tõsisasi näitab, et eeskirju on vaja veelgi lihtsustada.

3. EESKIRJADE JA MENETLUSTE EDASISE LIHTSUSTAMISE VÕIMALUSED

Järgnevad täiendava lihtsustamise võimalused on jagatud kolmeks tasemeks: esimene tase, mis hõlmab komisjoni poolt praeguses õiguslikus ja regulatiivses raamistikus tehtavaid täiustusi ja lihtsustusi (lähituleviku meetmed), teine tase, millel muudetakse eeskirju, kuid jäädakse praeguse kulupõhise mudeli juurde, ja kolmas tase, millel soovitatakse ulatuslikumaid muudatusi, et jõuda tulemusepõhise kindlasummalise rahastamiseni.

Esimese taseme all on esitatud praktilised haldusprotsesside ja vahendite täiustused, mida komisjon on juba asunud rakendama. Täiustustega lühendatakse veelgi taotluse esitamisest toetuse määramise ja raha kättesaamiseni kuluvat aega.

Teine tase hõlmab olemasolevate eeskirjade muutmist, millega lubatakse tavaliste aruandlustavade (kaasa arvatud keskmiste personalikulude) laialdasemat kasutamist, mitmesuguste eritingimuste arvu vähendamist, sätet VKEde omanik-juhtide kohta ja muudatust toetusesaajate valimise protsessis. Selliste meetmetega kiirendatakse protsesse ning aidatakse kaasa ka vigade määra vähendamisele kulupõhise lähenemisviisi juures.

Kolmanda taseme meetmetega sillutatakse teed tulevaste sügavamate muudatuste poole, kus võetakse kasutusele tulemusepõhine lähenemisviis ja nihutatakse sellega kontrollijõupingutused finantsaspektidelt rohkem teaduslik-tehnilistele aspektidele. Sellise lähenemisviisiga vähendatakse aruandlusega seotud halduskoormus ning rahanduslike eel- ja järelkontrollide vajadus miinimumini.

3.1. Tase 1. Uurimisettepanekute ja uuringutoetuste juhtimise lihtsustamine praeguste eeskirjade juures

Seitsmes raamprogramm on maailma üks suurimaid riiklike uurimistoetuste programme, kusjuures selle aastaelarve suureneb aasta-aastalt ja jõuab 2013. aastal 10 miljardi euroni. Rahasummad jaotatakse teadustööde taseme alusel; selleks saadakse kuni 30 000 taotlust, sõlmitakse toetuslepingud 6 000 toetuse eraldamiseks umbes 36 000 osalisele ja tehakse igal aastal 10 000 väljamakset. Kõige sellega toimetulemise juures tuleb tagada korralik aruandlus. Selleks on komisjon kehtestanud keerulise asjaajamiskorra, mida ta pidevalt täiustab ja milleks on vaja õigesti kasutatavaid vahendeid, juhtimisstruktuure ja oskusi. Komisjon, keda toetavad rakendusasutused, püüdleb optimeeritud rakendamise poole ja töötab iga regulatiivse raamistiku jaoks välja kõige väiksema halduskoormusega, lihtsama ja kiirema süsteemi projektiettepanekute ja -toetuste haldamiseks.

1. Kasutaja abistamine ja juhtimine, läbipaistvus, infotehnoloogiavahendid ja -meetodid

Kergestimõistetavad dokumendid, oskuslikud abiteenistused, tõhusad infotehnoloogiavahendid ja optimeeritud menetlemine võivad vähendada **taotluse esitamisest toetuse määramiseni ja raha saamiseni kuluvat keskmist aega** mitme kuu võrra. Komisjon jätkab oma jõupingutusi tõhusa ja kasutajasõbraliku infotehnoloogiapõhise toetuste haldamise menetluse väljatöötamiseks. Teadustöötajate portaali arendatakse välja ühtseks platvormiks, mille kaudu toimub kogu suhtlemine toetusesaajatega. 2010. aasta lõpuks ühendatakse kõik

toetuste haldamise protsessid, samuti eksperthindajate süsteem. Ettepanekute esitamine ja hindamine ühendatakse aastatel 2011–2012. Paralleelsed paberdokumendivood kaotatakse elektroonilise allkirja kasutuselevõtuga; sellise allkirjaga elektrooniline dokument asendab allkirjastatud paberdokumendid kõikjal, kus võimalik, alustades aastal 2010 finantssegitustest. Infotehnoloogiasüsteemidega toetatakse haldusprotsesse ja antakse sidusabi. Veebipõhine dokumendihoidla ning ettepanekute esitamise ja toetuste haldamise jälgimise süsteem juurutatakse 2011. aasta lõpuks, nii et osalised saavad tagasisidet kõigi toimingute hetkeseisu kohta ja neil on juurdepääs kõigile nende ettepaneku või toetusega seotud dokumentidele.

