

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 29.4.2010
COM(2010)187 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**ОПРОСТЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РАМКОВИТЕ ПРОГРАМИ ЗА
НАУЧНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ**

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение	3
2.	Вече са предприети мерки за опростяване, но... ..	4
3.	Допълнителни възможности за опростяване на правилата и процедурите.....	5
3.1.	Направление 1: рационализирано управление във връзка с предложенията и безвъзмездните средства	6
3.2.	Направление 2: адаптиране на правилата според сегашния разходно ориентиран модел.....	8
3.3.	Направление 3: преминаване към финансиране според резултатите вместо според разходите	11
4.	Преразглеждане на финансирането в ЕС на научните изследвания и иновациите	13
5.	Пътят за напредък	14
6.	Заклучение	15

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Научните изследвания и иновациите заемат централно място в инициативата на Комисията „Европа 2020 — стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“¹. След като на своята пролетна сесия Европейският съвет одобри основните елементи на стратегията, сега се предприемат конкретни стъпки за изпълване със съдържание на водещите инициативи по „Европа 2020“. В „Европейски план за научни изследвания и иновации“ по водещата инициатива „Съюз за иновации“ ще бъдат определени приоритетите и направленията за подобряване на рамковите условия за европейската научноизследователска дейност и на нейния капацитет за творчество и новаторство. По този въпрос по-решително от всякога трябва да се действа в партньорство с оглед на ожесточената глобална надпревара за знания и тяхното превръщане в иновативни продукти, процеси и услуги, които създават работни места и подхранват растежа.

За постигане на целите на стратегията „Европа 2020“ въз основа на изискваната от Европейския съвет обща отговорност за стратегията, следва да бъдат възможно най-ефективни регионалните, националните и европейските инициативи за публично финансиране на научните изследвания и иновациите, за да се насърчават научни изследвания от най-високо качество. Поради това, за постигане на максимален ефект от тези инициативи на европейско ниво, те следва да бъдат много привлекателни и достъпни за най-добрите изследователи в цял свят, за европейските предприятия и предприемачи, за университетите и останалите участници в научните изследвания и иновациите.

Необходимите условия за привлекателност и достъпност включват яснота на целите и инструментите; обстойно информиране на участниците относно инициативите и тяхното осъществяване; последователност и стабилност на правилата и условията; лекота и бързина на административните процедури и процеси от кандидатстването за участие през отчитането до одита.

В настоящото съобщение се прави оценка на сегашното положение по отношение на основната европейска инициатива понастоящем за публично финансиране на научните изследвания и технологичното развитие, а именно Седмата рамкова програма (7РП). В резултат на дискусиите в Съвета и Европейския парламент, независимия преглед на структурите и механизмите на Европейския съвет за научни изследвания (ЕСНИ)² и проведеното наскоро публично допитване до заинтересованите страни³ бе извършено и се върши много с цел опростяване. Представени са допълнителни конкретни мерки за опростяване, които могат да бъдат осъществени незабавно по сегашната правна рамка.

¹ COM(2010) 2020, 3.3.2010 г.

² Доклад на група от независими експерти за прегледа на структурите и механизмите на ЕСНИ; 23 юли 2009 г. и Съобщение COM(2009) 552 на Комисията от 22.10.2009 г.

³ Допитване относно идеи за опростяване на изпълнението на рамковите програми на ЕС за научни изследвания и технологично развитие, 24.7.—30.9.2009 г., http://ec.europa.eu/research/consultations/fp-simplification/consultation_en.htm; допитване относно прегледа на Финансовия регламент, 19.10.—18.12.2009 г. http://ec.europa.eu/budget/consultations/FRconsult2009_en.htm.

Но какво още следва и може да се направи с оглед на предстоящата водеща инициатива „Съюз за иновации“? В настоящото съобщение се представят и възможни насоки за по-радикално опростяване. Насоки, които впоследствие могат да доведат до конкретни действия или по сегашната рамка или под формата на нови законодателни предложения. Някои от тези насоки биха изисквали обаче нов политически баланс относно доверието и отчетността и по всяка вероятност те могат да намерят приложение и в други европейски инициативи за финансиране в областта на научните изследвания и иновациите, като например Програмата за конкурентоспособност и иновации (ПКИ) и Европейския институт за иновации и технологии (EIT). Целта на представянето на тези насоки на настоящия етап е да се улесни междуинституционалният дебат в рамките на предстоящите предложения по водещата инициатива „Съюз за иновации“.

