

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 29.4.2010
KOM(2010)187 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**TUTKIMUSPUITEOHJELMIEN TÄYTÄNTÖÖNPANON
YKSINKERTAISTAMISESTA**

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	3
2.	Menettelyjä on jo yksinkertaistettu, mutta	4
3.	Mitä vielä voidaan yksinkertaistaa.....	5
3.1.	Taso 1: Hanke-ehdotusten ja -avustusten hallinnoinnin yksinkertaistaminen nykyisten sääntöjen puitteissa	5
3.2.	Taso 2: Sääntöjen mukautus nykyisessä kustannuspohjaisessa järjestelmässä.....	7
3.3.	Taso 3: Siirtyminen kustannusperusteisesta tulosperusteiseen rahoitukseen.....	10
4.	EU:n tutkimusrahoituskentän uudelleentarkastelu.....	11
5.	Tie eteenpäin	12
6.	Päätelmät	13

1. JOHDANTO

Tutkimus ja innovointi ovat ydinaseissa komission aloitteessa ”Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia”¹. Kevään Eurooppa-neuvosto on hyväksynyt strategian keskeiset osat, ja käytännön toimet Eurooppa 2020 -lippulaivahankkeiden määrittämiseksi on käynnistetty. Lippulaivahanke ”Innovaatiounioni” on eurooppalainen tutkimus- ja innovointisuunnitelma, jossa määritetään painopisteet ja linjaukset eurooppalaisen tutkimuksen puitteiden parantamiselle ja Euroopan luovuuden ja innovointivalmiuksien kehittämiseksi. Tätä varten tarvitaan entistä määrätietoisempaa yhteistyötä, sillä maailmanlaajuinen kilpailu osaamisen luomiseksi ja muuntamiseksi uusia työpaikkoja ja kasvua synnyttäväksi innovatiivisiksi tuotteiksi, prosesseiksi ja palveluiksi on säälimätöntä.

Jotta 2020-strategian tavoitteet saavutettaisiin Eurooppa-neuvoston sille peräänkuuluttaman yhteisen omistajuuden pohjalta, alueellisen, kansallisen ja Euroopan tason julkisilla varoilla tuettujen tutkimus- ja innovaatioaloitteiden tulisi olla mahdollisimman tehokkaita huippututkimuksen edistämiseksi. Jotta EU:n tason aloitteilla olisi mahdollisimman suuri vaikutus, niihin pitäisi päästä osallistumaan ja niiden pitäisi pystyä houkuttelemaan niin parhaita tutkijoita maailmanlaajuisesti kuin Euroopan teollisuutta, yrittäjiä, korkeakouluja ja muita tutkimus- ja innovaatio toimijoita.

Jotta osallistuminen olisi helppoa ja houkuttelevaa, tavoitteiden ja välineiden on oltava selkeästi määriteltyjä, aloitteiden ja niiden toteutuksen käyttäjäsuuntautuneita, sääntöjen ja ehtojen johdonmukaisia ja vakaita ja hallintomenettelyjen ja -prosessien (hakuvaiheesta aina raportointiin ja tilintarkastukseen) keveitä ja nopeita.

Tässä tiedonannossa luodaan tilannekatsaus Euroopan tärkeimpään nykyiseen tutkimuksen ja kehittämisen julkiseen rahoitusaloitteeseen eli seitsemänteen puiteohjelmaan (PO7). Paljon on jo tehty ja tehdään puiteohjelman yksinkertaistamiseksi, jota on peräänkuulutettu neuvostossa ja parlamentissa käydyissä keskusteluissa, ERC:n rakenteita ja mekanismeja koskevassa katsauksessa² sekä hiljattaisessa sidosryhmäkuulemisessa³. Näiden toimenpiteiden lisäksi tiedonannossa esitetään muita käytännön yksinkertaistamistoimenpiteitä, jotka voidaan toteuttaa välittömästi nykyisissä oikeudellisissa puitteissa.

Mitä muuta voidaan ja tulisi tehdä uutta Innovaatiounioni-lippulaivahanketta ajatellen? Tässä tiedonannossa annetaan myös suuntaviivoja radikaalimpaa yksinkertaistamista varten. Niiden pohjalta voidaan myöhemmin ryhtyä käytännön toimiin joko nykyisissä puitteissa tai uusien säädossehdotusten muodossa. Eräät näistä uusista suuntaviivoista edellyttäisivät kuitenkin uutta poliittista tasapainoa luottamuksen ja tilivelvollisuuden välillä, ja ne voitaisiin todennäköisesti laajentaa myös muuhun EU:n tutkimuksen ja innovoinnin rahoitustoimintaan, kuten kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman (CIP) ja Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutin rahoitukseen. Suuntaviivojen esittämisellä on tarkoitus pohjustaa

¹ KOM(2010) 2020, 3.3.2010.

² ERC:n rakenteita ja mekanismeja koskeva riippumattoman asiantuntijajaneelin arviointi 23.7.2009 ja komission tiedonanto KOM(2009) 552, 22.10.2009.

³ Sidosryhmäkuuleminen ideoista EU:n TTK-puiteohjelmien täytäntöönpanon yksinkertaistamiseksi 24.7.–30.9.2009, http://ec.europa.eu/research/consultations/fp-simplification/consultation_en.htm; Varainhoitoasetuksen tarkistamiseen liittyvä kuuleminen 19.10.–18.12.2009 http://ec.europa.eu/budget/consultations/FRconsult2009_en.htm.

toimielinten välistä keskustelua Innovaatiounioni-lippulaivahankkeeseen liittyvistä tulevista ehdotuksista.

