

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 29.4.2010
KOM(2010)187 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH
REGIONKOMMITTÉN**

**OM FÖRENKLAT GENOMFÖRANDE AV RAMPROGRAMMEN FÖR
FORSKNING**

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
2.	Förenklingsåtgärder finns redan, men.....	4
3.	Ytterligare möjligheter till förenkling av regler och förfaranden	5
3.1.	Del 1: Förenkling av förvaltningen av förslag och bidrag enligt nuvarande bestämmelser.....	5
3.2.	Del 2: Anpassning av reglerna i enlighet med det nuvarande kostnadsbaserade systemet.....	7
3.3.	Del 3: Från en kostnadsbaserad modell till en resultatbaserad modell	11
4.	Översyn av finansieringen av eu:s forsknings- och innovationslandskap	12
5.	Hur kommer man vidare?.....	13
6.	Slutsats	14

1. INLEDNING

Forskning och innovation utgör kärnan i kommissionens initiativ ”Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla”¹. Efter att strategins huvudelement antogs vid Europeiska rådets vårmöte har man nu börjat vidta konkreta åtgärder för att precisera huvudinitiativen i strategin Europa 2020. Prioriteringarna och riktlinjerna för att förbättra ramvillkoren för europeisk forskning och dess potential för nyskapande och innovation presenteras i en ”Europeisk forsknings- och innovationsplan” och i huvudinitiativet ”Innovationsunionen”. Med hänsyn till den globala intensiva jakten på kunskap och på omsättningen av denna kunskap i innovativa produkter, processer och tjänster som skapar sysselsättning och främjar tillväxten är det nödvändigt att vi agerar gemensamt och mer beslutsamt än någonsin tidigare.

För att kunna uppnå de mål som uppställs för 2020-strategin på grundval av det gemensamma ansvar för strategin som förordas av Europeiska rådet bör regionala, nationella och europeiska initiativ för offentlig finansiering av forskning och innovation vara så effektiva som möjligt för att främja forskning av högsta kvalitet. I syfte att uppnå maximal genomslagskraft bör sådana initiativ på EU-nivå vara högattraktiva och lätt tillgängliga för de bästa forskarna i världen, Europas näringsliv och företagare och för universitet och andra aktörer på forsknings- och innovationsområdena.

Viktiga förutsättningar för att strategin ska framstå som attraktiv och lätt tillgänglig är tydliga mål och verktyg, en genomgående deltagarorienterad tillgång till initiativen och genomförandet av dem, konsekvens och stabilitet i fråga om regler och villkor samt enkla och snabba förfaranden vad gäller allt från tillämpning, via rapportering, till revision.

I detta meddelande ges en redogörelse för nuläget för det sjunde ramprogrammet – det för närvarande största europeiska initiativet för offentlig finansiering av forskning och teknisk utveckling. Mycket förenklingsarbete har gjorts och görs till följd av diskussionerna i rådet och parlamentet, den oberoende översynen av Europeiska forskningsrådets strukturer och mekanismer² och det nyligen genomförda offentliga samrådet med berörda intressenter³. Därutöver läggs ytterligare konkreta förenklingsåtgärder fram som omedelbart ska genomföras inom ramen för det nuvarande regelverket.

Vad mer kan och bör man göra inför lanseringen av det nya huvudinitiativet ”Innovationsunionen”? I detta meddelande redogörs även för möjliga sätt att genomföra mer radikala förenklingar. Dessa kan senare omsättas i konkreta åtgärder antingen inom ramen för nuvarande regelverk eller i form av nya lagstiftningsförslag. En del av dessa möjligheter kräver dock en ny politisk balans när det gäller förtroende och redovisningsskyldighet och skulle sannolikt även kunna utvidgas till att omfatta andra europeiska finansieringsåtgärder

¹ KOM(2010) 2020 av den 3 mars 2010.

² Rapport från en oberoende expertpanel om en översyn av Europeiska forskningsrådets strukturer och mekanismer av den 23 juli 2009 och kommissionens meddelande KOM(2009) 552 av den 22 oktober 2009.

³ Consultation on ideas for simplifying the implementation of the EU RTD Framework Programmes (Samråd om förslag till förenkling av genomförandet av EU:s FoTU-program), 24.7-30.9.2009; http://ec.europa.eu/research/consultations/fp-simplification/consultation_en.htm Consultation on the review of the financial regulation (Samråd om översynen av budgetförordningen), 19.10-18.12.2009. http://ec.europa.eu/budget/consultations/FRconsult2009_en.htm

inom områdena forskning och innovation, däribland programmet för konkurrenskraft och innovation (CIP) och Europeiska tekniska institutet (ETI). Dessa möjligheter presenteras i detta skede för att underlätta de interinstitutionella diskussionerna om förslagen inom ramen för huvudinitiativet "Innovationsunionen" som kommer att lanseras inom kort.

