

SL

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 29.4.2010  
COM(2010)187 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU  
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**O POENOSTAVITVI IZVAJANJA RAZISKOVALNIH OKVIRNIH PROGRAMOV**

## KAZALO

1.	Uvod.....	3
2.	Poenostavitveni ukrepi že obstajajo, vendar... ..	4
3.	Nadaljnje možnosti za poenostavitev pravil in postopkov.....	5
3.1.	Sklop 1: Poenostavitev upravljanja predlogov in subvencij v okviru obstoječih pravil .....	5
3.2.	Sklop 2: Prilagajanje pravil v okviru sedanjega stroškovno utemeljenega sistema.....	7
3.3.	Sklop 3: Prehod na financiranje, ki temelji na rezultatih in ne na stroških.....	10
4.	Ponoven pregled financiranja raziskav in inovacij v EU.....	11
5.	Pot naprej .....	12
6.	Sklepna ugotovitev .....	13

## 1. UVOD

Raziskave in inovacije so bistven del pobude Komisije „Evropa 2020 – Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast“<sup>1</sup>. Potem ko je Evropski svet na spomladanskem zasedanju odobril glavne elemente strategije, se zdaj sprejemajo konkretni koraki za oblikovanje vodilnih pobud strategije Evropa 2020. „Evropski načrt za raziskave in inovacije“, vodilna pobuda „Unija inovacij“, bo določil prednostne naloge in usmeritve za izboljšanje okvirnih pogojev za evropske raziskave in njihove zmogljivosti glede ustvarjalnosti in inovacij. Za to si je treba prizadevati v partnerstvu bolj odločno kot kadar koli prej glede na zagrizeno svetovno tekmovanje za znanje in prenos znanja v inovativne proizvode, procese in storitve, ki ustvarjajo delovna mesta in spodbujajo rast.

Da bi izpolnili cilje strategije Evropa 2020 na podlagi skupne odgovornosti za strategijo, ki jo zahteva Evropski svet, bi morale biti regionalne, nacionalne in evropske pobude za javno financiranje na področju raziskav in inovacij kar najučinkovitejše in tako spodbujati raziskave najvišje kakovosti. Da bi bil učinek kar največji, bi morale take pobude na evropski ravni biti zato zelo privlačne in dostopne najboljšim raziskovalcem po vsem svetu, evropski industriji in podjetnikom, univerzam in drugim akterjem na področju raziskav in inovacij.

Predpogoji za privlačnost in dostopnost so jasnost ciljev in instrumentov, celovito obveščanje udeležencev o pobudah in njihovem izvajanju, doslednost in stabilnost pravil in pogojev ter enostavnost in hitrost upravnih postopkov in procesov, na vseh stopnjah od vlaganja zahtevkov prek poročanja do preverjanja.

To sporočilo ocenjuje trenutno stanje na tem področju glede sedanje pomembne evropske pobude za javno financiranje raziskav in tehnološkega razvoja, tj. sedmega okvirnega programa (7OP). Po razpravah v Svetu in Parlamentu, po neodvisnih revizijah struktur in mehanizmov Evropskega raziskovalnega sveta (ERC)<sup>2</sup> ter po nedavnih javnih posvetovanjih z zainteresiranimi stranmi<sup>3</sup> je bilo glede poenostavitve narejenega že veliko, delo na tem pa še poteka. Predstavljeni so nadaljnji konkretni poenostavitveni ukrepi za takojšnjo izvedbo znotraj sedanjega pravnega okvira.

Vendar, kaj bi bilo treba in možno še napraviti in kako bi to napravili, glede na vodilno pobudo „Unija inovacij“, ki je neposredno pred nami? To sporočilo tudi navaja možne usmeritve za bolj radikalno poenostavitev. Navodila, ki bi jih bilo možno potem prenesti v konkretna dejanja, bodisi znotraj sedanjega okvira bodisi v obliki novih zakonodajnih predlogov. Vendar bi nekatera od teh navodil zahtevala novo politično ravnotežje med zaupanjem in odgovornostjo in bi jih bilo mogoče po vsej verjetnosti uporabiti tudi za druge evropske ukrepe financiranja na področjih raziskav in inovacij, na primer za program za konkurenčnost in inovacije (CIP – Competitiveness and Innovation Programme) in Evropski inštitut za inovacije in tehnologijo (EIT – European Institute of Innovation and Technology).

---

<sup>1</sup> COM(2010) 2020, 3.3.2010

<sup>2</sup> Poročilo odbora neodvisnih strokovnjakov o pregledu struktur in mehanizmov Evropskega raziskovalnega sveta (ERC) z dne 23. julija 2009 ter Sporočilo Komisije COM(2009) 552, 22.10.2009.

<sup>3</sup> Posvetovanje o zamislih za poenostavitev izvajanja okvirnih programov Evropske unije za raziskave in tehnološki razvoj, 24. 7. 2009–30. 9. 2009, [http://ec.europa.eu/research/consultations/fp-simplification/consultation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/research/consultations/fp-simplification/consultation_en.htm); posvetovanje o reviziji finančne uredbe, 19. 10. 2009–18. 12. 2009 [http://ec.europa.eu/budget/consultations/FRconsult2009\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/consultations/FRconsult2009_en.htm).

Namen predstavitve teh navodil na tej stopnji je poenostaviti razpravo med institucijami v okviru prihajajočih predlogov za vodilno pobudo „Unijo inovacij“.