Yksinkertaistaminen on keskeinen tavoite myös piakkoin esitettävässä komission ehdotuksessa varainhoitoasetuksen kolmivuotistarkistukseksi. Komissio aikoo tässä yhteydessä tarkistaa talousarvion toteutusmekanismeja ja antaa varainhoitoa koskevat säännöt seuraavaa rahoituskehystä varten. Koska varainhoitoasetus muodostaa yleiset puitteet EU:n talousarvion ja myös tutkimusmenojen toteuttamiselle, sen onnistunut tarkistaminen antaa mahdollisuudet pidemmälle menevään yksinkertaistamiseen myös tutkimuksen alalla, eritoten jos uudistukset siirretään alakohtaiseen TTK-lainsäädäntöön. Yksinkertaistaminen on keskeinen päämäärä tulevia tutkimuksen teknologian kehittämisen puiteohjelmia (PO8) laadittaessa.

2. MENETTELYJÄ ON JO YKSINKERTAISTETTU, MUTTA ...

Edeltäjiinsä verrattuna PO7:ssa otettiin käyttöön joukko hyviksi havaittuja uudistuksia, joilla puiteohjelmaa yksinkertaistettiin. Osa on seurausta PO7:n oikeusperustasta⁴, ja osa perustuu komission jatkuviin toimiin soveltamissääntöjen ja -menettelyjen parantamiseksi. PO7:aa on uudistettu erityisesti seuraavasti:

- Etukäteistarkastuksia on merkittävästi vähennetty ja rahoitusvalmiuksiltaan heikkojen osallistujien suojatoimenpiteitä on tarkistettu, jotta pk-yritysten ja huipputeknologian uusyritysten olisi helpompi osallistua puiteohjelmaan. Kahdeksankymmentä prosenttia PO7:n osallistujista on vapautettu taloudellisiin valmiuksiin liittyvistä ennakkotarkastuksista.
- Rahoitusselvityksiä koskevaa tilintarkastuslausuntoa ei enää tarvitse liittää säännöllisiin maksupyyntöihin yhtä laajasti kuin ennen. Kolme neljäsosaa PO7:n osallistujista on vapautettu velvollisuudesta toimittaa tämä lausunto.
- Tiedot rekisteröidään keskitetysti, jolloin ne tarvitsee jättää vain kerran.
- Puiteohjelmaan toistuvasti osallistuvilla on nyt mahdollisuus toimittaa kustannuslaskennan menettelytapoja koskevat lausunnot etukäteen (tällä hetkellä rajoitetuin ehdoin).
- Hankeraportoinnin vaatimuksia on yksinkertaistettu.
- TVT-välineitä on optimoitu ("e-PO7") ja viestintää järkeistetty.
- Hakijoille suunnattuja palveluja ja oppaita on parannettu.

Nämä käytännön toimet ovat jo lyhentäneet käsittelyaikoja ja vähentäneet projektihallintoon liittyvää työtä. Sidosryhmäkuulemisista saatu palaute osoittaa kuitenkin, että puiteohjelmaan osallistuminen ja hanke-ehdotuksen valmistelu on edelleen liian työlästä erityisesti uusille tulokkaille, että projektihallintoon liittyvä työtaakka ja kirjanpito koetaan liialliseksi ja että käsittely- ja maksuajat ovat yhä liian pitkiä. Lisäksi jälkikäteistarkastuksissa havaitut virheprosentit ovat etenkin henkilöstökustannusten ja välillisten kustannusten laskennassa edelleen tilintarkastustuomioistuimen määrittämän olennaisuusrajan yläpuolella. Myös tämä puhuu sen puolesta, että sääntöjä on yksinkertaistettava lisää.

⁴ EUVL L 412, 30.12.2006, s. 1; EUVL L 391, 30.12.2006, s. 1; EYVL L 400, 30.12.2006, s. 1.

3. MITÄ VIELÄ VOIDAAN YKSINKERTAISTAA

Seuraavassa esitetyt lisämahdollisuudet on järjestetty kolmelle tasolle: ensimmäisen tason parannukset ja uudistukset komissio aikoo toteuttaa nykyisissä juridisissa puitteissa (lyhyellä aikavälillä), toisella tasolla sääntöjä muutetaan säilyttäen nykyinen kustannuspohjainen malli ja kolmannella tasolla muutoksissa mennään pidemmälle siirtymällä kohti kertakorvauksina maksettavaa tulospohjaista rahoitusta.

Ensimmäisellä tasolla menettelyihin ja välineisiin tehdään käytännön parannuksia, joita komissio on jo alkanut toteuttaa. Näillä parannuksilla lyhennetään edelleen käsittely- ja maksuaikoja.

Toisella tasolla nykyisiä sääntöjä on muutetaan siten, että tavanomaiset kirjanpitokäytännöt (kuten keskimääräisten henkilöstökustannusten laskeminen) hyväksytään laajemmin, erityisehtojen kirja vähennetään, otetaan käyttöön säännöt pk-yritysten omistajajohtajia varten ja muutetaan avustusten jakomenettelyä. Nämä vaihtoehdot paitsi nopeuttavat prosesseja myös vähentävät kustannuspohjaisen mallin virheprosenttia.

Kolmannella tasolla esitetään mahdollisuuksia edetä kohti syvällisempiä uudistuksia muun muassa siirtymällä tulospohjaiseen malliin, jossa valvonnan painotus siirtyisi rahoituksen puolelta tieteellis-tekniselle puolelle. Tämä malli minimoisi kirjanpitoon liittyvän hallinnollisen rasituksen sekä taloudellisten etu- ja jälkikäteistarkastusten tarpeen.