Förenkling utgör även ett av huvudmålen i det förslag om en treårsöversyn av budgetförordningen som kommissionen snart kommer att lägga fram. Kommissionen avser att ta tillfället i akt för att se över mekanismerna för budgetgenomförandet och fastställa finansieringsreglerna för nästa finansieringsram. Eftersom budgetförordningen utgör den allmänna ramen för genomförandet av EU-budgeten, däribland forskningsstöd, kommer en väl genomförd översyn att möjliggöra ytterligare förenklingar på forskningsområdet. Detta innebär även anpassning av lagstiftningen för FoTU-sektorn. Förenkling kommer därför att bli en av de viktigaste faktorerna i förberedelsearbetet inför nästa ramprogram för forskning och teknisk utveckling (åttonde ramprogrammet).

2. FÖRENKLINGSÅTGÄRDER FINNS REDAN, MEN...

Det sjunde ramprogrammet medförde, jämfört med tidigare program, ett stort antal allmänt erkända förenklingar. En del härrör från själva rättsliga grunden för det sjunde ramprogrammet⁴, andra från de fortlöpande ansträngningar som kommissionen gjort för att förbättra tillämpningsföreskrifterna och förfarandena. De resultat som uppnåtts med det sjunde ramprogrammet är framför allt följande:

- Väsentligt färre förhandskontroller och förbättrade skyddsåtgärder för ekonomiskt svaga deltagare för att underlätta små och medelstora företags deltagande och nyetablering av högteknologiska företag. 80 % av de deltagande i sjunde ramprogrammet är undantagna från förhandskontroll av den finansiella kapaciteten.
- Väsentlig färre krav på redovisningsintyg i samband med periodiskt återkommande ersättningsanspråk. 75 % av deltagarna i det sjunde ramprogrammet är undantagna från skyldigheten att tillhandahålla sådana intyg.
- Införande av ett enhetligt registreringssystem, vilket förhindrar att samma information begärs in flera gånger.
- Införande av en möjlighet till förhandscertifiering av redovisningsmetoden för återkommande deltagare (idag på restriktiva villkor).
- Förenkling av kraven på projektrapportering.
- Utveckling mot optimerade IT-verktyg ("e-FP7") för att rationalisera all interaktion.
- Förbättrade service och anvisningar för sökande.

Dessa konkreta åtgärder har redan lett till en minskning av handläggningstiden för bidrag och för administrationen av projektförvaltningen. De synpunkter som framförts i samband med samråden med berörda intressenter ger dock vid handen att det fortfarande anses vara för komplicerat att få tillgång till programmen och att lägga fram förslag, framför allt för

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

nykomlingar, och att byråkratin kring projektförvaltningen och redovisningen är för omfattande samt att handläggningstiden för att bevilja och betala ut stöden är för lång. Dessutom ligger den felfrekvens som konstaterats vid efterhandskontroller, framför allt vad gäller personal- och indirekta kostnader, fortfarande över den väsentlighetströskel som fastställts av revisionsrätten. Detta faktum visar också på nödvändigheten av att förenkla reglerna.

3. YTTERLIGARE MÖJLIGHETER TILL FÖRENKLING AV REGLER OCH FÖRFARANDEN

De möjligheter till ytterligare förenklingar som presenteras nedan kan indelas i tre huvuddelar: Den första omfattar förbättringar och förenklingar som kommissionen kommer att genomföra inom ramen för nuvarande bestämmelser och regelverk på kort sikt. Den andra omfattar ändringar av reglerna, men fortfarande enligt nuvarande kostnadsbaserade modell. Den tredje omfattar mer långtgående ändringar som innebär resultatbaserad finansiering med utbetalning av schablonbelopp.

Praktiska förbättringar av förfaranden och verktyg presenteras i den första delen, vilka kommissionen redan börjat tillämpa. Dessa förbättringar kommer att ytterligare minska handläggningstiden för att bevilja stöd och göra utbetalningar.

Den andra delen omfattar ändringar av nuvarande regler för att skapa större acceptans av gängse redovisningsrutiner (däribland genomsnittliga personalkostnader), minska antalet särskilda villkor, införa en bestämmelse för företagare i små och medelstora företag och ändra urvalsförfarandet för att bevilja stöd. Utöver ett snabbare förfarande skulle dessa alternativ bidra till att minska felfrekvensen i den kostnadsbaserade modellen.

I den tredje delen presenteras förslag som banar väg för framtida mer omvälvande ändringar genom införande av en resultatbaserad modell som skulle innebära en omfattande övergång från finansiellt till tekniskt-vetenskapligt inriktade kontrollinsatser. En sådan metod skulle minska redovisningsbyråkratin och behovet av förhands- och efterhandsförfaranden för ekonomisk kontroll.