Poleg tega je poenostavitev eden pomembnejših ciljev predloga Komisije za triletno revizijo Finančne uredbe. Komisija namerava izkoristiti to priložnost za revizijo mehanizmov izvajanja proračuna in določitev finančnih pravil za naslednji finančni okvir. Ker Finančna uredba predvideva splošni okvir za izvajanje proračuna EU, vključno z izdatki za raziskave, bo njena uspešna revizija omogočila nadaljnji napredek pri poenostavitvi področja raziskav, tudi tako, da bo prenesena v sektorsko zakonodajo o raziskavah in tehnološkem razvoju (RTR). Poenostavitev bo zato eden od ključnih elementov priprave prihodnjih okvirnih programov za raziskave in tehnološki razvoj (FP8).

## **2. POENOSTAVITVENI UKREPI ŽE OBSTAJAJO, VENDAR...**

Okvirni program 7OP je v primerjavi s svojimi predhodniki prinesel več široko priznanih poenostavitev. Nekatere izhajajo iz pravne podlage za 7OP<sup>4</sup>, nekatere druge pa temeljijo na neprekinjenih naporih Komisije za izboljšanje izvedbenih pravil in postopkov. Med temi dosežki v 7OP so zlasti:

- Znatno zmanjšanje predhodnih kontrol in spremenjeni zaščitni ukrepi za finančno šibke udeležence, namenjeni olajšanju sodelovanja malih in srednje velikih podjetij ter novoustanovljenih podjetij s področja visoke tehnologije. 80 % udeležencev v 7OP je oproščenih predhodnega preverjanja finančne zmožljivosti.
- Veliko zmanjšanje števila potrdil o finančnih izkazih, ki se predložijo skupaj z rednimi zahtevki za povrnitev stroškov. 75 % udeležencev 7OP je oproščenih predložitve takih potrdil.
- Uvedba enotnega sistema za registracijo, ki preprečuje, da bi se iste informacije zahtevale večkrat.
- Uvedba možnosti predhodnega certificiranja računovodske metodologije za udeležence s ponavljajočo se udeležbo (trenutno se to izvaja ob restriktivnih pogojih).
- Poenostavitev zahtev glede poročanja o projektih.
- Napredek v smeri optimiziranih orodij IT („e-7OP“) kot sredstvo za racionaliziranje vseh interakcij.
- Izboljšave storitev in dokumentov z navodili za prosilce.

Ti konkretni ukrepi so že omogočili skrajšanje časa, ki poteče med vložitvijo zahtevka in dodelitvijo subvencije, ter zmanjšanje upravnega bremena za upravljanje projektov. Vendar povratne informacije, prejete pri posvetovanjih z zainteresiranimi stranmi, kažejo, da sta dostop do programov in priprava predlogov še vedno preveč težavna, zlasti za novince, in da še vedno prevladuje občutek, da je upravno breme za upravljanje in računovodstvo projektov preveliko ter da sta čas do dodelitve subvencije in čas do plačila predolga. Poleg tega so stopnje napak, zabeležene pri naknadnih preverjanjih, zlasti pri stroških za osebe in

---

<sup>4</sup> UL L 412, 30.12.2006, str. 1; UL L 391, 30.12.2006, str. 1; UL L 400, 30.12.2006, str. 1.

posrednih stroških, še vedno nad pragom pomembnosti, ki ga je opredelilo Računsko sodišče. To dejstvo tudi zahteva nadaljnjo poenostavitev pravil.

### 3. NADALJNJE MOŽNOSTI ZA POENOSTAVITEV PRAVIL IN POSTOPKOV

V nadaljevanju predstavljene možnosti za nadaljnjo poenostavitev je mogoče razvrstiti po treh glavnih sklopih: prvi sklop z izboljšavami in poenostavitvami, ki jih bo Komisija izvedla znotraj sedanjega pravnega in regulativnega okvira (kratkoročno), drugi sklop, ki sicer vključuje spremembe pravil, vendar je še vedno znotraj sedanjega stroškovno utemeljenega modela, in tretji sklop, ki predlaga bolj daljnosežne spremembe, s katerimi bi financiranje bilo bolj odvisno od rezultatov, uporabljali pa bi se pavšalni zneski.

V okviru prvega sklopa so predstavljene praktične izboljšave postopkov in orodij, ki jih je Komisija že začela izvajati. Te izboljšave bodo prinesle nadaljnje skrajšanje časa pred dodelitvijo in časa pred izplačilom.

Drugi sklop obsega spremembe obstoječih pravil, kar omogoča širše sprejemanje običajnih računovodskih praks (vključno s povprečnimi stroški za osebje), zmanjšanje raznolikosti posebnih pogojev, določbo za lastnike–direktorje malih in srednje velikih podjetij ter spremembo postopka izbora subvencij. Te opcije bi ne le pospešile postopke, ampak tudi prispevale k zmanjšanju stopnje napak v stroškovno utemeljenem pristopu.

V okviru tretjega sklopa so predstavljene možnosti, ki utirajo pot prihodnjim globljim spremembam, tako da uvajajo pristop, ki temelji na rezultatih in ki bi pomenil velik premik dejavnosti nadzora s finančne plati na znanstveno-tehnično plat. Ta pristop bi kar najbolj zmanjšal upravno breme za računovodstvo ter potrebo po predhodnem in naknadnem finančnem preverjanju.