3.1. Taso 1: Hanke-ehdotusten ja -avustusten hallinnoinnin yksinkertaistaminen nykyisten sääntöjen puitteissa

PO7 on maailman suurimpia julkisia tutkimusrahoitusohjelmia, jonka vuosibudjetti kasvaa vuosittain ja nousee 10 miljardiin euroon vuonna 2013. Nämä varat jaetaan tutkimuksen huippuosaamisen perusteella. Vuosittain saadaan jopa 30 000 hanke-ehdotusta, myönnetään lähes 6000 avustusta yhteensä noin 36 000 osallistujalle ja suoritetaan noin 10 000 maksua. Kaikessa tässä on varmistettava asianmukainen tilivelvollisuus. Komissio on tätä varten luonut monitahoisen työprosessin, jota se pyrkii jatkuvasti parantamaan ja joka edellyttää sopivia resursseja, hallinnointirakenteita ja osaamista. Komissio pyrkii toimeenpanovirastojen tuella optimoimaan täytäntöönpanoa ja soveltamaan eri sääntelykehyksiä siten, että hanke-ehdotusten ja avustusten hallinnointi aiheuttaisi mahdollisimman vähäisen taakan ja olisi mahdollisimman yksinkertaista ja nopeaa.

1) Käyttäjätuki, opastus, läpinäkyvyys sekä TVT-välineet ja -prosessit

Helppotajuiset asiakirjat, hyvin toimivat tukipalvelut, tehokkaat TVT-välineet ja optimoidut prosessit voivat **lyhentää keskimääräisiä käsittely- ja maksuaikoja** useilla kuukausilla. Komissio pyrkii jatkuvasti tehokkaimpiin ja käyttäjäystävällisiin TVT-tuettuihin menettelyihin avustusten hallinnoinnissa. Research Participant Portal aiotaan kehittää keskitetyksi pisteeksi rahoituksen saajiin päin. Siihen yhdistetään kaikki avustuksiin liittyvät hallinnointimenettelyt ja asiantuntija-arvioijien järjestelmä vuoden 2010 loppuun mennessä sekä ehdotusten jättäminen ja arviointi vuosina 2011–2012. Rinnakkaisia paperivirtoja poistetaan korvaamalla paperiallekirjoitukset mahdollisuuksien mukaan sähköisillä, ensi alkuun rahoitus selvityksissä vuodesta 2010 lähtien. TVT-järjestelmät tarjoavat työnkulun tukea ja online-apua. Vuoden 2011 loppuun mennessä ehdotusten ja avustusten hallinnoinnissa siirrytään verkkopohjaiseen asiakirjahakemistoon ja transaktioiden jäljitys järjestelmään, joiden avulla osallistuja voi saada

tiedot kaikkien transaktioiden tilasta ja kaikki ehdotukseensa tai avustukseensa liittyvät asiakirjat.

Uusi TVT-pohjainen raportointijärjestelmä mahdollistaa kaikkien julkaisukelpoisten raporttien ja hankkeiden tulosten automaattisen julkaisun ja levityksen.

Joitain puiteohjelman TVT-palveluista käytetään myös kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmassa (CIP). Komissio aikoo edelleen tutkia mahdollisuuksia tarjota yhtenäisempiä TVT-välineitä EU:n tutkimus-, koulutus- ja innovaatio-ohjelmien käyttöön.

Komissio aikoo lisätä opastavien asiakirjojen ja palvelujen selkeyttä tai helppokäyttöisyyttä yksinkertaistamalla oppaita, luopumalla tarpeettoman ammattikielen käytöstä ja käyttämällä johdonmukaista terminologiaa madaltaakseen osallistumiskynnystä uusille tulokkaille, erityisesti pk-yrityksille.

2) Sääntöjen yhdenmukainen soveltaminen

Sidosryhmäkuulemiset osoittavat, että toisistaan poikkeavat tulkinnat säännöistä ja niiden epäyhdenmukainen soveltaminen sekä puutteellinen koordinointi tarkastusten suunnittelussa komission eri yksiköissä aiheuttavat epätietoisuutta rahoituksen saajien keskuudessa ja kyseenalaistavat komission uskottavuuden. Komissio aikoo huolehtia nykyisissä juridisissa puitteissa siitä, että sen organisaatorakenne sallii sääntöjen ja menettelyjen yhdenmukaisen tulkinnan ja soveltamisen. Komissio aikoo myös huolehtia yhtenäisestä tarkastusohjelmasta noudattaen yksinkertaisen tarkastuksen mallia (single audit approach).

3) Ehdotuspyyntöjen rakenteen ja ajoituksen optimointi

Ehdotuspyyntöjen ja niiden aiheiden seuraaminen on joskus monimutkaista hakijoille. Erityisesti pk-yritykset pitävät yleisesti ottaen parempana laajempia aiheita tai jopa jatkuvasti avoimia ehdotuspyyntöjä, joissa käytetään ehdotusten koontipäiviä, jotta aika seuraavaan mahdolliseen rahoitushakuun lyhenisi. Komissio aikoo kokemuksensa pohjalta kokeilla tällaisten ehdotuspyyntöjen toteutusta ja arvioida, voidaanko lähestymistapaa laajentaa. Tässä yhteydessä voitaisiin käyttää ehdotusten jättämistä ja arviointia kaksivaiheisessa menettelyssä, sikäli kuin sen avulla voidaan vähentää ehdotusten ylimäärään ja niiden turhaan laatimiseen liittyvää ongelmaa.

Hakijat toivovat myös pitempiä määräaikoja konsortioiden muodostamista ja ehdotusten laatimista varten. Komissio aikoo pidentää ehdotuspyynnön julkaisemisen ja ehdotusten jättöpäivän välille jäävää aikaa yli standardiajan (3 kk) aina kun tämä on mahdollista. Jos kolmen kuukauden määräaika ei ole vältettävissä, sen osumista lomakausien kohdalle aiotaan välttää.