3.1. Del 1: Förenkling av förvaltningen av förslag och bidrag enligt nuvarande bestämmelser

Det sjunde ramprogrammet är världens mest omfattande offentliga stödprogram för forskning med en årligen växande budget som kommer att uppgå till 10 miljarder euro 2013. Dessa medel delas ut på grundval av forskningsresultat. Upp till 30 000 förslag lämnas in, 6 000 bidrag beviljas, vilket omfattar cirka 36 000 deltagare, och mer än 10 000 utbetalningar görs per år. Allt detta måste kunna hanteras med korrekt redovisning. Kommissionen har i detta syfte inrättat och förbättrar fortlöpande ett komplext förfarande som kräver lämpligt anpassade resurser, förvaltningsstrukturer och färdigheter. Kommissionen eftersträvar med stöd av genomförandeorganen att optimera genomförandet så att specifika regelverk kan omvandlas till förslagssystem och bidragshantering som är mindre krävande, mindre komplex och av snabbast möjliga slag.

1) Användarstöd, vägledning, öppenhet, IT-verktyg och förfaranden

Genom tillgång till lättbegripliga dokument, komptenta stödtjänster, effektiva IT-verktyg och optimala förfaranden är det möjligt att **minska den genomsnittliga handläggningstiden för att bevilja stöd och göra utbetalningar** med flera månader. Kommissionen kommer även

fortsättningsvis att vinnlägga sig om att tillhandahålla effektiva och användarvänliga IT-baserade förfaranden för handläggning av bidrag. Forskningsdeltagarportalen kommer att utvecklas till en unik plattform för all interaktion mellan stödmottagarna. Vid utgången av 2010 kommer man att ha integrerat alla förfaranden för handläggning av bidrag och ett system för utvärderare med specialistkompetens. Förslagsinlämning och utvärdering kommer att vara integrerade 2011–2012. Genom att elektroniska signaturer för finansieringsöversikter börjar tillämpas 2010 kommer onödig pappersexercis att avskaffas och elektroniska signaturer att användas istället för egenhändiga namnteckningar i så stor utsträckning som möjligt. Arbetsflödet kommer att stödjas av IT-system som även kommer att tillhandahålla hjälp online. Ett webbaserat dokumentarkiv och ett system för att spåra transaktioner i hanteringen av förslag och bidrag kommer att installeras i slutet av 2011, så att deltagarna får information om läget i fråga om alla transaktioner och tillgång till all dokumentation som rör deras förslag eller bidrag.

Det nya IT-systemet för rapportering kommer att möjliggöra automatisk publicering och spridning av publicerbara rapporter och projektresultat.

Vissa IT-tjänster i forskningsramprogrammet används även av programmet för konkurrenskraft och innovation (CIP). Kommissionen kommer att ytterligare utreda möjligheterna att tillhandahålla särskilda IT-verktyg för EU:s forsknings-, utbildnings- och innovationsprogram.

Kommissionen avser att se till att riktlinjer och stödtjänster blir klarare och mer lättillgängliga genom att förenkla anvisningarna, ta bort onödiga specialtermer och använda enhetlig terminologi så att hindren för nya bidragssökare, framför allt små- och medelstora företag, minskas.

2) Enhetlig tillämpning av reglerna

Samråden med olika intressenter ger vid handen att olika tolkning och tillämpning av reglerna och bristande samordning mellan olika kommissionsavdelningar när det gäller planeringen av kontroller är en källa till irritation bland stödmottagarna och leder till att kommissionens trovärdighet ifrågasätts. Kommissionen förbinder sig att inom ramarna för gällande regelverk se till att dess organisatoriska struktur leder till enhetlig tolkning och tillämpning av regler och förfaranden. Kommissionen kommer dessutom att tillhandahålla ett enhetligt revisionsprogram som tar hänsyn till modellen med samordnad granskning.

3) Optimerad struktur och tidsplan för ansökningsomgångar

Att förstå tidsschemat för ansökningsomgångar och olika ämnen skapar ibland problem för potentiella bidragssökande. I synnerhet små och medelstora företag skulle allmänt sett föredra ansökningsomgångar med bredare ämnesområden eller till och med öppna förfaranden med sista inlämningsdagar för att minska tiden till nästa möjliga bidragsansökningsomgång. Kommissionen kommer att basera sig på de erfarenheter man gjort vid tillämpning av sådana ansökningsförfaranden för att utvärdera om denna metod skulle kunna användas i större utsträckning. Detta skulle kunna ske i kombination med ett inlämnings- och utvärderingsförfarande i två etapper. På så sätt skulle man kunna komma till rätta med problemet med alltför många ansökningar och alltför mycket nedlagt arbete på att förbereda förslagen.

De sökande förordar också längre tidsperioder för att kunna bilda konsortier och förbereda förslag. I den mån det är möjligt av logistiska och budgetmässiga hänsyn kommer kommissionen att förlänga tidsfristen mellan offentliggörandet av en ansökningsomgång och slutdatumet utöver de gängse tre månaderna. Om det är nödvändigt att tillämpa tremånadersfristen bör de vanligaste ledighetsperioderna undvikas.