#### 3.1. Sklop 1: Poenostavitev upravljanja predlogov in subvencij v okviru obstoječih pravil

7OP je eden od največjih javnih programov subvencioniranja raziskav na svetu, z letnim proračunom, ki se vsako leto povečuje in bo leta 2013 dosegel 10 milijard EUR. Ta sredstva se dodeljujejo na podlagi kakovosti raziskav, pri čemer je vsako leto prejetih do 30 000 predlogov in dodeljenih 6 000 subvencij približno 36 000 udeležencem ter izvršenih 10 000 plačil. Vse to je treba doseči ob zagotavljanju ustrezne odgovornosti. V ta namen je Komisija vzpostavila in stalno izboljšuje zapleten poslovni proces, ki zahteva ustrezno prilagojene vire, upravljalvske strukture ter znanja in veščine. Komisija si ob podpori izvajalskih agencij prizadeva za optimizirano izvedbo, pri kateri se vsak obstoječi pravni okvir pretvori v tak sistem za upravljanje predlogov in subvencij, ki pomeni najmanjšo obremenitev in je najmanj zapleten ter najhitrejši.

##### (1) Zagotavljanje podpore in navodil za uporabnike, transparentnost, orodja in postopki informacijske tehnologije

Lahko razumljivi dokumenti, kompetentne službe pomoči, učinkovita IT-orodja ter optimizirani poslovni procesi lahko **povprečni čas do dodelitve in povprečni čas do plačila skrajšajo** za več mesecev. Komisija bo nadaljevala s svojimi prizadevanji za zagotavljanje učinkovitih in uporabniku prijaznih, z informacijsko tehnologijo podprtih postopkov za upravljanje s subvencijami. Portal za udeležence raziskav se bo razvil v enotno platformo za vse interakcije z upravičenci. Do konca leta 2010 bodo vanj vgrajeni tudi vsi postopki za

upravljanje s subvencijami ter sistem za strokovnjake ocenjevalce. Vlaganje predlogov in njihovo ocenjevanje bosta vgrajena v obdobju 2011–2012. Vzoredni papirni tokovi bodo ukinjeni z uporabo elektronskih podpisov, ki bodo, kadarkoli bo mogoče, zamenjali podpise na papirju, kar se bo začelo leta 2010 s finančnimi izkazi. Sistem IT bo zagotavljal podporo pri poteku dela in pomoč „on line“. Spletni arhiv za dokumente in sistem sledenja transakcij pri upravljanju predlogov in subvencij bo nameščen do konca leta 2011, tako da bodo udeleženci lahko dobili povratne informacije o stanju vseh transakcij in imeli dostop do vse dokumentacije, povezane z njihovim predlogom oziroma subvencijo.

Novi sistem IT za poročanje bo omogočil samodejno objavo in širjenje vseh objavljenih poročil in rezultatov projektov.

Nekatere od storitev IT za okvirni program za raziskave se uporabljajo tudi v programu za konkurenčnost in inovacije (CIP). Komisija bo še naprej raziskovala možnosti, da zagotovi bolj enotna orodja IT za raziskovalne, izobraževalne in inovacijske programe Skupnosti.

Komisija si bo prizadevala za izboljšanje jasnosti in dostopnosti dokumentov z navodili in podpornih služb, tako da bo poenostavila navodila, odstranila nepotrebno zahtevno izrazoslovje in uporabljala dosledno terminologijo – za zmanjšanje vstopnih ovir za novince, zlasti za mala in srednje velika podjetja.

## **(2) Enotna uporaba pravil**

Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi so pokazala, da različna tolmačenja in načini uporabe pravil ter pomanjkanje usklajevanja pri načrtovanju pregledov s strani različnih služb Komisije povzročajo nejevoljo upravičencev in postavljajo pod vprašaj verodostojnost Komisije. Znotraj veljavnega pravnega okvira si Komisija prizadeva zagotoviti, da njena organizacijska struktura zagotavlja enotno tolmačenje in uporabo pravil in postopkov. Poleg tega bo Komisija zagotovila usklajeno načrtovanje pregledov, ki bo upoštevalo enoten pristop k pregledovanju.

## **(3) Optimiziranje strukture in časovnega načrtovanja razpisov za zbiranje predlogov**

Upoštevanje časovnega načrta razpisov za zbiranje predlogov in tem je za potencialne prosilce včasih zapletena naloga. Zlasti malim in srednje velikim podjetjem v splošnem bolj ustrezajo razpisi s širšimi temami ali celo odprti razpisi z navedenim skrajnim rokom, pri katerih je skrajšan čas do naslednje možne prošnje za financiranje. Komisija bo na podlagi svojih izkušenj z izvajanjem takih razpisov ugotavljala, ali je mogoče ta pristop še razširiti. To bi bilo možno izvesti v povezavi z dvostopenjsko predložitvijo in ocenjevanjem, kadar je verjetno, da bi s tem lahko omilili problem prevelikega števila predlogov in prevelikih obremenitev, povezanih s pripravo predlogov.

Poleg tega se prosilci zavzemajo za daljša obdobja, v katerih je mogoče oblikovati konzorcije in pripravljati predloge. Kadar koli bodo logistične in proračunske omejitve dopuščale, bo Komisija povečala čas med objavo razpisa in skrajnim rokom, tako da bo daljši od običajnih treh mesecev. Kadar bodo trimesečni roki neizogibni, bodo po možnosti izven glavnih počitniških obdobj.