Uus infotehnoloogiasüsteem aruannete esitamiseks võimaldab kõigi avaldatavate aruannete ja projektitulemuste automaatse avaldamise ja levitamise.

Mõnesid teadusuuringute raamprogrammi infotehnoloogiateenuseid kasutatakse ka konkurentsivõime ja innovatsiooniprogrammi rakendamiseks. Komisjon jätkab võimaluste otsimist ühenduse teadus-, haridus- ja innovatsiooniprogrammide toetamiseks selleks otstarbeks väljatöötatud infotehnoloogiavahenditega.

Komisjon jätkab tööd juhenddokumentide selguse ning dokumentidele ja teenustele parema juurdepääsu tagamiseks, lihtsustades juhendeid, eemaldades neist tarbetu žargooni ja kasutades järjepidevat terminoloogiat, et vähendada uustulnukate, eriti VKEde juurdepääsu takistavaid tõkkeid.

2. Eeskirjade ühesugune kohaldamine

Arutelud sidusrühmadega näitavad, et eeskirjade erinev tõlgendamine ja kohaldamine ning kooskõlastuse puudumine komisjoni eri teenistuste auditite kavandamisel ärritavad toetusesaajaid ja panevad kahtluse alla komisjoni usaldusväärse. Komisjon püüab kohaldatava õigusraamistiku piires tagada, et tema organisatsiooniline struktuur tagaks eeskirjade ja menetluste ühesuguse tõlgendamise ja kohaldamise. Lisaks näeb komisjon ette kooskõlastatud auditeerimiskava, järgides ühe auditi lähenemisviisi.

3. Konkursikutsete struktuuri ja ajastuse optimeerimine

Konkursikutsetest ja -teemadest kinnipidamine on võimalike osavõtjate jaoks mõnikord raske. Eelkõige VKEd eelistaksid üldiselt laialdasemate teemadega konkursikutseid või isegi avatud pakkumismenetlust vahetähtaegadega, et lühendada ajavahemikku järgmise toetusavalduse esitamise võimaluseni. Komisjon toetub oma kogemustele selliste konkursikutsete rakendamisel, et kontrollida, kas sellist lähenemisviisi võiks laiemalt kasutada. See võiks olla seotud kaheetapilise esitamise ja hindamisega, kui see võiks lahendada ülepakkumise ja ettepaneku ettevalmistamiseks liiga suurte pingutuste tegemise probleemi.

Taotlejad paluvad ka pikemaid tähtaegu, et saaks moodustada konsortsiume ja paremini vormistada ettepanekuid. Kui logistilised ja eelarvepiirangud võimaldavad, püüab komisjon, et ajavahemik pakkumiskutse avaldamise ja tähtpäeva vahel oleks pikem kui tavalised kolm kuud. Kui kolmekuuline ajavahemik on vältimatu, ei hõlma see peamisi puhkuseperioode.

4. Konsortsiumide suuruse kohandamine

Tulevastes töökavades püüab komisjon kohandada projekti eeldatava suuruse näitajaid konkreetse valdkonna vajadustele, lubades vajaduse korral väiksemaid konsortsiume.

Väiksemate konsortsiumide lihtsam haldamine peaks võimaldama vähendada **taotluse esitamisest toetuse määramiseni ja raha saamiseni kuluvat keskmist aega**.

5. Auhindade laialdasem kasutamine

Finantsmääruses ja seitsmenda raamprogrammi osavõtueeskirjades on ette nähtud auhinnad. Auhind antakse välja pärast võistlust. Auhindadel on lisaks haldamise lihtsusele veel suure võimendava mõju eelis – auhind makstakse välja ainult võitjale, see tähendab, et auhinna saamiseks tehtavate teaduslike jõupingutuste üldsuurus võib auhinnasummast olla mitu korda suurem⁵. Lisaks seatakse auhindade puhul teaduslik-tehnilised eesmärgid, kuid ei täpsustata nendeni jõudmise teid ega kaasatavaid teadusharusid; see innustab otsima ebatavalisi lahendusteid ja kaasama paljusid teadusharusid.