4) Anpassning av storleken på konsortier

I framtida arbetsprogram kommer kommissionen att vinnlägga sig om att anpassa instruktionerna om förväntad projektstorlek till behoven inom enskilda områden och vid behov tillåta mindre konsortier. Enklare förfaranden för mindre konsortier kan resultera i att **den genomsnittliga handläggningstiden för att bevilja stöd och göra utbetalningar kan reduceras.**

5) Fler priser

I budgetförordningen och i reglerna för deltagande i det sjunde ramprogrammet föreskrivs om möjlighet att tilldela priser. Ett pris tilldelas som följd av en tävling. Priser, som är enkla att handlägga, har dessutom fördelen att ge en stor hävstångseffekt – prispengarna betalas enbart till en vinnare, och därmed kan den totala forskningsinsats som priset resulterar i bli mycket större än prissumman⁵. Priser sätter dessutom upp tekniskt-vetenskapliga mål utan att ange hur de ska uppnås eller vilka vetenskapliga metoder som ska användas. Därmed uppmuntras okonventionella och tvärvetenskapliga lösningar.

Kommissionen kommer att inleda ett pilotprojekt inom ramen för det sjunde ramprogrammet.

3.2. Del 2: Anpassning av reglerna i enlighet med det nuvarande kostnadsbaserade systemet

1) Ökad acceptans för gängse redovisningspraxis

Kommissionen anser att det är nödvändigt att i reglerna för deltagande klarlägga **begreppet stödberättigande faktiska kostnader** på ett sådan sätt att kostnaderna kan betraktas som stödberättigande om de i enlighet med tillämpliga redovisnings- och revisionsstandarder har förts upp på stödmottagarens konton enligt dennes gängse redovisningspraxis. Genom att tillämpa en sådan metod behöver stödmottagarna inte inrätta ett separat redovisningssystem. Vidare ökar det den rättsliga säkerheten för stödmottagare och minskar risken för fel.

2) Genomsnittliga personalkostnader

I reglerna för deltagande föreskrivs, som ett undantag till principen om faktiska kostnader, att genomsnittliga personalkostnader ska betraktas som stödberättigande om de inte "avsevärt" skiljer sig från de faktiska kostnaderna. Dessa kriterier definieras numera i kommissionens beslut⁶ från juni 2009. Marginalen för avvikelse har definierats mot bakgrund av den väsentlighetströskel för fel som fastställts av revisionsrätten. Nuvarande godkännandekriterier

⁵ Exempel: En prissumma på 10 miljoner US-dollar från X-prisfonden (<http://www.xprize.org>) för kommersiella luftfartyg ledde till privata investeringar i forskning och utveckling på mer än 100 miljoner US-dollar.

⁶ K(2009) 4705.

kan bara uppfyllas av ett litet fåtal stödmottagare⁷. Därmed får förenklingen av redovisningsskyldigheten i fråga om genomsnittliga kostnader enbart en begränsad effekt.

Kommissionen anser därför att alla metoder med genomsnittliga personalkostnader som gängse redovisningspraxis som tillämpas av stödmottagare kan godtas i den mån som de grundar sig på faktiska personalkostnader som redovisas i räkenskaperna och ingen dubbelersättning för kostnader under andra utgiftsposter är möjlig. Detta alternativ kan förenklas på många sätt. Stödmottagare skulle i alla fall kunna tillämpa sina vanliga redovisningsmetoder på det enda villkoret att metoden grundar sig på de lönekostnader som redovisats i den lagstadgade redovisningen. Denna metod skulle inkludera det stora flertalet redovisningsmetoder, däribland sådana som baserar sig på ”kostnadsställen”. Av denna metod följer att avvikelser mellan uppgivna genomsnitt och faktiska kostnader godtas, oavsett hur stor eller av vilket slag avvikelsen är. För att skapa större tillförlitlighet skulle man kunna kräva att den tillämpade metoden med genomsnittliga kostnader godkänns i de nationella programmen för offentlig forskning eller av nationella offentliga myndigheter.

Detta förslag överensstämmer med andemeningen i resolutionen om ansvarsfrihet från 2007⁸, i vilken Europaparlamentet uppmanar kommissionen att se till att de sjunde ramprogrammet är förenligt med gängse företagspraxis.

En utvidgning av nuvarande godkännandekriterier skulle kunna öka antalet potentiella användare. Ökade marginaler för avvikelse skulle dock inte leda till att allmänt utbredd praxis som metoder som grundar sig på ”kostnadsställen” skulle omfattas.

3) Färre variationer av regler

Ett annat problem är att det finns en tendens till att genom specialbestämmelser täcka ett allt större antal verksamheter (t.ex. forskning, demonstration, förvaltning) och allt fler typer av deltagare (forskningsorganisationer, universitet, frivilligorganisationer). Detta har till följd att rättsakter, riktlinjer, förhandskontroller och alla därmed sammanhörande IT-system blir alltmer komplexa, vilket skapar förvirring och ökar behovet av ytterligare vägledning för bidragssökande, något som i sin tur ytterligare förlänger handläggningstiden. För att bromsa denna utveckling förefaller det lämpligt att återvända till en **gemensam uppsättning av grundprinciper i stället för en ”skräddarsydd modell**”, förutsatt att strategimålen kan uppnås.