4) Konsortioiden koon mukauttaminen

Komissio aikoo tulevissa työohjelmissa huolehtia siitä, että ohjeet hankkeiden ennakoidusta koosta mukautetaan erityisalojen tarpeisiin ja että soveltuvisissa tapauksissa sallitaan pienemmät konsortiot. Pienempiä konsortioita on yksinkertaisempaa hallinnoida, mikä antaa mahdollisuuden **lyhentää keskimääräisiä käsittely- ja maksuaikoja.**

5) Palkintojen laajempi käyttö

Varainhoitoasetuksessa ja PO7:n osallistumissäännöissä säädetään mahdollisuudesta antaa palkintoja. Palkinto myönnetään jonkin kilpailun voittajalle. Palkintojen käyttämisestä saatava hyöty on hallinnollisen yksinkertaistamisen ohella niiden suuri vipuvaikutus. Koska palkinto maksetaan pelkästään voittajalle, sen avulla aikaansaattava tutkimustoiminnan arvo voi kokonaisuudessaan ylittää moninkertaisesti palkintosumman⁵. Lisäksi palkinnoissa asetetaan tieteellis-teknisiä tavoitteita määrittelemättä sitä, miten tai millä tieteenaloilla ne saavutetaan, mikä antaa kimmokkeen epäkonventionaalisiiin ja tieteidenvälisiin ratkaisuihin.

Komissio aikoo käynnistää tähän liittyvän pilottitoimen PO7:ssa.

3.2. Taso 2: Sääntöjen mukautus nykyisessä kustannuspohjaisessa järjestelmässä

1) Tavanomaisten kirjanpitokäytänteiden laajempi hyväksyminen

Komissio katsoo, että **tukikelpoisten todellisten kustannusten käsitettä** on täsmennettävä osallistumissäännöissä sallimalla, että ne voidaan katsoa tukikelpoisiksi, jos ne kirjataan rahoituksen saajan tileihin sen tavanomaisen kirjanpitokäytännön mukaisesti sovellettavia kirjanpito- ja tilintarkastusstandardeja noudattaen. Tällöin rahoituksen saajien ei tarvitsisi luoda erillisiä kirjanpitojärjestelmiä, oikeusvarmuus paranisi ja virheiden riski vähenisi.

2) Keskimääräiset henkilöstökustannukset

Osallistumissäännöt sisältävät mahdollisuuden poiketa tosiasiallisten kustannusten periaatteesta määräämällä, että keskimääräiset henkilöstökustannukset katsotaan tukikelpoisiksi, jos ne eivät ”merkittävästi” poikkea todellisista kustannuksista. Nykyiset kelpoisuusperusteet tämän poikkeuksen käytölle sisältyvät kesäkuussa 2009 annettuun komission päätökseen⁶. Poikkeusmarginaali on määritelty Euroopan tilintarkastustuomioistuimen virheprosentille määrittelemän olennaisuusrajan pohjalta. Nykyiset kelpoisuusperusteet voi täyttää vain hyvin harva rahoituksen saaja⁷, mikä rajoittaa keskimääräisten kustannusten käyttämisestä saatavaa yksinkertaistamisvaikutusta.

Siksi komissio katsoo, että mikä tahansa keskimääräisiin henkilöstökustannuksiin perustuva kustannuslaskentatapa, jota rahoituksen saaja käyttää tavanomaisena kirjanpitokäytäntönään, voidaan hyväksyä, kunhan se perustuu tileihin kirjattuihin todellisiin henkilöstökustannuksiin ja kustannusten kaksinkertainen korvaaminen muissa kululuokissa on poissuljettua. Tämä vaihtoehto voisi johtaa laajaan yksinkertaistamiseen. Rahoituksen saajat voisivat käyttää kaikissa tapauksissa tavanomaista kirjanpitokäytäntöään sillä ainoalla ehdolla, että se perustuu lakisääteisissä tilinpäätöksissä kirjattaviin palkkakustannuksiin. Tämä lähestymistapa kattaisi selvästi suurimman osan kaikista menettelytavoista, myös nk. kustannuspaikkoihin perustuvat mallit. Siihen kuuluisi luontaisesti se, että todellisten kustannusten ja maksatukseen haettujen keskimääräisten kustannusten väliset erot sallittaisiin huolimatta erojen suuruudesta tai suunnasta. Vahvempien takeiden saamiseksi voitaisiin edellyttää, että sovellettavan

⁵ Esimerkki: X Prize -säätiön (<http://www.xprize.org>) tarjoama 10 miljoonan Yhdysvaltain dollarin palkinto kaupallisen avaruusliikenteen alalla sai liikkeelle yksityisiä t&k-investointeja yli 100 miljoonan dollarin edestä.

⁶ K(2009) 4705.

⁷ Noin 90 % organisaatioista, jotka käyttävät keskimääräisiä henkilöstökustannuksia tavanomaisena kirjanpitokäytäntönään, ei täytä nykyisiä perusteita. Maaliskuuhun 2010 mennessä komissio oli hyväksynyt vain kahdentoista keskimääräisiä kustannuksia käyttävän organisaation todennetut menettelytavat.

keskimääräisten kustannusten laskentatavan on oltava kansallisiin julkisiin tutkimusohjelmiin hyväksytty tai kansallisten viranomaisten hyväksymä.

Tämä ehdotus noudattelee Euroopan parlamentin vuodelta 2007 antaman vastuuvapautta koskevan päätöslauselman⁸ henkeä ja on vastaus parlamentin siinä komissiolle esittämään pyyntöön PO7:n sopeuttamisesta yleisiin liiketoimintakäytäntöihin.

Nykyisten kelpoisuusperusteiden väljentäminen voisi lisätä potentiaalisten käyttäjien määrää. Sen sijaan poikkeusmarginaalin kasvattaminen ei toisi poikkeuksen piiriin esimerkiksi kustannuspaikkoihin perustuvan lähestymistavan kaltaisia laajalle levinneitä käytäntöjä.

3) Sääntöjen määrän vähentäminen

Kuten edellä mainitaan, monimutkaisuutta aiheuttaa myös se, että yhä useampiin toimiin (esim. tutkimukseen, demonstroiintiin ja hallintoon) ja osallistujatyyppeihin (esim. tutkimuslaitoksiin, korkeakouluihin ja voittoa tavoittelemattomiin organisaatioihin) on kuhunkin tapana soveltaa erityissääntöjä. Tästä johtuen säädökset, opastavat asiakirjat, ennakotarkastukset ja sovellettavat tietojärjestelmät monimutkaistuvat, mikä synnyttää sekaannusta ja vaatii aina vain lisää opastusta hakijoille hidastaen siten menettelyjä entisestään. Tämän suuntauksen kääntämiseksi vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta palata **yhteisiin peruseräpäätöksiin sen sijaan, että sääntöjä laadittaisiin ”mittatilaustyönä”**, kunhan politiikan tavoitteet voidaan edelleen saavuttaa.