Komisjon käivitab seitsmenda raamprogrammi alusel ühe katsemeetme.

3.2. Tase 2. Eeskirjade kohandamine praeguse kulupõhise süsteemi juures

1. Tavaliste raamatupidamistavade laiem kasutamine

Komisjon peab hädavajalikuks selgitada osavõtueeskirjades **abikõlblike tegelike kulude mõistet** – kulusid võib lugeda abikõlblikeks, kui need on registreeritud toetusesaaja raamatupidamises vastavalt tavalisele raamatupidamistavale, mis vastab kohaldatavatele raamatupidamis- ja auditeerimisstandarditele. Sellise lähenemisviisi korral ei pea toetusesaajad sisse seadma eraldi raamatupidamissüsteeme; see tagab toetusesaajatele rohkem õiguskindlust ja vähendab veaohu.

2. Keskmised personalikulud

Erandina tegelike kulude põhimõttest on osavõtueeskirjades öeldud, et keskmisi personalikulusid loetakse abikõlblikeks, kui need „oluliselt” ei erine tegelikest kuludest. Praegused vastuvõetavuse kriteeriumid on määratletud 2009. juunis vastuvõetud komisjoni otsuses⁶. Kõrvalekalde ulatus on määratletud, arvestades vigade olulisuse künnist, mille on kindlaks määranud Euroopa Kontrollikoda. Praegusi vastuvõetavuse kriteeriume suudavad täita üksnes väga vähesed toetusesaajad,⁷ mis piirab keskmiste kulude tõendamise kui kavandatud lihtsustuse mõju.

Seepärast arvab komisjon, et igasugust keskmise personalikulu meetodit, mida toetusesaaja kohaldab tavalises raamatupidamises, võiks aktsepteerida, kuivõrd see põhineb tegelikel raamatupidamises registreeritud personalikuludel ja tingimusel, et kulude mitmekordne hüvitamine muude kulukategooriate alt on välistatud. Sellise lähenemisviisiga võib saavutada väga olulist lihtsustamist. Toetusesaajad võiksid kõikidel juhtudel kohaldada oma tavalist raamatupidamistava ainsa tingimusega, et see põhineb seadusjärgse raamatupidamisaruandluse kohaselt registreeritud palgakuludel. Selline lähenemisviis hõlmaks väga paljusid meetodeid, kaasa arvatud nn kuluüksusepõhised meetodid. Sellise

⁵ Näide: et saada X Prize fondi (<http://www.xprize.org>) 10 miljoni USA dollari suurust preemiat kommertskasutusega kosmoselaeva väljatöötamise eest, investeerisid eraettevõtjad teadus- ja arendustegevusse üle 100 miljoni USA dollari.

⁶ K(2009) 4705.

⁷ Umbes üheksa organisatsiooni kümnest, kes kasutavad keskmisi personalikulusid oma tavalises raamatupidamises, ei vasta praegustele kriteeriumidele. Komisjon oli 2010. aasta märtsini aktsepteerinud üksnes 12 organisatsiooni sertifitseeritud meetodid keskmiste kulude kasutamiseks.

lähenemisviisi kohaselt aktsepteeritaks teatatud keskmiste erinevust tegelikest kuludest, olenemata erinevuse suurusest ja suunast. Suurema kindluse tagamiseks võiks nõuda, et kohaldatav keskmiste kulude meetod peab olema aktsepteeritud liikmesriigi teadusuuringute kavade puhul või olema sertifitseeritud liikmesriigi ametiasutuste poolt.

Kõnealune ettepanek on kooskõlas 2007. aasta aruande kinnitamise resolutsiooni⁸ põhimõtetega; nimetatud resolutsiooniga palus Euroopa Parlament, et komisjon viiks seitsmenda raamprogrammi kooskõlla üldiste äritavadega.

Praeguste aktsepteerimiskriteeriumide laiendamine suurendaks võimalike kasutajate arvu, kuid isegi suurema kõrvalekalde lubamine ei hõlmaks sellist levinud tava nagu kuluüksusepõhine lähenemisviis.