## **(4) Prilagajanje velikosti konzorcijev**

Komisija si bo prizadevala, da v prihodnjih delovnih programih prilagodi navedbe glede pričakovane velikosti projektov potrebam na določenih področjih in po potrebi omogoči

oblikovanje manjših konzorcijev. Poenostavljeno upravljanje manjših konzorcijev lahko omogoči **zmanjšanje povprečnega časa do dodelitve in povprečnega časa do plačila**.

### **(5) Širša uporaba nagrad**

Nagrade so določene v Finančni uredbi in v pravilih 7OP za sodelovanje. Nagrada se podeli po končanem tekmovanju. Poleg upravne preprostosti je prednost nagrad, da pri njih obstaja velik učinek vzvoda – nagrada se podeli samo zmagovalcu, kar pomeni, da lahko vrednost raziskovalnih prizadevanj, ki jih spodbudi nagrada, nekajkrat presega vrednost same nagrade<sup>5</sup>. Poleg tega so pri nagradi določeni znanstveno-tehnični cilji, ne pa način za doseg te ciljev ali znanstvene discipline, ki naj sodelujejo, kar spodbuja nekonvencionalne rešitve in multidisciplinarnost.

Komisija bo v okviru 7OP sprožila pilotsko dejavnost.

## **3.2. Sklop 2: Prilagajanje pravil v okviru sedanjega stroškovno utemeljenega sistema**

### **(1) Širše sprejemanje običajnih računovodskih praks**

Komisija meni, da je v pravilih za sodelovanje treba jasno opredeliti **pojem upravičenih dejanskih stroškov**, tako da bi se ti stroški lahko šteli za upravičene, če so zabeleženi v kontih upravičenca v skladu z njegovimi običajnimi računovodskimi praksami in v skladu z veljavnimi računovodskimi in revizijskimi standardi. Pri takem pristopu ni potrebno, da bi upravičenci vzpostavljali ločene računovodske sisteme, poleg tega je upravičencem zagotovljena večja pravna varnost, verjetnost napak pa se zmanjša.

### **(2) Povprečni stroški za osebje**

Pravila za sodelovanje navajajo, da se povprečni stroški za osebje štejejo za upravičene stroške, če ne odstopajo „bistveno“ od dejanskih stroškov, kar pomeni izjemo glede na načelo dejanskih stroškov. Trenutno so merila sprejemljivosti opredeljena v Sklepu Komisije<sup>6</sup> iz junija 2009. Dovoljeno odstopanje je bilo opredeljeno v odvisnosti od praga pomembnosti za napake, ki ga je določilo Evropsko računsko sodišče. Sedanja merila sprejemljivosti lahko izpolni le zelo majhno število upravičencev<sup>7</sup>, zato je učinek nameravane poenostavitve potrjevanja povprečnih stroškov omejen.

Zato Komisija meni, da bi bilo mogoče sprejeti vse metodologije povprečnih stroškov za osebje, ki jih upravičenec uporablja kot običajne računovodske prakse, če temeljijo na dejanskih stroških za osebje, zabeleženih v kontih, in je izključeno vsakršno dvojno financiranje stroškov iz drugih stroškovnih kategorij. Ta opcija ponuja velike možnosti za poenostavitve. Upravičenci bi lahko v vseh primerih uporabljali svojo običajno računovodsko prakso, edini pogoj je, da ta temelji na stroških za osebje, ki so vneseni v zakonsko predpisane konte. Ta pristop bi vključeval veliko večino metodologij, tudi tiste, ki temeljijo na

---

<sup>5</sup> Primer: nagrada 10 milijonov USD fundacije „X Prize Foundation“ (<http://www.xprize.org>) na področju komercialnih vesoljskih plovil je spodbudila zasebne naložbe v raziskave in razvoj v vrednosti več kot 100 milijonov USD.

<sup>6</sup> C(2009) 4705.

<sup>7</sup> Približno devet desetih organizacij, ki uporabljajo povprečne stroške za osebje kot svojo običajno računovodsko prakso, ne izpolnjuje sedanjih meril. Do marca 2010 je Komisija sprejela potrjene metodologije le 12 organizacij za uporabo povprečnih stroškov.



„stroškovnih mestih“. Pri tem pristopu bi se sprejemale razlike med zahtevanimi povprečji in dejanskimi stroški, ne glede na velikost ali smer teh razlik. Za zagotovitev večje varnosti bi bilo mogoče zahtevati, da mora biti uporabljena metodologija povprečnih stroškov sprejeta v nacionalnih javnih raziskovalnih programih ali da so jo potrdili nacionalni javni organi.

Ta predlog je v skladu z duhom resolucije o razrešnici za leto 2007<sup>8</sup>, v kateri je Evropski parlament pozval Komisijo, da uskladi 7OP s splošnimi poslovnimi praksami.

Širjenje sedanjih meril sprejemljivosti bi lahko povečalo število potencialnih uporabnikov, vendar še večja dovoljena odstopanja ne bi pokrila široko razširjenih praks, kot je pristop na podlagi „stroškovnih mest“.