Komissio ehdottaa erityisesti kahta vaihtoehtoa, joista kumpikin vähentäisi merkittävästi nykyistä monimutkaisuutta ja voisi myös **lyhentää keskimääräisiä käsittely- ja maksuaikoja useilla viikoilla:**

- Vähennetään **rahoitusprosenttien, organisaatiotyyppien ja toimityyppien välisten eriytyksien** määrää. Komissio suosittaa vaihtoehtoa, jossa käytetään yhtä ja samaa korvausprosenttia kaikissa toimityypeissä ja organisaatioluokissa; toisena vaihtoehtona voisi olla soveltaa samaa korvausprosenttia kaikkiin toimityyppeihin siten, että tehtäisiin ero enää vain nykyisten kahden keskeisen organisaatioluokan välillä.
- Vähennetään **välillisten kustannusten määritykseen käytettävien menetelmien** määrää. Komission etusijalle asettama ja suurimmat yksinkertaistamismahdollisuudet tarjoava vaihtoehto olisi se, että välillisten kustannusten korvaamisessa käytetään yhtä ainoaa kiinteää osuutta kaikissa organisaatiotyypeissä ja rahoitusjärjestelyissä. Tämä vaihtoehto myös vähentäisi osaltaan jälkikäteistarkastuksissa havaittua virheprosenttia, koska kokemus on osoittanut, että kustannuslaskenta todellisten kustannusten perusteella on virhealtista. Vaikka se jonkin verran vähentäisi korkeakoulujen motivaatiota siirtyä analyyttiseen kirjanpitoon, se antaisi niille mahdollisuuden järjestää tämä siirtyminen omien tarpeidensa ja kansallisten tarpeiden mukaan. Korkeakoulualan järjestöiltä saatu palaute osoittaa, että siirtyminen analyyttiseen kirjanpitoon vaatii useissa tapauksissa alun perin ennakoitua enemmän aikaa.

⁸ EUVL L 55, 26.9.2009, s. 24.

4) Ennakkomaksuista saatavat korot

Mahdollisuuksia yksinkertaistamiseen on myös **ennakkomaksuista saatavien korkojen** käsittelyssä. Tällä hetkellä sääntönä on, että koordinaattoreiden on avattava korollisia pankkitilejä ja komissio perii kertyneen koron takaisin. Koska jotkin organisaatiot eivät pysty avaamaan korollisia pankkitilejä, komission on pidettävä yllä poikkeusrekisteriä. Jos velvollisuus avata korollinen pankkitili poistettaisiin, säästettäisiin siihen liittyvä hallinnollinen taakka.

Vielä suurempaan yksinkertaistamiseen päästäisiin, jos velvoite periä ennakkomaksuista saatavat korot takaisin poistettaisiin kokonaan tai osittain.

5) Kertakorvausten käytön laajentaminen nykyisessä kustannusperusteisessa mallissa

Kertakorvauksia käytetään jo laajalti ”Ihmiset”-ohjelmassa, ja myös muissa erityisohjelmissa on mahdollista käyttää kertakorvauksia tietyissä kustannusluokissa. Sidosryhmäkuulemisista saatu palaute osoittaa kuitenkin, että monien rahoituksen saajien mielestä kertakorvausten laajentaminen muihin kustannusluokkiin (esim. matkakulut, yksikkökustannustaulukko henkilökustannuksille jne.) ei johtaisi yksinkertaistamiseen. Yksikkökustannustaulukon laatiminen henkilöstökustannuksia varten tilastollisen analyysin perusteella olisi hyvin monimutkaista, kun otetaan huomioon henkilökustannusten suuri kirjo eri maissa, alueilla, sektoreilla, liiketoiminta-aloilla jne. Nykyiseen malliin esitetään kuitenkin seuraavia kahta muutosta:

- Osa rahoituksen saajista pitää työaikojen kirjaamista henkilöstökustannusten laskennassa erityisenä rasitteena. Tästä vaatimuksesta voitaisiin kuitenkin luopua vain siinä tapauksessa, että avustussopimuksesta käytävissä neuvotteluissa sovitaan **kullekin rahoituksen saajalle henkilöstökustannusten korvaamisesta kertakorvauksina**, jotka perustuvat hankkeen jokaisen rahoituksen saajan henkilökustannusten ennakkoarviointiin.
- Vaihtoehtona parantaa osallistumisehtoja sellaisille **pk-yrityksille**, joissa **omistajajohtajat** toteuttavat itse suurimman osan hankkeesta ilman tileihin kirjattavaa palkkaa, komissio voi ottaa käyttöön ”Ihmiset”-erityisohjelmassa sovellettuun yksikkökustannustaulukkoon perustuvan kertakorvausjärjestelmän.

Luvussa 3.3. esitetään pidemmälle meneviä vaihtoehtoja, joissa todellisten kustannusten laskennasta luovuttaisiin kokonaan ja kertakorvaukset otettaisiin käyttöön koko hankkeessa.

6) Hankkeiden valinnan nopeuttaminen

PO7:n nykyisen oikeusperustan mukaan jäsenvaltioiden edustajista koostuvien komiteoiden on annettava lausunnot useimmista yksittäisten hankkeiden valintapäätöksistä. Komissio ehdottaa tämän juridisen vaatimuksen poistamista tulevista puiteohjelmista. Kattava järjestelmä, jolla huolehditaan tiedonkulusta näihin komiteoihin, tekee tästä menettelyvaiheesta vastaisuudessa tarpeettoman. Tämä johtaisi **käsittelyaikojen lyhenemiseen** useilla viikoilla ja poistaisi hallinnollista taakkaa sekä jäsenvaltioilta että komission yksiköiltä.