Опростяването е също така основна цел на предстоящото предложение на Комисията за тригодишното преразглеждане на Финансовия регламент. Комисията възнамерява да се възползва от тази възможност за да преразгледа механизмите за изпълнение на бюджета и да определи финансови правила за следващата финансова рамка. Тъй като Финансовият регламент предоставя общата правна рамка за изпълнението на бюджета на ЕС, включително разходите за научни изследвания, неговото успешно преразглеждане ще позволи по-нататъшен напредък в опростяването в областта на научните изследвания, включително чрез транспонирането му в законодателството, отнасящо се до сектора на научните изследвания и технологичното развитие. Следователно опростяването ще бъде един от ключовите елементи на подготовката на бъдещите рамкови програми за научни изследвания и технологично развитие (РП8).

2. ВЕЧЕ СА ПРЕДПРИЕТИ МЕРКИ ЗА ОПРОСТЯВАНЕ, НО...

В сравнение със своите предшественици 7РП доведе до редица опростявания, широко признати като такива. Някои от тях произтичат от правното основание на 7РП⁴, а други се основават на непрекъснатите усилия на Комисията за подобряване на правилата и процедурите за изпълнение. Тези постижения в 7РП включват по-конкретно:

- значително намаление на предварителните проверки и преработени защитни мерки за финансово слаби участници с оглед да се улесни участието на малки и средни предприятия (МСП), както и на високотехнологични нови предприятия: 80 % от участниците в 7РП са освободени от предварителна проверка на финансовите им възможности;
- съществено намаление на броя на официалните финансови отчети, които трябва да се представят заедно с периодичните декларации за направени разходи: 75 % от участниците в 7РП са освободени от представянето на такива отчети;
- въвеждане на единна система за регистрация „на едно гише“, като по този начин се избягват повторни запитвания за една и съща информация;
- въвеждане за повтарящи се участници на възможност за предварителна заверка на счетоводната методика (понастоящем при ограничителни условия);

⁴ OB L 412, 30.12.2006 г., стр. 1. OB L 391, 30.12.2006 г., стр. 1. OB L 400, 30.12.2006 г., стр. 1.

- рационализиране на изискванията за отчетност по проектите;
- напредък в посока на основаващи се на информационните технологии (ИТ) оптимизирани инструменти („e-7РП“) като средство за рационализиране на всички взаимодействия;
- подобряване на услугите и упътващата документация за кандидатите за участие.

Тези конкретни мерки вече доведоха до съкращаване на необходимото време за отпускане на безвъзмездни средства и до намаляване на административната тежест по управлението на проектите. Обратната информация от допитванията до заинтересованите страни показва обаче, че достъпът до програми и подготовката на предложения все още са твърде трудни — особено за новите кандидати, че административната тежест по управлението и отчитането на проекти се възприема като прекомерна, а необходимото време за отпускане на безвъзмездни средства и за плащане — като твърде дълго. Освен това процентът на грешките, установен в одити впоследствие (*ex-post*), все още превишава определения от Европейската сметна палата праг на приемливост — особено за разходите за персонал и за непреките разходи. Този факт също така налага по-нататъшно опростяване на правилата.

3. ДОПЪЛНИТЕЛНИ ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ОПРОСТЯВАНЕ НА ПРАВИЛАТА И ПРОЦЕДУРИТЕ

Представените по-долу възможности за по-нататъшно опростяване са систематизирани в три основни направления: първото направление обхваща подобренията и опростяванията, които Комисията ще осъществи при сегашната правна и регулаторна рамка (краткосрочна перспектива), второто — промени в правилата, но все още според сегашния разходно ориентиран модел, а третото — по-радикални промени, насочени към финансиране според резултатите с еднократни общи суми.

По първото направление са представени вече осъществявани от Комисията практически подобрения в процедури и инструменти. Тези подобрения ще доведат до по-нататъшно съкращаване на необходимото време за отпускане на безвъзмездни средства и за плащане.

Второто направление обхваща промени в съществуващите правила, позволяващи по-широко възприемане на обичайните счетоводни практики (включително усреднени разходи за персонал), намаляване на разнообразието от специални условия, една разпоредба за собственици-управители на МСП и промяна в процедурата за подбор във връзка с безвъзмездни средства. Освен за ускоряване на процесите, тези варианти биха допринесли и за намаляване на процента на грешките при разходно ориентирания подход.

По третото направление са представени варианти, проправящи пътя към по-радикални бъдещи промени чрез въвеждане на основаващ се на резултати подход, което би довело до преместване на ударението в контрола от финансовата към научно-техническата страна. Този подход би свел до минимум административната тежест за счетоводството и потребностите от предварителни и последващи финансови проверки.