3. Eeskirjade paljususe piiramine

Nagu eespool öeldud, on probleemide üheks allikaks tendents hõlmata erisätetega üha uusi ja uusi tegevusi (näiteks teadusuuringud, tutvustamine, juhtimine) ning osavõtjatüüpe (näiteks teadusorganisatsioonid, ülikoolid, mittetulundusühingud). Selle tulemusena muutuvad õigusaktid, juhenddokumendid, eelkontrollimised ja kõik sellekohased infotehnoloogiasüsteemid üha keerulisemaks, mis tekitab segadust ja nõuab osavõtjate veel ulatuslikumat juhendamist ning aeglustab menetlemist. Selle tendentsi tagasipööramiseks näib olevat kohane **loobuda eritellimuslahendustest ja pöörduda tagasi ühiste põhimõtete juurde**, kui sel viisil on siiski võimalik saavutada eesmäärke.

Komisjon soovib eelkõige kahte võimalust, mis mõlemad võimaldavad oluliselt lihtsustada menetlemist ning vähendada **taotluse esitamisest toetuse määramiseni ja raha saamiseni kuluvat keskmist aega mitme nädala võrra**:

- Vähendada **rahastamismäärade, organisatsioonitüüpide ja tegevustüüpide kombinatsioonide** arvu. Komisjoni eelistatav lahendus oleks ühtne hüvitusmäär kõikide tegevustüüpide ja organisatsioonikategooriate puhul; teine võiks olla ühesugune hüvitusmäär kõikide tegevustüüpide puhul, nii et jääksid üksnes erinevused, mis on seotud kahe suurema organisatsioonikategooriaga.
- Vähendada **kaudsete kulude määramise meetodite** arvu. Komisjon eelistab kõige rohkem lihtsustamist võimaldavat valikuvõimalust, millega nähakse ette kaudsete kulude arvestamise ühtne määr kõigi organisatsioonitüüpide ja rahastamiskavade jaoks. Selline lähenemisviis aitaks ka vähendada järelkontrollimisel avastatavate vigade määra, kuna kogemused näitavad, et tegelike kulude põhisel arvestamisel võib kergesti juhtuda vigu. Kuigi see võib veidi nõrgendada ülikoolide stiimuleid analüütilisemale arvestamisele üleminekuks, annaks see neile võimaluse korraldada selline üleminek vastavalt nende oma ja nende liikmesriigi vajadusele. Ülikoolide ühendused on andnud tagasisidet, et üleminek analüütilisemale arvestamisele võib paljudel juhtudel võtta esialgu arvatust rohkem aega.

⁸ ELT L 255, 26.9.2009, lk 24.

4. Eelrahastamise intressid

Lihtsustamisvõimalus on ka **eelrahastamismaksetelt saadavate intresside** puhul. Praegu on koordinaatorid kohustatud avama intressikandvad pangakontod ja saadavad intressid võtab komisjon tagasi. Kuna mõni organisatsioon ei saa intressikandvat pangakontot avada, peab komisjon kehtestama erandite registri. Kui intressikandva pangakonto avamise kohustus kõrvaldada, hoiaks see ära asjaomased haldusjõupingutused.

Veelgi suuremat lihtsustamist võimaldaks eelrahastamise intresside tagasivõtmise kohustuse täielik või osaline kaotamine.

5. Rohkem kindlasummalist rahastamist praeguse kulupõhise lähenemisviisi juures

Programmis „Inimesed” on kindlasummalist rahastamist juba laialdaselt kasutatud ja muudes eriprogrammides on teatavate kulukategooriate puhul olemas kindlasummalise rahastamise võimalus. Sidusrühmad on aga arupidamise käigus andnud tagasisidet, et paljude toetusesaajate arvates ei paku kindlasummalise rahastamise laiendamine muudele kulukategooriatele (näiteks reisikulud, personali ühikukulude astmestikud) erilisi lihtsustamisvõimalusi. Personali ühikukulude astmestiku kehtestamine statistilise analüüsi alusel oleks väga keeruline, arvestades riikide, piirkondade, sektorite, tööstusharude jne personalikulude suuri erinevusi. Siiski esitatakse järgmised kaks erandit:

- Mõned toetusesaajad peavad ajakulu registreerimist personali arvestamise jaoks eriti koormavaks. Sellise nõude võiks kõrvale jätta ainult siis, kui **iga toetusesaaja jaoks kehtestatakse kindlasummaline personalikulude rahastamine**, mis põhineks iga projektis osaleva toetusesaaja personalikulude eelhindamisel, ja see lepitaks kokku toetuse määramise läbirääkimistel.
- Selliste **VKEde** osavõtutingimuste parandamiseks, milles **omanik-juht** täidab suurema osa projektist ise ilma raamatupidamises registreeritud palgata, kehtestab komisjon kindlasummalise rahastamise süsteemi, mis põhineb personali ühikukulude astmestikul, mida kasutatakse eriprogrammis „Inimesed”.