Kommissionen förordar framför allt två alternativ som båda på ett avsevärt sätt skulle innebära förenklingar och sannolikt skulle **minska den genomsnittliga handläggningstiden för att bevilja stöd och göra utbetalningar med flera veckor**:

- Minska antalet **kombinationsmöjligheter mellan stödnivåer, organisationstyper och verksamhetstyper**. Kommissionen förordar alternativet med en enda ersättningsnivå för alla typer av verksamhet och alla kategorier av organisationer. Ett annat alternativ vore en enhetlig ersättningsnivå för alla verksamhetstyper med enbart en åtskillnad mellan de två resterande huvudkategorierna av organisationer.

⁷ Cirka nio av tio organisationer som tillämpar genomsnittliga personalkostnader som sin gängse redovisningspraxis uppfyller inte de gällande kriterierna. Fram till mars 2010 godtog kommissionen enbart 12 organisationers certifierade metoder för tillämpning av genomsnittliga kostnader.

⁸ EUT L 255, 26.9.2009, s. 24.

- Minska antalet **metoder för att fastställa indirekta kostnader**. Det alternativ som förordas av kommissionen med största antalet förenklingsmöjligheter skulle innebära ett standardbelopp för beräkning av indirekta kostnader för alla typer av organisationer och finansieringssystem. Denna metod skulle också bidra till att minska felfrekvensen i efterhandsrevisioner, eftersom man av erfarenhet vet att redovisning av faktiska kostnader ofta är behäftad med fel. Även om detta i viss mån skulle minska universitetens motivation att i ökad utsträckning tillämpa ett analytiskt redovisningssystem skulle det ge dem möjlighet att förbereda en sådan övergång utifrån sina egna och nationella behov. Den feedback som högskolesammanslutningar lämnat ger vid handen att en övergång till ett analytiskt redovisningssystem i många fall kommer att kräva mer tid än väntat.

4) Ränta på förfinansiering

Det finns även möjligheter till förenklingar när det gäller handläggningen av **räntor från förfinansiering**. För närvarande måste samordnare öppna räntebärande bankkonton och den upplupna räntan betalas tillbaka till kommissionen. Eftersom vissa organisationer inte kan öppna räntebärande bankkonton måste kommissionen upprätta en förteckning över undantag. Om skyldigheten att öppna räntebärande bankkonton skulle tas bort skulle man besparas denna administrativa åtgärd.

En ännu större förenkling vore att helt eller delvis ta bort skyldigheten att betala tillbaka räntor på förfinansiering.

5) Fler schablonbelopp i den nuvarande kostnadsbaserade metoden

Utbetalning av schablonbelopp tillämpas redan i stor utsträckning i delprogrammet ”Människor”. Schablonbelopp tillämpas även för vissa kostnadskategorier i andra särskilda program. Den feedback som lämnats i samband med samråden med olika intressenter visar dock att många stödmottagare anser att en ökad tillämpning av schablonbelopp för ytterligare kostnadskategorier (resekostnader, enhetskostnadstariffer för personal osv.) inte kommer att medföra några större förenklingar. Det vore ytterst komplicerat att införa enhetskostnadstariffer för personal på grundval av statistiska analyser med hänsyn till de mycket varierande personalkostnaderna i olika länder, regioner, sektorer, branscher osv. Följande två undantag föreslås dock:

- Tidsregistrering för redovisning av personalkostnader anses vara särskilt krävande av vissa stödmottagare. Man skulle enbart kunna göra avkall på detta krav om det införs **schablonbelopp för personal per stödmottagare**, baserade på en förhandsuppskattning av personalkostnaderna per stödmottagare för projektet, och om dessa fastställs i samband med förhandlingarna om stöden.
- Kommissionen kommer att införa ett system med schablonbelopp baserade på de enhetskostnadstariffer som används för delprogrammet ”Människor” som ett alternativ för att förbättra villkoren för deltagare från **små och medelstora företag**, i vilka **företagarna** själva utför merparten av projektet utan någon bokförd lön.

I kapitel 3.3 redogörs för mer långtgående alternativ som innebär att man helt överger systemet med faktiska kostnader och inför schablonbelopp för hela projekt.

6) Snabbare projekturval

I enlighet med den rättsliga grunden för det sjunde ramprogrammet ska kommittéer med företrädare från medlemsstaterna yttra sig om flertalet beslut som rör urval av projekt som avser enskilda projekt. Kommissionen föreslår att man tar bort detta lagstadgade krav i framtida ramprogram. Det omfattande informationsflödet till kommittéerna gör att detta led i processen i framtiden blir överflödigt. Detta skulle resultera i att **handläggningstiden för att bevilja stöd skulle kunna minskas** med flera veckor och att medlemsstaterna och kommissionens avdelningar skulle befrias från en administrativ börda.

Kommissionen funderar även över om processen skulle kunna snabbas upp för de framtida ramprogrammen om man på vissa områden skulle införa kommissionsbeslut i stället för bidragsavtal.