### (3) Omejevanje raznolikosti pravil

Kot je že bilo omenjeno, je nadaljnji vir zapletenosti težnja, da se s posebnimi določbami pokriva naraščajoče število dejavnosti (npr. raziskave, demonstracije, upravljanje) in vrst udeležencev (npr. raziskovalne organizacije, univerze, neprofitne organizacije). Zato zakonodajni akti, dokumenti z navodili, predhodni pregledi in vsi z njimi povezani sistemi postajajo vse bolj zapleteni, kar ustvarja zmedo in zahteva še več navodil za prosilce ter še bolj upočasnjuje postopke. Zdi se, da bi bilo za doseg preobrata te težnje primerno uporabljati **skupno zbirko temeljnih načel, ne pa „prikrojeni“ pristop**, pod pogojem, da so cilji politike še vedno lahko doseženi.

Komisija predlaga zlasti dve možnosti, ki bi obe pomenili znatno zmanjšanje zapletenosti in možnost **skrajšanja povprečnega časa do odobritve in povprečnega časa do plačila za več tednov**:

- Zmanjšanje števila **kombinacij med stopnjami financiranja, vrstami organizacij in vrstami dejavnosti**. Opcija, ki najbolj ustreza Komisiji, je enotna stopnja nadomestila za vse vrste dejavnosti in kategorije organizacij; druga možnost bi lahko bila enotna stopnja nadomestila za vse vrste dejavnosti, tako da bi ostalo le ločevanje glede na dve obstoječi veliki kategoriji organizacij.
- Zmanjšanje števila **metod za določanje posrednih stroškov**. Opcija, ki najbolj ustreza Komisiji in ki lahko prinese največje poenostavitve, bi obsegala eno samo pavšalno stopnjo za zaračunavanje posrednih stroškov za vse vrste organizacij in shem financiranja. Ta pristop bi prav tako prispeval k zmanjšanju stopnje napak v naknadnih pregledih, saj izkušnje kažejo, da se v računovodstvu dejanskih stroškov pojavljajo napake. Čeprav bi to lahko rahlo zmanjšalo motivacijo univerz, da napravijo premik v smeri analitičnega računovodstva, bi jim dalo možnost, da organizirajo tak prehod v skladu s svojimi lastnimi in nacionalnimi potrebami. Povratne informacije univerzitetnih združenj kažejo, da bo prehod v smeri analitičnega računovodstva v mnogih primerih zahteval več časa, kot se je prvotno pričakovalo.

---

<sup>8</sup> UL L 255, 26.9.2009, str. 24.

#### (4) Obresti za vnaprejšnje financiranje

Poenostavitve so možne tudi pri obravnavi **obresti, ki nastanejo zaradi plačil vnaprejšnjega financiranja**. V sedanjih razmerah morajo koordinatorji odpirati bančne račune, ki prinašajo obresti; nastale obresti izterja Komisija. Ker nekatere organizacije ne morejo odpreti bančnih računov, ki prinašajo obresti, mora Komisija vzpostaviti register izjem. Ukinitiv obveznosti odpiranja bančnih računov, ki prinašajo obresti, bi prihranila s tem povezano upravno obremenitev.

Še večjo poenostavitev bi dosegli s popolno ali delno ukinitvijo obveznosti izterjave obresti za vnaprejšnje financiranje.

#### (5) Več pavšalnih elementov v sedanjem stroškovno utemeljenem pristopu

Pavšalni zneski za nadomestila se že široko uporabljajo v okviru programa „Ljudje“, možnosti za uporabo pavšalnih zneskov za nekatere kategorije stroškov pa obstajajo tudi v ostalih posebnih programih. Vendar povratne informacije iz posvetovanj z zainteresiranimi stranmi kažejo, da mnogi upravičenci menijo, da bi razširitev uporabe pavšalnih zneskov na nadaljnje kategorije stroškov (npr. na potne stroške, lestvice stroškov na enoto za osebje itd.) omogočila le omejene poenostavitve. Vzpostavitev lestvic stroškov na enoto za osebje na podlagi statistične analize bi bila zelo zapletena zaradi velikih razlik med stroški za osebje, ki obstajajo med državami, regijami, sektorji, gospodarskimi panogami itd.. Kljub temu sta predstavljeni naslednji dve izjemi:

- Nekateri upravičenci občutijo beleženje časa za računovodstvo stroškov za osebje kot še posebej veliko obremenitev. To zahtevo bi bilo možno ukiniti le v primeru, če bi se pri pogajanjih o subvenciji določili in sprejeli **pavšalni zneski za osebje na udeleženca** na podlagi predhodne ocene stroškov za osebje na udeleženca za zadevni projekt
- Kot eno od možnosti za izboljšanje pogojev za sodelovanje **malih in srednje velikih podjetij**, v katerih **lastniki–direktorji** sami izvajajo velik del projekta brez plače, vknjižene v konte, bo Komisija uvedla sistem pavšalnih zneskov na podlagi lestvic stroškov na enoto za osebje, ki se uporabljajo v posebnem programu „Ljudje“.

Več daljnosežnih možnosti na podlagi popolne opustitve dejanskih stroškov in uvedbe pavšalnih zneskov za celotne projekte je predstavljenih v poglavju 3.3.

#### (6) Pospešitev izbora projektov

V skladu s pravno podlago za 7OP morajo odbori predstavnikov držav članic podati mnenja o večini odločitev o izboru za posamezne projekte. Komisija predlaga umik te pravne zahteve v prihodnjih okvirnih programih. Zaradi obsežnega sistema informacijskih tokov k tem odborom bo v prihodnosti ta korak v postopku nepotreben. To bi omogočilo **skrajšanje časa do dodelitve** za več tednov in odstranitev upravnega bremena tako za države članice kot tudi za službe Komisije.