Punktis 3.3 on esitatud radikaalsemad valikuvõimalused, mille aluseks on tegelike kulude täielik kõrvalejätmine ja kogu projekti kindlasummaline rahastamine.

6. Projektide valimise kiirendamine

Seitsmenda raamprogrammi õigusliku aluse kohaselt esitavad liikmesriikide esindajatest koosnevad komiteed arvamused enamiku üksikprojektide valimise kohta. Komisjon teeb ettepaneku kõrvaldada see juriidiline nõue tulevastest raamprogrammidest. Kogu sellistesse komiteedesse teabe liikumise süsteem muudab selle protsessietapi tulevikus mittevajalikuks. See **lühendaks avalduse esitamisest toetuse määramiseni kuluvat aega** mitme nädala võrra ja kõrvaldaks nii liikmesriikide kui ka komisjoni talituse asjaomase halduskoormuse.

Tulevaste raamprogrammide puhul kaalub komisjon ka, kas kogu protsessi ei saaks kiirendada sel teel, et teatavates valdkondades asendatakse toetusleping komisjoni otsusega.

3.3 Tase 3. Liikumine kulupõhiselt rahastamiselt tulemusepõhisele rahastamisele

Osutatud valikuvõimalused annavad juba palju lihtsustamisvõimalusi, kuid nendega ei kõrvaldata haldusjõupingutusi, mis on seotud kuludest ettekandmise ja finantsauditiga.

Põhjalikum muudatus oleks loobuda kulupõhisest sisenditele keskendatud süsteemist ja liikuda rahastamissüsteemi poole, mis põhineb **väljundi/tulemuste eelneval määratlemisel ja vastuvõtmisel**. Selles seoses on väga asjakohased mõned Euroopa Kontrollikoja püstitatud küsimused⁹:

- Kas programme on võimalik niimoodi ümber sõnastada, et abikõlblike sisendite asemel räägitakse vastuvõetavatest väljunditest, kusjuures projektid põhinevad teatavatel konkreetsetel eesmärkidel ja kulude hüvitamine sõltub tulemuste saamisest?
- Kas arvutuste alust on võimalik radikaalselt lihtsustada, kui kuluskeemid on endiselt sisendipõhised? Kas EL võiks tegelike kulude hüvitamise asemel rakendada näiteks laialdasemalt kindlasummalist rahastamist või ühtset maksemäära?

Komisjon teeb sellepärast ettepaneku uurida kolme järgmisena kirjeldatud valikuvõimalust. Kõigi puhul nähakse ette iga projekti kui terviku kindlasummaline rahastamine, millega täielikult kõrvaldatakse tegelike kulude kontrollimine ning kontrollijõupingutused suunatakse rahastamiselt ümber teadusliku külje hindamisele. Ühekordne summa on kindel rahasumma, mis katab teatava tegevuse kõik kulud, ning toetusesaajalt võetakse kohustus esitada kulutuste tegemist tõendavad dokumendid, mis lubab ka projektide finantsauditiit oluliselt lihtsustada.

Tulemusepõhised lähenemisviisid nõuavad väljundite/tulemuste hoolikat määratlemist iga üksikprojekti tasandil ja hoolikat analüüsi, et määrata kindlad summad, mis põhinevad selliste abikõlblike kulude usaldusväärsel hindamisel, mis on vajalikud projekti teostamiseks ja tagavad mõistliku finantsjuhtimise; see võiks pikendada toetuse saamiseni kuluvat aega. Lisaks tuleks maksmisotsuste alusena kasutada tugevdatud teaduslik-tehnilist seiret, sealhulgas väliseksperite. Rakendamine nõuaks teistsugust oskuste tasakaalu, kohandatud projektijuhtimise lähenemisviisi komisjonis ja ulatuslikku koostööd väliseksperitidega. Toetuse maksmine põhineks täielikult väljundite/tulemuste hindamisel.

Tulemusepõhise lähenemisviisiga seotud võimaluste ja raskuste paremaks hindamiseks tuleks enne sellise lähenemisviisi laialdast kasutamist võtta valitud valdkondades katsemeetmeid.