3.3 Del 3: Från en kostnadsbaserad modell till en resultatbaserad modell

De alternativ som nämns ovan erbjuder visserligen många förenklingsmöjligheter men de kommer inte att råda bot på byråkratin kring kostnadsredovisning och revision. En mer genomgripande förändring vore att frånga det kostnadsbaserade systemet som är inriktat på input och gå över till ett finansieringssystem baserat på **fastställande på förhand och godkännande av output/resultat**. En del frågor som ställs av revisionsrätten⁹ är i detta sammanhang högst relevanta:

- Kan programmen ändras så att man utgår ifrån godtagbar output i stället för stödberättigande input och att projekten baseras på konkreta mål och utbetalningar som är kopplade till de resultat som uppnåtts?
- Eftersom utgiftsprogrammen fortfarande grundar sig på input kan man ställa frågan om det är möjligt att radikalt förenkla beräkningsmetoden? Skulle EU till exempel i väsentligt större utsträckning kunna tillämpa schablonbelopp eller fasta stödbelopp i stället för att ersätta faktiska kostnader?

Kommissionen föreslår därför att man ska utreda följande tre alternativ: Samtliga förslag innebär att ett schablonbelopp utbetalas för ett helt projekt. Detta resulterar i att man slipper all kontroll av faktiska kostnader och att kontrollinsatserna sker ur en vetenskaplig i stället för en finansiell synvinkel. Schablonbelopp skulle utgöras av fasta belopp som täcker de sammanlagda kostnaderna för genomförandet av ett projekt. Stödmottagarna skulle således inte behöva lämna in utgiftsunderlag. Därmed blir det också möjligt att genomföra avsevärda förenklingar när det gäller granskningen av räkenskaper som gäller projekt.

En resultatbaserad metod kräver att man klart definierar output/resultat på varje enskild projektnivå och gör en ingående analys för att schablonbeloppen ska kunna fastställas på grundval av en tillförlitlig uppskattning av de stödberättigande kostnader som är nödvändiga för att genomföra projektet och garantera en sund ekonomisk förvaltning, vilket kan leda till en längre handläggningstid för att bevilja stöd. En ökad vetenskaplig/teknisk kontroll, vilken kräver externa experter, måste dessutom införas som bas för beslut om utbetalning av stöd. Genomförandet skulle kräva en annan form av sakkunskap, en i kommissionen anpassad metod för projektledning och utökat samarbete med externa experter. Utbetalningarna av stöden skulle helt och hållet grunda sig på en bedömning av output/resultat.

För att kunna utvärdera vilka fördelar och nackdelar som den resultatbaserade metoden medför bör man genomföra pilotprojekt inom särskilt utvalda områden innan man i större utsträckning tillämpar den metoden.

Följande tre alternativ föreslås för att utvärdera resultatbaserade metoder:

1) Projektspecifika schablonbelopp som bidrag till projektkostnader som uppskattats vid utvärderingen av projektförslag/förhandlingarna om projektförslag, och som utbetalas i förhållande till avtalad output/avtalade resultat:

Denna metod innebär att man gör en förhandsuppskattning av projektets relevanta totala stödberättigande kostnader. Fastställandet av mätbara resultat/output skulle därmed utgöra en del av utvärderings- och förhandlingsförfarandet. Ett projektspecifikt schablonbelopp

⁹ Svar från revisionsrätten på kommissionens meddelande "Budgetreform för ett EU i förändring".

fastställs således på grundval av de beräknade totala stödberättigande kostnaderna. Schablonbeloppet utbetalas (helt eller delvis) med utgångspunkt från godkännandet av det överenskomna resultatet/ouput. Detta kan innebära mellanliggande utbetalningar.

2) Offentliggörande av ansökningsomgångar med på förhand fastställda schablonbelopp per projekt inom ett särskilt ämnesområde och urval av projekt som förväntas ge högsta vetenskapliga utdelning i förhållande till det fastställda schablonbeloppet:

I detta fall kommer utvärderingen av projektförslag att inkludera ett bidragskriterium, dvs. de resurser som konsortiet är berett att själv investera utöver schablonbeloppet. Denna metod skulle utgöra ett incitament till en högre hävstångseffekt för EU-finansiering.

3) En metod med ett förtroendebaserat tilldelningsförfarande som innebär utbetalning av på förhand fastställda schablonbelopp per projekt utan ytterligare kontroll från kommissionen

Urvalet av stödmottagare skulle ske på grundval av ett starkt konkurrenspräglat förfarande. Efter urvalsförfarandet skulle stödet betalas ut i form av ett schablonbelopp utan ytterligare ekonomisk eller vetenskaplig kontroll från kommissionens sida. Denna metod förutsätter stort förtroende och är förknippad med högt risktagande. Ingen kontroll från kommissionens sida innebär emellertid inte total avsaknad av kontroll. Denna metod skulle baseras på den självkontroll, motivation och stimulansstruktur som finns inom forskarvärlden. För att motivations- och stimulansstrukturen ska fungera bör forskottsmottagarna vara skyldiga att garantera största möjliga öppenhet gentemot sina jämlika och allmänheten när det gäller användningen av medlen och de resultat som uppnåts. Risken för missbruk finns men ett sådant beteende skulle allvarligt äventyra stödmottagarens framtid som vetenskapsman. Ett sådant tillvägagångssätt vore lämpligast för områden där ovan nämnda stimulansstruktur är starkast, framför allt i Europeiska forskningsrådet. Fördelarna med en sådan lösning är uppenbara: inget behov av kostnadskontroll, minimalt administrativt arbete och snabbhet.