Glede prihodnjih okvirnih programov bo Komisija tudi proučila, ali bi na nekaterih področjih lahko z uvedbo sklepov Komisije, ki bi nadomestili sporazume o dodelitvi, pospešili postopek.

### 3.3 Sklop 3: Prehod na financiranje, ki temelji na rezultatih in ne na stroških

Prej navedene opcije že odpirajo številne možnosti za poenostavitev, vendar ne bodo odstranile upravnih obremenitev, povezanih s poročanjem o stroških in s finančno revizijo. Še globlja sprememba bi bila prehod s stroškovno utemeljenega sistema, ki se osredotoča na vnos („input“), na sistem financiranja, ki temelji na **predhodni opredelitvi in sprejemu rezultatov („output“)**. S tem v zvezi so nekatera vprašanja, ki jih je postavilo Evropsko računsko sodišče<sup>9</sup>, zelo pomembna:

- Ali je možno preoblikovati programe, tako da ne bi temeljili na upravičenih vnosih („inputs“), ampak na sprejemljivih rezultatih („outputs“), pri čemer bi projekti temeljili na nizu konkretnih ciljev, izplačila pa na doseganju rezultatov?
- Ali je mogoče v primeru, da bodo sheme izdatkov še naprej temeljile na vnosih, temeljito poenostaviti podlago za izračun? Ali bi EU na primer lahko veliko več uporabljala pavšalne zneske oziroma plačila s pavšalno stopnjo namesto nadomestil dejanskih stroškov?

Komisija zato predlaga, da se raziščejo tri spodaj navedene opcije. Vse tri opcije bi vključevale pavšalni znesek za posamezen celoten projekt, zato bi odpadla vsa preverjanja dejanskih nastalih stroškov, dejavnosti nadzora pa bi prešle s finančnega na znanstveni vidik. Pavšalni zneski bi bili fiksni zneski, ki bi pokrivali celotne stroške izvajanja določene dejavnosti, pri čemer upravičencem ne bi bilo treba več predložiti podpornih dokumentov, povezanih z izdatki, možne pa bi bile tudi velike poenostavitve pri finančni reviziji projektov.

Pristopi, ki temeljijo na rezultatih, zahtevajo skrbno opredelitev rezultatov („output“) na ravni vsakega posameznega projekta in temeljito analizo za določitev pavšalnih zneskov, ki temeljijo na zanesljivi oceni upravičenih stroškov, potrebnih za izvedbo projekta, in za zagotovitev dobrega finančnega upravljanja, kar lahko podaljša čas pred dodelitvijo. Poleg tega bi bilo treba izvajati okrepljeno znanstveno/tehnično spremljanje, tudi s strani zunanjih strokovnjakov, kar bi bilo podlaga za odločitve o plačilu. Izvajanje bi zahtevalo drugačno razporeditev znanja in veščin, prilagojen pristop projektnega upravljanja v Komisiji in razširjeno sodelovanje z zunanjimi strokovnjaki. Plačilo subvencij bi v celoti temeljilo na ovrednotenju rezultatov („output“).

Za boljšo oceno priložnosti in težav, povezanih s pristopi, ki temeljijo na rezultatih, bi se morale izvesti pilotne dejavnosti na izbranih področjih, preden bi se začela njihova obsežnejša uporaba.

Tri opcije, predlagane za raziskavo pristopov, ki temeljijo na rezultatih:

**(1) pavšalni zneski, specifični za posamezen projekt, ki so prispevek za povrnitev stroškov projekta, ocenjenih med ocenjevanjem/pogajanjem, in se izplačajo na podlagi dogovorjenih rezultatov:**

Pri tem pristopu bi bila predhodna ocena ustreznih celotnih upravičenih stroškov projekta in opredelitev merljivih rezultatov („output“) del ocenjevalnega in pogajalskega procesa. Za projekt specifičen pavšalni znesek bi se določil na podlagi ocenjenih celotnih upravičenih

---

<sup>9</sup> Odgovor Evropskega računskega sodišča na Sporočilo Komisije „Reformiranje proračuna, spreminjanje Evrope“.

stroškov. Ta pavšalni znesek bi se (v celoti ali delno) plačal na podlagi sprejetja dogovorjenih rezultatov („output“). Pri tem pristopu bi lahko bila vključena vmesna plačila.

**(2) Objava razpisov z vnaprej opredeljenimi pavšalnimi zneski za posamezen projekt na določenem področju in izbor predlogov, ki obetajo največje znanstvene rezultate za opredeljeni pavšalni znesek:**

Tu bi ocenjevanje predlogov vključevalo merilo dodelitve, tj. sredstva, ki jih je konzorcij pripravljen sam investirati, kot dodatek k pavšalnemu znesku. Ta pristop bi zagotavljal spodbudo za večji učinek vzvoda za finančna sredstva EU.