Tulemusepõhise lähenemisviisi uurimiseks on soovitatud järgmist kolme valikuvõimalust:

1. Projektist sõltuvad kindlad summad, millega aidatakse katta projekti kulusid, mida on hinnatud toetuse hindamise ja läbirääkimiste käigus, ning mis makstakse välja kokkulepitud väljundite/tulemuste ettenäitamise korral.

Sellise lähenemisviisi korral hõlmab hindamis- ja läbirääkimisprotsess projektikohaste õigete abikõlblike kulude eelhindamist ja mõõdetavate väljundite/tulemuste kindlaksmääramist. Abikõlblike kulude hinnangulise üldsumma alusel määratakse kindlaks antud projektile vastav kindel summa. Kindel summa makstakse (täielikult või osaliselt) välja kokkulepitud väljundi/tulemuse vastuvõtmise alusel. See võib hõlmata ka vahepealseid makseid.

2. Selliste pakkumiskutsete avaldamine, milles teatava teemavaldkonna iga projekti summad on ette kindlaks määratud, ja selliste ettepanekute väljavalimine, mis konkreetse kindlaksmääratud summa eest lubavad maksimaalset teaduslikku väljundit.

⁹ Euroopa Kontrollikoja vastus komisjoni teatisele „Muutuv Euroopa vajab eelarvereformi”.

Ettepanekute hindamine sisaldaks toetamiskriteeriumi: vahendid, mida konsortsium on lisaks kindlaksmääratud summale valmis ise investeerima. Selline lähenemisviis annaks stiimuli ELi rahastusele suurema võimendava mõju tagamiseks.

3. Suure „usaldusettemaksu” lähenemisviis, mis seisneb kindlaksmääratud summade jaotamises projektidele ilma komisjoni edasise kontrollita.

Toetusesaajate väljavalimine põhineks väga tihedal konkurentsil. Pärast väljavalimist antakse kindlaksmääratud rahasumma üle ilma komisjoni edaspidise finants- või teaduskontrollita. See on suure usalduse ja suure riskiga seotud lähenemisviis. Kuid komisjoni kontrolli puudumine ei tähenda, et kontrolli üldse ei ole. Selline lähenemisviis tugineks teadusele sisemiselt omasele enesekontrollile, motivatsioonile ja ergutusstruktuurile. Sellise motivatsiooni ja ergutusstruktuuri töölepanekuks peaksid toetusesaajad olema kohustatud tagama oma kolleegide ja üldsuse jaoks raha kasutamise ja saadud tulemuste maksimaalse läbipaistvuse. Kuritarvituse oht on olemas, kuid sobimatu käitumine kahjustaks tõsiselt toetusesaaja teadlasekarjääri. Selline stsenaarium oleks kõige sobivam valdkondades, milles osutatud ergutusmehhanismid on kõige tugevamad, see tähendab eelkõige Euroopa teadusnõukogus. Sellise lähenemisviisi eelised on ilmsed: pole vajadust kontrollida kulutusi, haldusjõupingutused on viidud miinimumini, suur kiirus.

4. ÜLEVAADE ELI TEADUSUURINGUTE JA INNOVATSIOONI RAHASTAMISVAHENDITEST

Seitsmenda raamprogrammiga edendatav riikideülene teaduskoostöö on juba põhimõtteliselt keeruline, kuna liikmesriikide õigussüsteemid, arveldustavad ja juhtimiskultuur on erinevad.

Praegune raamprogramm hõlmab paljusid suuri eesmärke, rohkesti konkreetsete eeskirjadega sekkumismehhanisme, mitmesuguseid hüvitusmäärasid ja teatavate organisatsioonitüüpide puhul kohaldatavaid eritingimusi. Kokku võttes tähendab selline mitmekesisust arvestav lähenemisviis keerulisust.

Ühiste aluspõhimõtete kindlaksmääramine praeguse mitmekesisust arvestava lähenemisviisi asemel tähendaks kindlasti eeskirjade, menetluste ja infotehnoloogiasüsteemide olulist kärpimist ja lihtsustamist. On vaja üksikasjalikku analüüsi, et teha kindlaks, millisel määral seda on võimalik saavutada, kui eraldi lähenemisviise lubatakse ainult seal, kus poliitikaeesmärgid nõuavad nende kasutamist.