4. ÖVERSYN AV FINANSIERINGEN AV EU:S FORSKNINGS- OCH INNOVATIONS LANDSKAP

Det gränsövergripande forskningssamarbete som främjas genom det sjunde ramprogrammet leder, på grund av dess beskaffenhet, till viss komplexitet på grund av olikheter i de nationella rättssystemen, nationell redovisningspraxis och förvaltningskultur.

Det nuvarande ramprogrammet innehåller en målkonstellation, ett antal interventionsmekanismer med specifika regler, en stort antal ersättningsnivåer och särskilda villkor för vissa typer av organisationer. Sammantaget leder denna diversifierade formel till komplexitet.

Om man skulle slå fast en uppsättning gemensamma grundprinciper snarare än att tillämpa en diversifierad metod skulle det tveklöst medföra en nedskärning och förenkling av bestämmelser, förfaranden och IT-system. En ingående analys krävs för att fastställa i vad mån som detta är genomförbart och därmed tillåta skraddarsydda lösningar enbart i de fall då detta är berättigat med hänvisning till strategimålen.

Antalet interventionsmekanismer har ökat under det sjunde ramprogrammet i takt med att EU deltagit i program som genomförts gemensamt av flera medlemsstater och i och med att gemensamma teknikinitiativ har inrättats. Eftersom reglerna för deltagande i det sjunde ramprogrammet inte är tillämpliga på dessa interventionsmekanismer har var och en av dessa

sina egna regler som beaktar de enskilda särskilda operativa behoven. Dessa kan väsentligt avvika från reglerna för deltagande i det sjunde ramprogrammet.

I sin resolution om ansvarsfrihet för 2007¹⁰ uppmärksammar Europaparlamentet på den ökade mångfalden och begär att få en utvärdering av de problem som detta medför för stödmottagare, däribland bristande insyn.

Kommissionen anser med hänvisning till detta att minskad komplexitet inom EU:s forskningsfinansieringssystem också skulle leda till väsentliga förenklingar. Vid utarbetandet av nästa ramprogram bör man därför särskilt uppmärksamma följande punkter:

- Är det lämpligt och nödvändigt att tillämpa dessa interventionsmekanismer för att uppnå målen?
- Är det önskvärt eller nödvändigt att gällande finansieringsbestämmelser eller åtminstone delar av dem är identiska?

När det gäller offentlig-privata partnerskap, däribland gemensamma teknikinitiativ och Europeiska tekniska institutets (EIT) kunskaps- och innovationsgrupper, är det nödvändigt att utvärdera vilken institutionell ram som är bäst för att dessa organ ska kunna uppfylla sina mål på ett effektivt och ändamålsenligt sätt ("idealisk ram för framtida gemensamma teknikinitiativ"). Rekommendationerna i Sherpagruppens rapport om det gemensamma teknikinitiativet¹¹ kommer att vara av betydelse i detta sammanhang.

5. HUR KOMMER MAN VIDARE?

De flesta alternativ som föreslagits för den andra och tredje delen kräver ändringar av reglerna och kommer därför tas upp i samband med treårsöversynen av budgetförordningen och på grundval av denna i den framtida översynen av regelverket för forskningspolitiken.

Beroende på om reaktionerna på detta meddelande är samstämmiga när det gäller särskilda åtgärder kan kommissionen föreslå ändringar av det sjunde ramprogrammet efter underhandsutvärderingen. Särskilt kan man tänka sig att ändringar vidtas ganska snabbt av reglerna i det sjunde ramprogrammet som gäller de genomsnittliga personalkostnaderna enligt kapitel 3.2.

Alla eventuella ändringar av reglerna i det sjunde ramprogrammet måste ta hänsyn till följande viktiga villkor:

Alla förenklingar måste väga upp kostnaderna för genomförandet av dem. Stabiliteten i befintliga regler måste betraktas som mycket viktig för alla användare av ramprogrammet och är att föredra framför ändringar som enbart medför smärre förenklingar av reglerna. Ändringar av de grundläggande rättsakterna kräver ett ordinarie lagstiftningsförfarande (medbestämmandeförfarandet) och därmed sammanhängande tidsfrist på minst ett år. Således är ändringar befogade enbart när det gäller den sista ansökningsomgången inom det sjunde ramprogrammet. Man kommer då att bli tvungen att hantera två parallella regelsystem,

¹⁰ EUT L 255, 26.9.2009, s. 24.