Komissio aikoo myös harkita, voitaisiinko prosessia jouduttaa tulevaisuudessa puiteohjelmissa, jos tietyillä osa-alueilla siirryttäisiin komission päätöksiin ja luovuttaisiin avustussopimusten tekemisestä.

3.3 Taso 3: Siirtyminen kustannusperusteisesta tulospäristeiseen rahoitukseen

Edellä esitetyt vaihtoehdot tarjoavat jo monia mahdollisuuksia yksinkertaistamiseen, mutta ne eivät poista kustannusraportointiin ja tilintarkastukseen liittyvää hallinnollista taakkaa. Syvempää muutokseen päästäisiin, jos siirryttäisiin panokseen (input) keskittyvästä kustannusperusteisesta järjestelmästä rahoitusmalliin, joka perustuu **tulosten (output) määritykseen ja hyväksyntään ennakolta**. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen esittämillä kysymyksillä⁹ on tältä kannalta suuri merkitys:

- Onko ohjelmia mahdollista uudistaa siirtämällä painopiste tukikelpoisista tuotantopanoksista hyväksyttaviin tuloksiin, jolloin hankkeet perustuisivat konkreettisiin tavoitteisiin ja kustannusten korvaaminen kytkettäisiin näiden tavoitteiden saavuttamiseen?
- Jos suunnitellut menot perustuvat edelleen tuotantopanoksiin, onko niiden laskentaperustaa mahdollista yksinkertaistaa radikaalisti? Voisiko EU esimerkiksi siirtyä suuremmassa määrin kertakorvausten tai kiinteämääraisten maksujen käyttöön sen sijaan, että korvataan todelliset kustannukset?

Komissio ehdottaa tarkasteltavaksi seuraavassa esitettyjä kolmea vaihtoehtoa. Kaikissa niissä maksettaisiin kertakorvaus koko hankkeen osalta, mikä poistaisi tarpeen tarkastaa todelliset kustannukset ja siirtäisi valvonnan painotuksen rahoituksen puolelta tieteelliselle puolelle. Kertakorvaukset olisivat kiinteämääraisia summia, jotka kattaisivat toiminnan toteuttamisen kokonaiskustannukset, jolloin rahoituksen saajilla ei olisi enää velvollisuutta esittää menoihin liittyviä tositteita ja myös hankkeiden tilintarkastus yksinkertaistuisi merkittävästi.

Tulospäristeisissä malleissa on määriteltävä huolellisesti tuotos/tulos kunkin yksittäisen hankkeen tasolla ja tehtävä perusteellinen analyysi kertakorvausten määrittämiseksi, jotta ne perustuisivat luotettavaan arvioon hankkeen toteutuksen tukikelpoisista kustannuksista, ja jotta taataan moitteeton varainhoito. Tämä voi johtaa käsittelyaikojen pidentymiseen, minkä lisäksi tulisi siirtyä aiempaa tiukempaan tieteelliseen/tekniseen valvontaan (ml. ulkopuoliset asiantuntijat), jonka pohjalta maksupäätökset tehdään. Tämän toteuttaminen vaatisi erilaista kompetenssiäprofiilia, projektihallintomallin mukauttamista komissiossa ja yhteistyön lisäämistä ulkopuolisten asiantuntijoiden kanssa. Avustusten maksaminen perustuisi pelkästään tuotoksen/tulosten arviointiin

Tulospäristeisiin malleihin luontaisesti liittyvien mahdollisuuksien ja hankaluuksien arvioimiseksi olisi toteutettava pilottitoimia valikoiduilla osa-alueilla ennen näiden mallien laajempaa käyttöönottoa.

Tulospäristeisten mallien tarkastelemiseksi ehdotetaan seuraavia kolmea vaihtoehtoa:

1) Avustuksen arviointi-/neuvotteluvaiheessa arvioidaan hankkeen kustannukset, joihin maksetaan kertakorvaus hyväksytyn tuotoksen/tulosten perusteella:

Hankkeen asianmukaisten tukikelpoisten kokonaiskustannusten ennakkoarviointi ja mitattavissa olevien tuotoksen/tulosten määrittely olisivat tässä mallissa osa avustuksen arviointi- ja neuvotteluprosessia. Hankekohtainen kertakorvaus määritettäisiin arvioitujen tukikelpoisten kokonaiskustannusten perusteella. Kertakorvaus maksettaisiin (kokonaisuudessaan tai osina)

⁹ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vastine komission tiedonantoon ”Uudistettu talousarvio muuttuvassa Euroopassa”.

sovittujen tuotoksen/tulosten hyväksymisen perusteella. Välimaksujen käyttö olisi mahdollista.

2) Julkaistaan ehdotuspyynnöissä ennalta määrätyt hankekohtaiset kertakorvaukset kulloisellakin aihealueella ja valitaan ehdotukset, jotka lupaavat suurinta tieteellistä tulosta vastineena kulloisestakin kertakorvauksesta:

Tällöin ehdotusten arvioinnissa käytettäisiin yhtenä ratkaisuperusteena sitä, miten paljon voimavaroja konsortio itse on halukas investoimaan kertakorvauksen lisäksi. Tämä malli tarjoaisi kannusteen, joka lisäisi EU-varojen vipuvaikutusta.