Seitsmenda raamprogrammiga on suurenenud sekkumismehhanismide arv, EL osaleb mitme liikmesriigiga ühiselt algatatud programmides ja on loodud ühised tehnoloogiaalgatused. Kuna seitsmenda raamprogrammi osavõtueeskirju selliste sekkumismehhanismide puhul ei kohaldata, on igal neist eraldi eeskirjad, millega võetakse arvesse nende tegevusega seotud erivajadusi. Sellised eeskirjad võivad oluliselt erineda seitsmenda raamprogrammi osavõtueeskirjadest.

Euroopa Parlament juhib oma 2007. aasta aruande kinnitamise resolutsioonis¹⁰ tähelepanu sellise mitmekesisuse suurenemisele ja kutsub üles hindama sellest toetusesaajate jaoks sugenevaid probleeme, kaasa arvatud läbipaistvuse puudumine.

¹⁰ ELT L 255, 26.9.2009, lk 24.

Seda arvestades leiab komisjon, et ELi teadusuuringute rahastamise keerulisuse vähendamine võiks samuti olla üks suuri lihtsustamise võimalusi. Järgmise raamprogrammi ettevalmistamisel tuleks tähelepanu pöörata eelkõige kahele järgmisele küsimusele:

- Kas osutatud sekkumismehhanismid on kohased ja vajalikud seatud eesmärkide saavutamiseks?
- Kas ei oleks soovitatav või vajalik, et kohaldatavad rahastamiseeskirjad oleksid täielikult või vähemalt osaliselt ühesugused?

Riikliku ja erasektori partnerluste, sealhulgas ühiste tehnoloogiaalgatuste ja Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituudi teadmis- ja innovaatikakogukondade puhul on vaja uurida, milline oleks parim võimalik institutsiooniline ülesehitus, mis lubaks neil organisatsioonidel saavutada oma eesmärged tõhusal ja säästlikul viisil (tulevaste ühiste tehnoloogiaalgatuste nn ideaalkodu). Ühiste tehnoloogiaalgatuste šerparühma aruande¹¹ soovitusel on sellest seisukohast olulised.

5. KUIDAS MINNA EDASI

Enamik teise ja kolmanda taseme raames pakutud valikuvõimalusi nõuab eeskirjade muutmist ja sellepärast käsitletakse neid finantsmääruse iga kolme aasta järel toimuval läbivaatamisel ning selle põhjal teaduspoliitika regulatiivse raamistiku edasisel läbivaatamisel.

Kuid olenevalt käesoleva teatise vastusena saadavast konsensusel erimeetmete küsimuses võib komisjon vahehindamise põhjal esitada seitsmenda raamprogrammi muudatused. Seitsmenda raamprogrammi eeskirjade kiiret muutmist võiks eelkõige kavandada punktis 3.2 esitatud keskmisi personalikulusid käsitlevate eeskirjade küsimuses.

Igal sellisel seitsmenda raamprogrammi eeskirjade muutmisel tuleks arvesse võtta järgmisi tähtsaid tingimusi.

Iga lihtsustamine peab andma rohkem tulu, kui on selle rakendamise kulud; kõik raamprogrammis osalejad peavad kehtestatud eeskirjade stabiilsust väga tähtsaks ja eelistavad pigem stabiilsust kui üksnes veidi lihtsamate eeskirjade kehtestamist. Põhiliste õigusaktide muutmiseks on vaja tavalist seadusandlikku menetlust (kaasotsustamismenetlus), mille tähtajad on vähemalt üks aasta. Järelikult võiksid sellekohased muudatused mõjutada üksnes seitsmenda raamprogrammi viimaseid konkursikutseid. Tuleks juhtida kaht paralleelset eeskirjade, menetluste ja infotehnoloogiaalast süsteemi. Seda täiendavat keerukust nii toetusesaajate kui ka komisjoni seisukohast tuleb võtta arvesse.

Lihtsustamine on ka tihedalt seotud aruandlusnäitajatega, mille alusel hinnatakse ELi teaduspoliitika rakendamist. Komisjon järgib igakülgse kontrolli strateegiat, mis hõlmab väga paljusid kohapealseid projektide auditeerimisi ja iga ülearuselt makstud summa tagasinõudmist, et olla piisavalt kindel, et maksed on tehtud eeskirjade kohaselt. Komisjon võib saada sellise positiivse kinnitava avalduse Euroopa Kontrollikojal vaid siis, kui vigade sagedus jääb alla 2 %. Sellise kontrollistrateegia rakendamine on ELi teadustoetuste taotlemise nõuete teadaolevat keerukust veelgi teravdanud ning võib teadlastelt ja