3.1. Направление 1: рационализирано управление във връзка с предложенията и безвъзмездните средства

7РП е една от най-големите обществени програми в света за предоставяне на безвъзмездни средства за научни изследвания, като нейният годишен бюджет нараства с всяка следваща година и ще достигне 10 милиарда EUR през 2013 г. Тези средства се разпределят съобразно преследваните високи научни постижения, като процедурата включва получаването на до 30 000 предложения, сключването на 6 000 договора за предоставяне на безвъзмездни средства с около 36 000 участници и извършването на 10 000 плащания всяка година. Всичко това трябва да бъде постигнато, като същевременно се гарантира надлежна отчетност. За целта Комисията въведе и постоянно усъвършенства сложна работна процедура, която изисква адекватно адаптирани ресурси, управленски структури и умения. Комисията, подпомагана от изпълнителните агенции, се стреми към оптимизирано осъществяване, като преобразува всяка съществуваща регулаторна рамка в система за управление във връзка с предложенията и безвъзмездните средства, която да е най-малко обременителна, най-опростена и най-бързодействаща.

(1) Подпомагане на ползвателите, упътване, прозрачност, основаващи се на информационните технологии инструменти и процедури

Лесно разбираемите документи, компетентните услуги за оказване на помощ, ефикасните инструменти на информационните технологии (ИТ) и оптимизираните работни процедури притежават потенциал за **съкращаване** с няколко месеца на **необходимото средно време за отпускане на безвъзмездни средства и за плащане**. Комисията ще продължи усилията си за предоставяне на ефикасни и лесни за ползване компютризиранни процедури за управление на безвъзмездни средства. Интернет порталът Research Participant за участници в научни изследвания ще бъде превърнат в единствена по рода си платформа за всички взаимодействия с бенефициерите. До края на 2010 г. ще бъдат обединени всички процедури по управление на безвъзмездни средства, както и система за експерт-оценители. Процедурите по представяне на предложения и тяхната оценка ще бъдат обединени през 2011—2012 г. Успоредните потоци от документи върху хартиен носител ще бъдат премахнати чрез използването на електронни подписи, заместващи при всяка възможност традиционните, като се започне през 2010 г. с финансовите отчети. Информационни системи ще подпомагат работния процес и ще оказват помощ в режим онлайн. Уеб-базирано хранилище за документи и система за проследяване на транзакциите във връзка с управлението по предложенията и безвъзмездните средства ще бъдат инсталирани до края на 2011 г., така че участниците ще получават обратна информация за статуса на всички транзакции и ще имат достъп до цялата документация относно своето предложение или безвъзмездните средства за тях.

Новата информационна система за докладване ще позволи автоматичното публикуване и разпространение на всички публикуеми отчети и резултати от проекти.

Някои от информационните услуги по рамковата програма за научни изследвания се използват и от Програмата за конкурентоспособност и иновации (ПКИ). Комисията ще продължи да проучва възможностите за предоставяне на повече специализирани ИТ-инструменти за нуждите на програмите на Общността за научни изследвания, образование и иновации.

Комисията ще работи за подобряване на яснотата и достъпността на документите и услугите за ориентиране, като рационализира ръководствата, изчиства ненужния професионален жаргон и използва единна терминология за намаляване на пречките за навлизане на нови кандидати и особено на МСП.

(2) Еднакво прилагане на правилата

Допитванията до заинтересованите страни разкриха, че различията в тълкуването и в прилагането на правилата, както и липсата на координация в планирането на одити от различните служби на Комисията причиняват раздразнение сред бенефициерите и поставят под въпрос доверието в Комисията. В границите на приложимата правна рамка, Комисията е поела ангажимент да гарантира, че нейните организационни мерки осигуряват еднакво тълкуване и прилагане на правилата и процедурите. Освен това Комисията ще осигури съгласувано планиране на одитите, съобразено с подхода за единен контрол.

(3) Оптимизиране на структурата и на графика на поканите за представяне на предложения

Понякога потенциалните кандидати са затруднени да следят графика на поканите и темите. По-специално МСП обикновено биха предпочели покани по по-широки теми или дори открити покани с междинни крайни дати, за да се съкрати времето до следващото възможно подаване на заявление за финансиране. Комисията ще използва своя опит по такива покани, за да установи дали този подход може да бъде разширен. Това може да е съчетано с двуетапно представяне и оценяване на предложения, когато по този начин има изгледи да се ограничи проблемът с подаването на прекалено много предложения и с прекомерните усилия по изготвянето на предложения.