3) Siirrytään ”luottamuspohjaiseen” rahoitukseen jakamalla hankekohtaisesti ennakolta määritetty kertakorvaus ilman komission myöhempää valvontaa:

Rahoituksen saajien valinta perustuisi tiukkaan kilpailuun. Saajille myönnettäisiin rahoitus kertakorvauksena ilman, että komissio sen jälkeen valvoisi rahoituksen käyttöä taloudellisesti tai tieteellisesti. Tämä olisi luottamukseen perustuva suuririskinen lähestymistapa. Komission valvonnan puuttuminen ei kuitenkaan merkitsisi sitä, ettei rahoituksen käyttöä valvottaisi lainkaan. Lähestymistapa nojautuisi tiedeyhteisön sisäisen itsevalvontaan ja motivaatio- ja kannustinrakenteeseen. Jotta tämä motivaatio- ja kannustinrakenne toimisi, rahoituksen saajilta tulisi vaatia mahdollisimman suurta läpinäkyvyyttä varojen käytön ja saatujen tulosten suhteen muuta tiedeyhteisöä ja suurta yleisöä päin. Varojen väärinkäytön riski olisi olemassa, mutta väärinkäytökset vaarantaisivat vakavasti rahoituksen saajan uran tutkijana. Tämä malli olisi tarkoituksenmukaisin silloin, kun kannustinmekanismit ovat vahvimmat – erityisesti Euroopan tutkimusneuvoston myöntämän rahoituksen puitteissa. Edut olisivat ilmeiset: ei tarvetta kustannusten todentamiseen, minimaalinen hallinnollinen rasite, nopeus.

4. EU:N TUTKIMUSRAHOITUSKENTÄN UDELLEENTARKASTELU

PO7:n puitteissa tuettavaan valtioiden väliseen tutkimusyhteistyöhön liittyy luonnostaan tietty monimutkaisuus, joka johtuu kansallisten oikeusjärjestelmien, kirjanpitokäytäntöjen ja hallintokulttuurien erilaisuudesta.

Nykyisessä puiteohjelmassa on laaja joukko eri tavoitteita, monia eri rahoitusmekanismeja erityisine sääntöineen sekä useita eri korvausprosentteja ja erityisehtoja eri tyyppisille organisaatioille. Tämä eriytetty lähestymistapa johtaa kompleksisuuteen.

Jos nykyisen eriytetyn mallin sijasta määriteltäisiin yhteiset peruseriaatteen, voitaisiin epäilemättä merkittävästi karsia ja keventää sääntöjä, prosesseja ja TVT-järjestelmiä. Tarvitaan yksityiskohtainen analyysi siitä, missä määrin tämä voidaan saavuttaa siten, että mittatilausratkaisut sallitaan vain silloin, kun niitä voidaan perustella poliittisilla tavoitteilla.

PO7:n interventiomekanismit ovat lisääntyneet, kun EU on alkanut osallistua jäsenvaltioiden yhdessä käynnistämiin ohjelmiin ja käyttöön on otettu yhteiset teknologia-aloitteet (JTI). Koska PO7:n osallistumissääntöjä ei sovelleta näihin rahoitusmekanismeihin, niillä on kullakin omat erilliset sääntönsä, joissa otetaan huomioon niiden erityiset toimintatarpeet. Nämä säännöt voivat poiketa tuntuvasti PO7:n osallistumissäännöistä.

Euroopan parlamentti viittaa vuodelta 2007 antamassa vastuuvapautta koskevassa päätöslauselmassa¹⁰ tähän kasvavaan moninaisuuteen ja peräänkuuluttaa arviointia ongelmista (kuten läpinäkyvyyden puutteesta), joita siihen liittyy rahoituksen saajien kannalta.

Tätä taustaa vasten komissio katsoo, että EU:n tutkimusrahoituskentän monitahoisuuden vähentäminen voisi olla yksi merkittävä yksinkertaistamiskeino. Seuraavien puiteohjelmien valmistelussa tulisi siksi kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin kahteen kysymykseen:

- Ovatko interventiomekanismit soveltuvia ja tarpeellisia niille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi?
- Onko toivottavaa tai tarpeellista, että sovellettavat rahoitussäännöt olisivat kokonaan tai osittain samoja?

Julkisen ja yksityisen sektorin välisissä kumppanuuksissa, joihin kuuluvat yhteiset teknologia-aloitteet sekä EIT:n osaamis- ja innovaatioyhteisöt, on tarpeen tutkia parhaita mahdollisia institutionaalisia puitteita, joissa nämä toimintamuodot voisivat saavuttaa tavoitteensa tehokkaasti ja tuloksekkaasti (*”ideal house”* yhteisille teknologia-aloitteille). JTI Sherpa Group -ryhmän raporttiin¹¹ sisältyvät suositukset ovat tältä kannalta tärkeitä.

5. TIE ETEENPÄIN

Useimmat toisella ja kolmannella tasolla ehdotetuista muutoksista edellyttävät sääntöjen muuttamista, minkä vuoksi niitä tarkastellaan varainhoitoasetuksen kolmivuotistarkistuksen yhteydessä ja siltä pohjalta tutkimuspolitiikan oikeudellisten puitteiden tulevan tarkistuksen yhteydessä.

Riippuen siitä, saavutetaanko tämän tiedonannon pohjalta yhteisymmärrys erityisistä toimenpiteistä, komissio voi kuitenkin esittää muutoksia PO7:aan sen väliarvioinnin jälkeen. PO7:n sääntöjen ja erityisesti luvussa 3.2 esitettyjen keskimääräisiä henkilöstökustannuksia koskevien sääntöjen muuttamista voitaisiin harkita jo piakkoin.

PO7:n sääntöjen muuttamisessa on otettava huomioon seuraavat tärkeät näkökohdat:

Yksinkertaistamisesta saatavan hyödyn on oltava sen toteutuksesta aiheutuvia kustannuksia suurempi; sääntöjen vakautta pidetään hyvin tärkeänä puiteohjelman kaikkien käyttäjien kannalta ja tärkeämpänä kuin niiden muuttamista siinä tapauksessa, että muutoksilla päästäisiin vain vähäiseen yksinkertaistamiseen. Perussäännösten muuttaminen edellyttää tavanomaista lainsäädäntömenettelyä (yhteispäätöstä), joka vie ainakin vuoden. Muutokset koskisivat näin ollen vain PO7:n ehdotuspyyntöjen viimeistä aaltoa. Samaan aikaan olisi näin ollen hallittavana kahdet rinnakkaiset säännöt, prosessit ja TVT-järjestelmät. Tästä sekä rahoituksen saajille että komissiolle aiheutuva ylimääräinen monimutkaisuus on otettava huomioon.