¹¹ „Designing together the 'ideal house' for public-private partnerships in European Research”, ühiste tehnoloogiaalgatuste šerparühma aruanne, jaanuar 2010.

tööstusettevõtjatelt võtta soovi osaleda ühenduse teadusuuringute rahastamise programmides. Kuni teadusuuringute rahastamise eeskirjade põhjalik lihtsustamine jõustub, aitaks teadusuuringutekohase lubatava veaohu (*tolerable risk of error*, TRE) rakendamine komisjonil läbi vaadata oma kontrollistrateegiat. Nimetatud põhimõtte eesmärk on tagada õige tasakaal kontrollimise ja poliitika tõhususe vahel. Konkreetne ettepanek teaduskulutuste puhul lubatava veaohu kohta esitatakse 2010. aasta maikuu komisjoni teatises, mis lisatakse komisjoni ettepanekule finantsmääruse kolme aasta järel toimuva läbivaatamise kohta. Kui Euroopa Parlament ja nõukogu sellise põhimõtte kasutamise teadusuuringute puhul heaks kiidaksid, saaks komisjon oma praeguse kontrollistrateegia läbi vaadata, säilitades samas aruka finantsjuhtimise. Eelkõige saaks tegelda kontrollimise ulatusega (kaetus audititega ja järgnevad kohandused), et vähendada kontrollimisega seotud koormust. Selline läbivaadatud kontrollimisstrateegia võiks keskenduda eesmärgikohastele riskipõhiste auditite ja pettuse vältimise kontrollidele, võttes arvesse komisjoni pettusevastaste talituste töökogemusi. Sellisel alusel saaks tagada usaldusväärse aruandlusraamistiku, milles säilitatakse sobivad tõrjevahendid ELi teadusrahade väärkasutuse ärahoidmiseks.

Lõpuks, iga edaspidise lihtsustusi käsitleva õigusloomeettepaneku puhul viidaks üldise eelneva mõjuhindamise osana läbi põhjalik ohuhindamine ja hinnataks ka selle pettusekindlust.

6. KOKKUVÕTE

Käesolevas teatises on esitatud meetmed ja valikuvõimalused ELi teadusuuringute rahastamise lihtsustamiseks ning selle tagamiseks, et ELi teadusuuringute rahastamisega edendataks tippkvaliteediga teadust. Komisjon esitab peatselt ettepaneku finantsmääruse iga kolme aasta järel toimuvaks läbivaatamiseks ning muudab mõned käesolevas teatises esitatud lihtsustamisideed seadusloomeettepanekuteks. Täiendavaid lihtsustamisvõimalusi võib selguda seitsmenda raamprogrammi vahehindamisel, mille kohta tuleb teha ettekanne oktoobris 2010.

Edasine lihtsustamine on võimalik üksnes muude ELi institutsioonide, eelkõige nõukogu ja Euroopa Parlamendi täieliku pühendumuse ja poliitilise toetuse korral. On vaja teha keerulisi kompromisse parema tasakaalu saavutamiseks usalduse ja kontrolli ning riskide võtmise ja vältimise vahel, tagades samas mõistliku finantsjuhtimise. Teadusuuringutekohase lubatava veaohu üle toimuv arutelu annab sellekohase võimaluse.

Igal juhul säilitab komisjon kui ELi maksumaksjate raha kasutamise juhtija sobivad tingimused, mis tagaksid mõistliku finantsjuhtimise, kaasa arvatud sobivad pettusevastased meetmed, mille aluseks on põhjalik riskianalüüs ja strateegia, milles võetakse arvesse iga taset. Lihtsustamine ja lubatav veaohu ei lähe vastuollu selle eeltingimusega.

Komisjon kutsub muid ELi institutsioone üles osalema arutelus ja andma tagasisidet käesolevas teatises kirjeldatud valikuvõimaluste kohta, pidades silmas ELi teadusuuringute tulevast rahastamist.

Kõnealuse arutelu tulemusi tutvustatakse komisjoni ettepanekutes Euroopa 2020 strateegia kohase „Innovaatilise ELi” juhtalgatuse kohta ja järgmiste raamprogrammide kujundamise kohta.

Olenevalt käesoleva teatise vastusena saadavast konsensusest erimeetmete küsimuses võib komisjon oma vahehindamise põhjal esitada muudatused ka veel seitsmenda raamprogrammi kohta.