Някои кандидати пледират и за удължаване на срока за създаване на консорциуми и за изготвяне на предложения. Когато е възможно и в рамките на логистичните и бюджетните ограничения, Комисията ще удължава периода от време между публикуването на поканата и крайния срок по нея свръх обичайните три месеца. Когато срокът от три месеца е неизбежен, ще се избягва той да бъде по време на масови отпуски.

(4) Адаптиране на големината на консорциумите

В бъдещите работни програми Комисията ще се грижи да адаптира указанията относно очаквания размер на проектите към потребностите в конкретната област, позволявайки по-малки консорциуми, когато това е уместно. Улесненото управление на по-малки консорциуми съдържа потенциал за **съкращаване на необходимото средно време за отпускане на безвъзмездни средства и за плащане.**

(5) По-широко използване на награди

Във Финансовия регламент и в правилата за участие в 7РП е предвидено връчването на награди. Наградата представлява възнаграждение в резултат на спечелен конкурс. Освен лесното администриране на наградите, тяхно предимство е големият мултиплициращ ефект — наградата се изплаща само на победителя, т.е. стимулираните от нея общи усилия за научни изследвания могат многократно да превишават нейната

стойност⁵. В допълнение наградите се дават за научно-технически цели, без да се уточнява пътят за тяхното постигане или участващите научни дисциплини, като по този начин се стимулират нетрадиционни решения и интердисциплинарен подход.

Комисията ще започне пилотна мярка по линия на 7РП.

3.2. Направление 2: адаптиране на правилата според сегашния разходно ориентиран модел

(1) По-широко възприемане на обичайните счетоводни практики

Комисията счита за необходимо изясняването в правилата за участие на **понятието „приемливи действителни разходи“** по такъв начин, че те да могат да се считат за приемливи, ако са вписани в счетоводните отчети на бенефициера съгласно неговата обичайна счетоводна практика в съответствие с приложимите стандарти за счетоводство и одит. При такъв подход се избягва необходимостта бенефициерите да въвеждат отделни счетоводни системи, осигурява се по-голяма правна сигурност за бенефициерите и се намалява рискът от грешки.

(2) Средни разходи за персонал

Като изключение от принципа за действителните разходи, в правилата за участие се казва, че средните разходи за персонал се считат за приемливи, ако те не се отклоняват „съществено“ от действителните разходи. Сегашните критерии за приемливост са определени в решение на Комисията⁶ от юни 2009 г. Размерът на допустимото отклонение е определен с оглед на установения от Европейската сметна палата праг на приемливост по отношение на грешките. Сегашните критерии за приемливост могат да бъдат изпълнени обаче от много малко бенефициери⁷, което ограничава очакваното въздействие от опростяването чрез заверка на средните разходи.

По тази причина Комисията счита, че е възможно приемането на всякакви методики относно средните разходи за персонал, прилагани като обичайна счетоводна практика от бенефициерите, стига те да се основават на действителните разходи за персонал, вписани в счетоводните отчети, и е изключено двойното финансиране на разходите по други категории разходи. Този вариант притежава потенциал за много голямо опростяване. Бенефициерите във всички случаи биха могли да прилагат своята обичайна счетоводна практика при единственото условие тя да се основава на разходите за персонал, вписани в задължителните счетоводни отчети. Този подход би обхванал голямото мнозинство от методики, включително основаващите се на „разходни центрове“. Присъщите на този подход отклонения на заявените средни разходи от действителните биха се приели независимо от големината или посоката на отклоненията. За по-големи гаранции може да се постави изискването, че прилаганата методика за средните разходи трябва да е възприета в национални публични научноизследователски програми или е заверена от компетентни национални органи.

⁵ Пример: наградата от 10 милиона USD на фондацията X Prize (<http://www.xprize.org>) за търговски космически летателни апарати породил над 100 милиона USD частни инвестиции в НИРД.

⁶ С(2009) 4705.

⁷ Около девет от всеки десет организации, използващи средните разходи за персонал като своя обичайна счетоводна практика, не отговарят на сегашните критерии. До март 2010 г. Комисията прие заверените методики за използване на средните разходи само на 12 организации.

Това предложение е в съответствие с духа на резолюцията за освобождаване от отговорност за 2007 г.⁸, в която Европейският парламент прикани Комисията да направи 7РП съвместима с общите стопански практики.

Разширяването на сегашните критерии за приемливост би увеличило броя на потенциалните ползватели, но дори и при по-големи допустими отклонения не биха се обхванали широко разпространени практики като например подхода, основаващ се на „разходни центрове“.