**(3) Pristop z „dodelitvijo“, ki temelji na visoki ravni zaupanja in pri katerem se vnaprej opredeljeni pavšalni zneski razporedijo za vsak posamezni projekt brez dodatnega nadzora s strani Komisije:**

Izbor prejemnikov bi temeljil na zelo konkurenčnem postopku. Po izboru bi bil za financiranje dodeljen pavšalni znesek brez dodatnega finančnega ali znanstvenega preverjanja s strani Komisije. To je pristop z velikim zaupanjem in velikim tveganjem. Vendar dejstvo, da Komisija ne bi izvajala nadzora, ne pomeni, da nikakršnega nadzora ne bi bilo. Ta pristop bi temeljil na samonadzoru in motivaciji ter strukturi spodbud, ki so značilni za znanstveno skupnost. Da bi ta motivacija in struktura spodbud delovali, bi morali prejemniki za svoje kolege in širšo javnost zagotavljati kar največjo preglednost glede uporabe sredstev in doseženih rezultatov. Tveganje zlorabe bi sicer obstajalo, vendar bi napačno ravnanje resno ogrožalo znanstveno kariero prejemnika. Ta scenarij bi bil najprimernejši na področjih, na katerih so omenjeni spodbujevalni mehanizmi najmočnejši, tj. zlasti v Evropskem raziskovalnem svetu (ERC). Prednosti tega pristopa so očitne: ni potrebe po preverjanju, upravno breme je zelo zmanjšano, možna je velika hitrost postopka.

#### **4. PONOVEN PREGLED FINANCIRANJA RAZISKAV IN INOVACIJ V EU**

Nadnacionalno sodelovanje pri raziskavah, ki ga spodbuja 7OP, je neizogibno povezano z določeno stopnjo zapletenosti zaradi različnosti nacionalnih pravnih sistemov, računovodskih praks in poslovnih kultur.

Sedanji okvirni program vsebuje določeno strukturo ciljev, množico intervencijskih mehanizmov s posebnimi pravili, raznolikost stopenj za nadomestilo stroškov in posebne pogoje za nekatere vrste organizacij. V celoti gledano ta diverzificirani pristop povzroča zapletenost.

Določitev skupne zbirke temeljnih načel, kot nadomestilo za sedanji diverzificirani pristop, bi brez dvoma pomenila znatno zmanjšanje obsega in zapletenosti pravil in postopkov ter sistemov IT. Potrebna je podrobna analiza, da bi lahko ocenili, v kolikšni meri je mogoče to doseči, pri čemer bi bili individualno priprojeni pristopi dovoljeni le, kadar bi jih cilji politike upravičevali.

V okviru 7OP se je število intervencijskih mehanizmov povečalo s sodelovanjem EU v programih, ki jih skupno izvaja več držav članic, in z vzpostavitvijo skupnih tehnoloških pobud (JTI – Joint Technology Initiatives). Ker se pravila 7OP za sodelovanje ne nanašajo na te intervencijske mehanizme, imajo ti vsak svoja posebna pravila, pri čemer so upoštewane njihove posebne operativne potrebe. Ta pravila se lahko znatno razlikujejo od pravil 7OP za sodelovanje.

Evropski parlament je v svoji resoluciji o razrešnici za leto 2007<sup>10</sup> opozoril na to povečanje raznolikosti in pozval k oceni s tem povezanih problemov za upravičence, vključno s pomanjkanjem preglednosti.

Glede na to ozadje Komisija meni, da bi tudi zmanjšanje zapletenosti financiranja raziskav v EU lahko bilo pomemben vir poenostavitve. Zato bi bilo pri pripravi prihodnjih okvirnih programov treba pozornost posvečati predvsem naslednjima dvema vprašanjema:

- primernost in potrebnost teh intervencijskih mehanizmov za doseg zastavljenih ciljev;
- zaželenost oziroma potreba, da so veljavna pravila financiranja enaka ali da so vsaj deli teh pravil enaki.

Kar zadeva javno-zasebna partnerstva, vključno s skupnimi tehnološkimi pobudami (JTI – Joint Technology Initiatives) in skupnostni znanja in inovacij Evropskega inštituta za inovacije in tehnologijo (EIT – European Institute of Innovation and Technology), obstaja potreba po proučitvi najboljše možne institucionalne organiziranosti, ki omogoča tem telesom učinkovito in uspešno dosegati njihove cilje („idealna hiša“ za prihodnje skupne tehnološke pobude). Glede tega bodo pomembna tudi priporočila iz poročila skupine „JTI Sherpa Group“<sup>11</sup>.

## 5. POT NAPREJ

Večina opcij, predlaganih v okviru drugega in tretjega sklopa, zahteva spremembe pravil in bo zato obravnavana ob triletni reviziji finančne uredbe ter na tej podlagi ob prihodnji reviziji regulativnega okvira za raziskovalno politiko.

Vendar, odvisno od stopnje soglasja glede konkretnih ukrepov pri odzivih na to sporočilo lahko Komisija predloži spremembe za okvirni program 7OP, potem ko pripravi vmesno oceno slednjega. Zgodnjo spremembo pravil za 7OP bi bilo možno predvideti zlasti za pravila o povprečnih stroških za osebje, opisanih v poglavju 3.2.

Vsaka taka sprememba pravil 7OP mora upoštevati naslednje pomembne pogoje.

Vsaka poenostavitev mora odtehtati stroške njene izvedbe; stabilnost obstoječih pravil občutijo vsi uporabniki okvirnega programa kot zelo pomembno in ji dajejo prednost pred le majhno poenostavitvijo pravil. Spremembe temeljnih pravnih aktov zahtevajo redni zakonodajni postopek („soodločanje“) in je zanje potrebno najmanj eno leto. Zato bi se s tem povezane spremembe uporabljale le pri zadnjem valu razpisov za 7OP. Treba bi bilo upravljati dva vzporedna sistema pravil, postopkov in sistemov IT. Treba je upoštevati dodatno zapletenost, ki bi nastala tako za upravičence kot tudi za službe Komisije.