¹¹ "Designing together the 'ideal house' for public-private partnerships in European Research", Sherpagruppens slutliga rapport om det gemensamma teknikinitiativet, januari 2010.

förfaranden och IT-system. Den ökade komplexiteten för både stödmottagare och kommissionens avdelningar måste även tas i beaktande.

Förenkling är också nära kopplad till parametrarna för redovisningsskyldigheten vilka styr genomförandet av EU:s forskningspolitik. Kommissionen stöder sig på en omfattande kontrollstrategi som omfattar ett mycket stort antal projektkontroller på plats samt indrivning av för stora utbetalningar för att på ett rimligt sätt kunna säkerställa att utbetalningarna görs i enlighet med reglerna. Revisionsrätten kan enbart upprätta en positiv revisionsförklaring till kommissionen om felfrekvensen ligger under 2 %. Genomförandet av denna kontrollstrategi har lett till att de krav som ställs för att erhålla forskningsbidrag från EU upplevs som ännu mer komplicerade, vilket kan avskräcka forskare och näringslivet från att delta i EU:s forskningsfinansiering. Fram till dess att reglerna för forskningsfinansiering förenklats på ett genomgripande sätt skulle tillämpningen av en forskningsspecifik godtagbar risk för fel erbjuda kommissionen möjlighet att se över sin kontrollstrategi. Syftet med detta koncept är att se till att det skapas en lämplig balans mellan kontroller och effektiv politik. Ett konkret förslag om en särskild godtagbar risk för fel för forskningsutgifter kommer att presenteras i ett kommissionsmeddelande som planeras till maj 2010 och som ska åtfölja kommissionens förslag till treårsöversyn av budgetförordningen. Om Europaparlamentet och rådet accepterar denna syn på forskning skulle kommissionen kunna se över sin nuvarande kontrollstrategi samtidigt som man kan upprätthålla en sund finansiell förvaltning. Framför allt skulle omfattningen av kontrollerna (revisionens omfattning och efterföljande justeringar) kunna åtgärdas i syfte att minska kontrollbördan. En sådan reviderad kontrollstrategi skulle på ett tydligare sätt kunna inriktas på målinriktade riskbaserade revisioner och kontroller i bedrägeribekämpande syfte, med beaktande av den operativa kunskap som kommissionens avdelningar för bedrägeribekämpning besitter. Därigenom kan man skapa en fast ram för redovisningsskyldigheten samtidigt som man behåller en lämplig avskräckande mekanism för att förebygga otillbörlig användning av EU:s forskningsmedel.

Slutligen kommer varje efterföljande lagstiftningsförslag som medför förenklingar att bli föremål för en grundlig riskbedömning som ett led i en övergripande förhandskonsekvensanalys och utvärderingen av kvaliteten i bedrägerisäkringsavseende.

6. SLUTSATS

I detta meddelande redogörs för åtgärder och alternativ som kan förenkla EU:s system för forskningsfinansiering och som garanterar att EU:s forskningsfinansiering främjar forskning av högsta kvalitet. Kommissionen kommer inom kort att lägga fram ett förslag om en treårsöversyn av budgetförordningen som till en del kommer att omvandla de förenklingsförslag som presenteras i detta meddelande till lagstiftningsförslag. Ytterligare förenklingar kan komma att presenteras i samband med det sjunde ramprogrammets underhandsutvärdering som är planerad till oktober 2010.

Ytterligare förenklingar kan enbart genomföras med helhjärtat engagemang och politiskt stöd från övriga institutioner, framför allt rådet och Europaparlamentet. Man måste få till stånd kompromisser av svårlöst slag för att skapa bättre balans mellan förtroende och kontroll och mellan risktagande och riskförebyggande, samtidigt som man säkerställer en sund finansiell förvaltning. Diskussionerna kring en forskningsspecifik godtagbar risk för fel kan härvidlag utgöra en möjlighet.

Under alla omständigheter måste kommissionen i sin egenskap av förvaltare av EU-skattebetalarnas pengar se till att det finns förutsättningar för att garantera sund finansiell förvaltning, däribland lämpliga bedrägeriförebyggande åtgärder, som grundar sig på en grundlig riskanalys och en strategi som beaktar varje enskild del. Förenkling och den godtagbara risken för fel får inte äventyra dessa förutsättningar.

Kommissionen uppmanar övriga EU-institutioner att aktivt delta i dessa diskussioner och lämna synpunkter på de alternativ som kommissionen föreslagit i detta meddelande inför den kommande utformning av EU:s forskningsfinansiering.

Resultatet av dessa diskussioner kommer att inkluderas i kommissionens förslag till "Innovationsunionen", som utgör huvudinitiativet i strategin Europa 2020, och vid utarbetandet av nästa ramprogram.

Beroende på om reaktionerna på detta meddelande är samstämmiga när det gäller särskilda åtgärder kan kommissionen komma att föreslå ändringar av det sjunde ramprogrammet efter underhandsutvärderingen.