(3) Ограничаване на разнообразието от правила

Както бе споменато по-горе, друг източник на усложняване е тенденцията към обхващане със специални разпоредби на растящ брой дейности (например научни изследвания, демонстрационни дейности, управление) и видове участници (например научноизследователски организации, университети, организации с идеална цел). Вследствие на това правните актове, упътващата документация, предварителните проверки и всички съответни информационни системи стават все по-сложни, което поражда объркване, налага даването на още повече упътвания за кандидатите и води до допълнително забавяне на процесите. За обръщане на тази тенденция изглежда уместно връщането към **общ набор от основни принципи вместо прилагането на индивидуален подход**, при условие че все пак могат да бъдат постигнати преследваните политически цели.

Комисията предлага по-конкретно две възможности, като и двете биха довели до значително опростяване заедно с потенциал за **съкращаване с няколко седмици на необходимото средно време за отпускане на безвъзмездни средства и за плащане**:

- намаляване на броя на **комбинациите между процентни ставки на финансиране, видове организации и видове дейности**. Предпочитаният от Комисията вариант би бил ставката на възстановяване на разходите да е една за всички видове дейности и категории организации; друг вариант може да е прилагането на еднаква ставка на възстановяване на разходите за всички видове дейности, така че да остане само диференциацията по съществуващите две основни категории организации;
- намаляване на броя на **методите за определяне на непреките разходи**. Предпочитаният от Комисията вариант с най-голям потенциал за опростяване би означавал единна фиксирана ставка за отчитане на непреките разходи за всички видове организации и схеми за финансиране. Този подход би допринесъл и за намаляване на процента на грешките, открити при последващи одити, тъй като опитът показва, че при отчитането на действителните разходи съществува по-голяма вероятност за грешки. Това би намалило леко мотивацията на университетите да преминат към аналитично счетоводство, но пък би им дало възможност да организират този преход съгласно собствените си и националните потребности. Обратната информация от университетски сдружения показва, че преминаването към аналитично счетоводство в много случаи ще изисква повече време, отколкото е очаквано първоначално.

⁸ ОВ L 255, 26.9.2009 г., стр. 24.

(4) Лихви по авансово финансиране

Потенциал за опростяване съществува и в третирането на **лихвите, придобити от авансово финансиране**. Понастоящем координаторите са задължени да откриват лихвоносни банкови сметки и получените лихви се възстановяват на Комисията. Тъй като някои организации не са в състояние да открият лихвоносни сметки, Комисията трябва да поддържа регистър на изключенията. С премахване на задължението за откриване на лихвоносни банкови сметки биха се спестили свързаните с това административни усилия.

Още по-голямо опростяване може да се постигне чрез пълно или частично премахване на задължението за възстановяване на лихвите по авансово финансиране.

(5) Увеличено прилагане на еднократни общи суми в сегашния разходно ориентиран модел

В програмата „Хора“ вече широко се използва възстановяване на разходи чрез еднократни общи суми, а възможности за прилагане на еднократни общи суми за определени категории разходи съществуват и в други специфични програми. Обратната информация от допитванията до заинтересовани страни показва обаче, че според много бенефициери потенциалът за опростяване чрез разширеното прилагане на еднократни общи суми и за други категории разходи (например пътни разходи, скали за единичните разходи за персонал и т.н.) е ограничен. Създаването въз основа на статистически анализ на скали за единичните разходи за персонал би било твърде сложно, като се имат предвид големите различия в разходите за персонал между държавите, регионите, секторите, промишлените отрасли и т.н. Въпреки това са представени следните две изключения:

- записването на изразходваното време с оглед отчитане на разходите за персонал се възприема като особено обременително от някои бенефициери. Това изискване може да отпадне, само ако по време на споразумяването за безвъзмездни средства се определят и договорят **поотделно за всеки бенефициер еднократни общи суми за персонал** въз основа на предварителна оценка по бенефициери на разходите за персонал по проекта;
- като вариант за подобряване на условията за участие на **МСП**, чиито **собственици-управители** сами осъществяват голяма част от проекта, без да е вписана заплата в счетоводните отчети, Комисията ще въведе система за еднократни общи суми въз основа на използваните по специфичната програма „Хора“ скали за единичните разходи.

Варианти с по-радикални промени, основаващи се на пълен отказ от подхода с действителните разходи и въвеждане на еднократни общи суми за цели проекти, са описани в глава 3.3.

(6) Ускоряване на подбора на проекти

Съгласно правното основание за 7РП, комитети от представители на държавите-членки трябва да дават становище по повечето от решенията за подбор на отделните проекти. Комисията предлага това изискване да се премахне за бъдещите рамкови програми. Цялостната система от информационни потоци към тези комитети прави този

процедурен етап излишен в бъдеще. Това би довело до **съкращаване на необходимото време за отпускане на безвъзмездни средства** с няколко седмици и до премахване на съответната административна тежест както за държавата-членка, така и за службите на Комисията.