Prav tako je poenostavitev tesno povezana s parametri odgovornosti, ki urejajo izvajanje raziskovalne politike EU. Komisija se pri tem opira na obsežno strategijo nadzora, ki vsebuje zelo veliko število pregledov na kraju samem za projekte in izterjavo vseh preveč plačanih zneskov, kar daje smiselno jamstvo, da so plačila v skladu s pravili. Komisija lahko pridobi

<sup>10</sup> UL L 255, 26.9.2009, str. 24.

<sup>11</sup> „Skupno načrtovanje ‚idealne hiše‘ za javno-zasebna partnerstva pri evropskih raziskavah“ („Designing together the ‚ideal house‘ for public-private partnerships in European Research“), Končno poročilo skupine „JTI Sherpa Group“, januar 2010.

tako pozitivno izjavo o zanesljivosti od Evropskega računskega sodišča le, kadar je stopnja napak manjša od 2 %. Zaradi izvajanja te nadzorne strategije se je okrepil občutek velike zapletenosti zahtev EU, povezanih z dodeljevanjem subvencij za raziskave, in lahko odvrča raziskovalce in panogo od sodelovanja v programih Skupnosti za financiranje raziskav. Dokler ne začne veljati temeljita poenostavitev pravil za financiranje raziskav, bi uvedba za raziskave specifičnega dopustnega tveganja za napake (TRE – tolerable risk of error) omogočila Komisiji, da ponovno preveri svojo strategijo nadzora. Namen te zamisli je zagotoviti primerno ravnotežje med kontrolami in učinkovitostjo politike. Konkreten predlog za specifično raven dopustnega tveganja za napake (TRE) za izdatke za raziskave bo predstavljen v sporočilu Komisije, za katerega se načrtuje, da bo v maju 2010 spremljalo predlog Komisije za triletno revizijo Finančne uredbe. Sprejetje te zamisli za raziskave s strani Evropskega parlamenta in Sveta bi omogočilo Komisiji, da revidira svojo sedanjo nadzorno strategijo ob ohranjanju dobrega finančnega upravljanja. Zlasti obseg kontrol (področje, na katerega se nanašajo pregledi, in poznejše prilagoditve) bi lahko proučili z namenom zmanjšati obremenitev glede kontrol. Taka revidirana strategija nadzora bi se lahko bolj poudarjeno osredotočala na ciljne preglede, povezane s tveganjem, in kontrole za preprečevanje goljufij, pri čemer bi se upoštevale operativne izkušnje služb Komisije za preprečevanje goljufij. Na taki podlagi je mogoče zagotoviti trden okvir odgovornosti in hkrati ohraniti ustrezen učinek odvrčanja od nezakonite uporabe finančnih sredstev EU za raziskave.

Vsak naknadni zakonodajni predlog za uvajanje poenostavitev bo predmet temeljite ocene tveganj kot dela splošne predhodne ocene učinka in ocene zaščitenosti pred goljufijami.

## **6. SKLEPNA UGOTOVITEV**

To sporočilo predstavlja ukrepe in možnosti za poenostavitev financiranja raziskav EU, z namenom zagotoviti, da bi financiranje raziskav EU spodbujalo raziskave najvišje kakovosti. Komisija bo kmalu predstavila predlog za triletno revizijo Finančne uredbe, pri čemer bodo nekatere od zamisli za poenostavitev, predstavljene v tem sporočilu, prenesene v zakonodajne predloge. Dodatne možnosti za poenostavitev bodo morda predstavljene v vmesni oceni 7OP, ki mora biti predstavljena oktobra 2010.

Dodatne poenostavitve je mogoče doseči le s polno zavzetostjo in politično podporo drugih institucij EU, zlasti Sveta in Evropskega parlamenta. Za dosego boljše uravnovešenosti med zaupanjem in nadzorom ter med sprejemanjem tveganj in izogibanjem tveganjem je treba sprejeti zahtevne kompromise, ob tem pa zagotavljati dobro finančno upravljanje. Razprava o dopustnem tveganju za napake (TRE – Tolerable Risk of Error), specifičnem za raziskave, ponuja priložnosti glede tega.

V vsakem primeru bo Komisija v svoji vlogi upravitelja denarja davkoplačevalcev EU vzdrževala primerne pogoje za zagotovitev dobrega finančnega upravljanja, vključno z ustreznimi ukrepi za preprečevanje goljufij, kar bo temeljilo na temeljiti analizi tveganj in strategiji, ki bo upoštevala vsak sklop. Poenostavitev in dopustno tveganje za napake ne bosta ogrožala tega predpogoja.

Komisija poziva druge institucije EU, da prispevajo k razpravi in dajo povratne informacije o opcijah, opisanih v tem sporočilu, glede na prihodnje preoblikovanje financiranja EU za raziskave.

Rezultati te razprave bodo vneseni v predloge Komisije za vodilno pobudo „Unija inovacij“ v okviru strategije Evropa 2020 in v oblikovanje novih okvirnih programov.

Odvisno od stopnje soglasja pri odzivih na to sporočilo glede posebnih ukrepov lahko Komisija predloži spremembe za okvirni program 7OP, potem ko pripravi vmesno oceno slednjega.