Yksinkertaistaminen kytkeytyy läheisesti myös EU:n tutkimuspolitiikan täytäntöönpanossa sovellettaviin tilivelvollisuusvaatimuksiin. Saadakseen takeet maksujen säännönmukaisuudesta komissiolla on kattava valvontastrategia, johon liittyy suuri määrä paikan päällä tehtäviä

¹⁰ EUVL L 255, 26.9.2009, s. 24.

¹¹ *Designing together the 'ideal house' for public-private partnerships in European Research*, Final report of the JTI Sherpa Group, tammikuu 2010.

hankkeiden tilintarkastuksia sekä liikaa maksettujen summien takaisinperintää. Komissio voi saada myönteisen lausuman Euroopan tilintarkastustuomioistuimelta vain siinä tapauksessa, että virhetaso on alle 2 prosenttia. Valvontastrategian soveltaminen on kärjistänyt mielikuvaa siitä, että EU:n tutkimusavustuksiin liittyvät vaatimukset ovat monimutkaisia, ja se saattaa toimia lannisteena tutkijoille ja yrityksille EU:n tutkimusrahoitusohjelmiin osallistumisessa. Jo ennen tutkimusrahoitussääntöjen syvempää yksinkertaistamista komissio voisi tarkistaa valvontastrategiaansa ottamalla käyttöön erityisesti tutkimusrahoituspolitiikkaan soveltuvan siedettävän virheriskin käsitteen. Käsitteen tarkoituksena olisi varmistaa asianmukainen tasapaino yhtäältä valvonnan ja toisaalta politiikan tuloksellisuuden välillä. Komissio esittää ehdotuksen tutkimusrahoitukseen sovellettavasta siedettävästä virheriskistä tiedonannossa, jota kaavaillaan toukokuuksi 2010. Tiedonanto on määrä esittää samassa yhteydessä kuin komission ehdotus varainhoitoasetuksen kolmivuotistarkistukseksi. Jos Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät tämän konseptin tutkimukseen sovellettavaksi, komissio voi tarkistaa nykyistä valvontastrategiaansa säilyttäen samalla moitteettoman varainhoidon. Erityisesti valvonnan laajuuteen (tilintarkastusten kattavuuteen ja niistä johtuviin mukautuksiin) voitaisiin puuttua valvontataakan vähentämiseksi. Tällainen tarkistettu valvontastrategia voisi komission petostentorjuntayksiköiden kokemuksen pohjalta keskittyä enemmänkin kohdennettuihin riskiperusteisiin tilintarkastuksiin ja petostentorjuntatoimenpiteisiin. Tältä pohjalta voidaan taata pitävät puitteet tilivelvollisuudelle ja ylläpitää varoittavia seuraamuksia EU:n tutkimusvarojen väärinkäytön varalta.

Kaikista yksinkertaistamiseen liittyvistä mahdollisista säädösehdoituksista tehdään kattava riskinarviointi niiden vaikutusarvioinnin yhteydessä. Myös alttius petoksille arvioidaan.

6. PÄÄTELMÄT

Tässä tiedonannossa esitetään toimenpiteitä ja toimintavaihtoehtoja EU:n tutkimusrahoituksen yksinkertaistamiseksi. Niillä on tarkoitus varmistaa, että EU:n rahoituksella voidaan edistää parasta huippututkimusta. Komissio esittää piakkoin ehdotuksen varainhoitoasetuksen kolmivuotistarkistukseksi ja tässä yhteydessä konkreettisia lainsäädäntöehdotuksia eräistä tässä tiedonannossa esitetyistä yksinkertaistamisideoista. Lisää mahdollisuuksia yksinkertaistamiseen voi tulla esille PO7:n väliarvioinnissa, joka on määrä esittää lokakuussa 2010.

Yksinkertaistamista voidaan viedä eteenpäin vain sillä ehdolla, että muut EU:n toimielimet ja erityisesti neuvosto ja Euroopan parlamentti sitoutuvat siihen ja antavat sille täyden poliittisen tukensa. Toimielinten on tehtävä vaikeita kompromisseja, jotta voidaan saada aikaan parempi tasapaino luottamuksen ja valvonnan välillä sekä riskinoton ja riskinkarttamisen välillä siten, että moitteeton varainhoito varmistetaan. Tutkimusrahoituspolitiikkaan soveltuvasta siedettävän virheriskin käsitteestä käytävä keskustelu tarjoaa tilaisuuden tähän.

Komissio huolehtii EU:n veronmaksajien rahojen hoitajana kaikissa olosuhteissa siitä, että moitteettomalle varainhoidolle ja petostentorjunnalle on olemassa asianmukaiset edellytykset. Perustana on oltava kattava riskianalyysi ja strategia, joissa otetaan huomioon kaikki tasot. Yksinkertaistaminen ja siedettävän virheriskin käyttöönotto eivät saa horjuttaa tätä perusperiaatetta.

Komissio kehottaa muita EU:n toimielimiä osallistumaan keskusteluun ja antamaan palautetta tässä tiedonannossa esitetyistä vaihtoehtoista EU:n tutkimusrahoituksen tulevaa hahmottelua silmällä pitäen.

Keskustelun tulokset otetaan huomioon komission ehdotuksissa, jotka se esittää Eurooppa 2020 -strategian Innovaatiunioni-lippulaivahanketta varten, sekä seuraavien puiteohjelmien suunnittelussa.

Riippuen siitä, saavutetaanko tämän tiedonannon pohjalta yhteisymmärrys erityistoimenpiteistä, komissio voi esittää muutoksia jo PO7:aan sen väliarvioinnin jälkeen.