За бъдещите рамкови програми Комисията ще обмисли и дали в някои области е възможно ускоряване на процеса чрез въвеждането на решения на Комисията вместо споразумения за отпускане на безвъзмездни средства.

3.3. Направление 3: преминаване към финансиране според резултатите вместо според разходите

Горепосочените варианти вече разкриват множество възможности за опростяване, но те няма да премахнат административната тежест, свързана с отчитането на разходите и финансовия одит. По-радикална промяна би била да се премине от разходно ориентирана система, при която ударението е върху входните величини, към система за финансиране, основаваща се върху **предварително определяне и приемане на краен продукт/резултати**. В този контекст са много уместни някои въпроси, поставени от Европейската сметна палата⁹:

- възможно ли е преработване на програмите по отношение не на приемливи входни величини, а на приемливи крайни резултати, като проектите се основават на набор от конкретни цели, а плащането е обвързано с постигането на резултати?
- доколкото схемите за разходи продължават да се основават на входни величини, възможно ли е радикално опростяване на основата за изчисляване? Възможно ли е например ЕС да прилага в много по-голяма степен плащания на еднократни общи суми или по фиксирана ставка вместо възстановяване на действителни разходи?

Поради това Комисията предлага проучване на трите варианта по-долу. Всички те биха означавали за даден проект като цяло да се плаща еднократна обща сума, което води до премахване на всички проверки за действително направени разходи и преместване на контролните дейности от финансовата към научната страна. Еднократните общи суми биха били с фиксирана стойност, покриваща общите разходи по осъществяването на дадено действие и позволяваща да се премахне задължението за бенефициерите да представят оправдателни документи за разходите, както и съществено да се опрости финансовият одит на проектите.

Основаващите се на резултати подходи изискват грижливо определяне на крайния продукт/резултат поотделно за всеки един проект и обстоен анализ, за да се фиксира еднократна обща сума, основаваща се на надеждна оценка на приемливите разходи, необходими за осъществяване на проекта, и да се гарантира добро финансово управление, като всичко това може да доведе до удължаване на необходимото време за отпускане на безвъзмездни средства. Освен това, за обосноваване на решенията за плащане би трябвало да се въведе засилен научно-технически мониторинг, включително с външни експерти. Осъществяването би изисквало по-различно разпределение по тежест на уменията, адаптиране на възприетия в Комисията подход за управление на проекти и разширено сътрудничество с външни експерти. Плащането на

⁹ Отговор на Европейската сметна палата на съобщението на Комисията „Да реформираме бюджета, да променим Европа“.

безвъзмездни средства би се основавало изцяло на оценката на крайните продукти/резултати.

Разширеното прилагане на подход, основаващ се на резултатите, следва да се предхожда от пилотни действия в избрани области с цел по-добра оценка на предоставяните от този подход благоприятни възможности, както и на трудностите по неговото използване.

Предлагат се за проучване следните три варианта на подход, основаващ се на резултатите:

(1) Специфична за даден проект еднократна обща сума като принос за покриване на разходите по проекта, изчислена по време на оценката и договарянето на безвъзмездни средства и изплащана срещу договорен краен продукт/резултати:

При този вариант част от процеса на оценка и договаряне би била предварителната преценка на адекватните общи приемливи разходи по проекта и определянето на измерим краен продукт/резултати. Изчислените адекватни общи приемливи разходи биха послужили като основа за установяване на размера на специфична за проекта еднократна обща сума. Изплащането (изцяло или частично) на еднократната обща сума би ставало въз основа на приемането на договорения краен продукт/резултат. То може да включва междинни плащания.

(2) Публикуването на покани, в които са посочени предварително определени еднократни общи суми по проекти в дадена тематична област, и подбор на предложенията, обещаващи най-високи научни постижения срещу посочената еднократна обща сума:

При този вариант оценката на предложенията би включвала критерий за присъждане: ресурсите, които консорциумът е готов да инвестира от своя страна в допълнение към еднократната обща сума. Такъв подход би предоставил стимул за постигането на по-голям мултиплициращ ефект от вложените от ЕС средства.

(3) Основаващ се на голямо доверие подход на „награждаване“, състоящ се в разпределяне на предварително определени еднократни общи суми по проекти без по-нататъшен контрол от страна на Комисията:

Подборът на бенефициерите би се основавал на голяма конкуренция между кандидатите. След подбора, финансирането би било предоставено като еднократна обща сума без по-нататъшен финансов и научен контрол от страна на Комисията. Този подход се основава на голямо доверие и е свързан с голям риск. Отсъствието на контрол от страна на Комисията не би означавало обаче пълно отсъствие на контрол. Подходът би се основавал на самоконтрола, както и на присъщите на научната общност мотивация и организация на стимулиране. За да действа тази мотивация и организация на стимулиране, бенефициерите следва да бъдат задължени да гарантират спрямо своите колеги и обществото максимална прозрачност относно използването на средствата и постигнатите резултати. Съществува риск от злоупотреба, но тя би застрашила сериозно кариерата като учен на извършилия я бенефициер. Този сценарий би бил най-подходящ в области, в които гореспоменатите механизми за стимулиране са най-силни — т.е. по-конкретно в Европейския съвет за научни изследвания.

Предимствата на този подход са очевидни: не се налага проверка на разходите, намалена до минимум административна тежест, бързина.

4. ПЕРЕРАЗГЛЕЖДАНЕ НА ФИНАНСИРАНЕТО В ЕС НА НАУЧНИТЕ ИЗСЛЕДВАНИЯ И ИНОВАЦИИТЕ

Международното сътрудничество в областта на научните изследвания, насърчавано по 7РП, обуславя известна степен на повишена сложност поради различията в националните правни системи, счетоводни практики и управленски култури.

Сегашната рамкова програма съдържа множество цели, многобройни интервенционни механизми със специфични правила, разнообразни ставки за възстановяване на разходите и специални условия за някои видове организации. Като цяло, този разнообразен подход поражда сложност.

Определянето на общ набор от основни принципи вместо сегашния разнообразен подход несъмнено би довело до значително намаляване и олекотяване на правилата, процесите и информационните системи. Необходим е задълбочен анализ, за да се прецени в каква степен може да се постигне това, което да позволи прилагането на индивидуални подходи, само когато те са оправдани от преследваните политически цели.

При 7РП нарасна броят на интервенционните механизми с участието на ЕС в съвместно предприемани от няколко държави-членки програми и създаването на съвместни технологични инициативи (СТИ). Тъй като правилата на 7РП за участие не важат за тези интервенционни механизми, всеки един от тях е със свои собствени правила, съобразени със специфичните потребности за неговото функциониране. Възможно е тези правила съществено да се различават от правилата на 7РП за участие.

Европейският парламент, в своята резолюция за освобождаване от отговорност за 2007 г.¹⁰, изтъква това увеличено разнообразие и призовава за оценка на свързаните с това проблеми за бенефициерите, включително липсата на прозрачност.

В този контекст Комисията счита, че основен източник на опростяване би могло да бъде и намаляването на разнообразието във финансирането на научните изследвания в ЕС. Поради това при подготовката на следващите рамкови програми следва да се обърне особено внимание на следните два въпроса:

- доколко тези интервенционни механизми са подходящи и необходими за постигане на набора от цели;
- доколко е желателно или необходимо приложимите правила за финансиране или поне части от тях да са еднакви.

По отношение на публично-частните партньорства (ПЧП), включително съвместните технологични инициативи (СТИ) и общностите за знание и иновации на Европейския институт за иновации и технологии, съществува необходимост от проучване на най-добрата възможна институционална структура, която да позволява на тези органи да постигнат целите си по ефикасен и ефективен начин („идеален дом“ за бъдещи СТИ). В

¹⁰ ОВ L 255, 26.9.2009 г., стр. 24.

тази връзка важно значение ще имат препоръките, съдържащи се в доклада на JTI Sherpa Group¹¹.

5. ПЪТЯТ ЗА НАПРЕДЪК

Повечето варианти, предложени по второто и третото направление, изискват промени в правилата и поради това ще бъдат разглеждани при тригодишния преглед на Финансовия регламент и на тази основа — при предстоящия преглед на регулаторната рамка на политиката по научните изследвания.

Въпреки това, в зависимост от постигнатия консенсус в отговор на настоящото съобщение относно конкретните мерки, Комисията може да представи изменения за 7РП след нейната междинна оценка. Скорошно изменение на правила за 7РП би могло да се предвиди по-специално за правилата относно средните разходи за персонал, представени в глава 3.2.

При тези изменения на правила за 7РП трябва да се вземат под внимание следните важни условия.

Ефектът от всяко опростяване трябва превишава разходите по неговото осъществяване; стабилността на съществуващите правила се възприема като много важна за всички ползватели на рамковата програма и е предпочитана спрямо само незначително опростяване на правилата. Промени в основните правни актове изискват обичайната законодателна процедура („съвместно вземане на решение“) със съответните срокове от минимум една година. Поради това съответните промени биха важали само за последната вълна от покани за представяне на предложения по 7РП. Би се наложило управлението на две успоредни системи от правила, процедури и информационни системи. Трябва да се вземе предвид допълнителното усложняване както за бенефициерите, така и за службите на Комисията.

Опростяването е тясно свързано и с параметрите на отчетност, по които се управлява осъществяването на научноизследователската политика на ЕС. Комисията разчита на цялостна стратегия за контрол, включваща много голям брой одити на място на проекти и възстановяване на всички надплатени суми, за да се получи разумна гаранция, че плащанията са в съответствие с правилата. Комисията може да получи от Европейската сметна палата положителна декларация за достоверност, само ако нивото на грешките е под 2 %. Прилагането на тази стратегия за контрол усили възприемането като сложни на изискванията за отпускане от ЕС на безвъзмездни средства за изследвания и може да обезсърчи изследователите и предприятията да участват в програмите на Общността за финансиране на научни изследвания. Докато не влезе в сила радикално опростяване на правилата за финансиране на научните изследвания, прилагането на специфично за научните изследвания ниво на допустимия риск от грешки (ДРГ) би позволило на Комисията да преразгледа своята стратегия за контрол. Целта на тази концепция е да се гарантира подходящ баланс между проверките и ефективността на политиката. Конкретно предложение за специфично ниво на ДРГ за разходите за научни изследвания ще бъде представено в съобщение на Комисията,

¹¹ „Designing together the 'ideal house' for public-private partnerships in European Research“ („Съвместно проектиране на „идеалния дом“ за публично-частни партньорства в европейските научни изследвания“). Заключителен доклад на JTI Sherpa Group, януари 2010 г.

планирано за май 2010 г. като придружаващо предложението на Комисията за тригодишното преразглеждане на Финансовия регламент. Приемането на тази концепция за научните изследвания от Европейския парламент и от Съвета би позволило на Комисията да преразгледа сегашната си стратегия за контрол, като същевременно се запазва доброто финансово управление. По-специално би могло да се преразгледа степента на проверки (обхват на одитите и последващи изменения) с оглед да се намали тежестта на контрола. Изменената стратегия за контрол може да е съсредоточена по-явно върху целенасочени одити въз основа на оценка на риска и проверки за предотвратяване на измами, като се взема под внимание оперативният опит на службите на Комисията за борба с измами. На тази основа може да се гарантира солидна рамка за отчетност, като същевременно се поддържа подходящ възпиращ ефект срещу неправомерно използване на предназначени за научни изследвания средства на ЕС.

И накрая, всяко последващо законодателно предложение за опростяване ще бъде подлагано на обстойна оценка на риска като част от общата предварителна оценка на въздействието, както и на оценката за неподатливост към измами.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящото съобщение се представят мерки и варианти за опростяване на финансирането от ЕС на научните изследвания, за да се гарантира, че това финансиране насърчава научни изследвания от най-високо качество. Комисията скоро ще представи предложение по тригодишния преглед на Финансовия регламент, в което някои от изложените в настоящото съобщение идеи за опростяване ще бъдат преобразувани в правни предложения. Допълнителен потенциал за опростяване може да бъде разкрит чрез междинната оценка на 7РП, планирана за представяне през октомври 2010 г.

По-нататъшно опростяване може да бъде постигнато само с пълния ангажимент и политическа подкрепа от страна на другите институции на ЕС и особено на Съвета и на Европейския парламент. Трябва да се направят трудни компромиси за постигане на по-добър баланс между доверието и контрола и между поемането и избягването на риск, като същевременно се гарантира добро финансово управление. Дебатът относно специфичен за научните изследвания допустим риск от грешки (ДРГ) предлага благоприятни възможности в това отношение.

При всички обстоятелства Комисията в качеството си на разпоредител със средства на данъкоплатците в ЕС ще поддържа подходящи условия за гарантиране на добро финансово управление, включително съответни мерки за предотвратяване на измами, като се опира на обстоен анализ на риска и на стратегия, съобразена с всяко от горепосочените направления. Опростяването и ДРГ не бива да водят до отстъпки от това предварително условие.

Комисията призовава останалите институции на ЕС да допринесат за дебатите и да изразят становище по вариантите, очертани в настоящото съобщение, с оглед формиране на бъдещата политика на ЕС за финансиране на научните изследвания.

Резултатите от тези дебати ще бъдат отразени в предложенията на Комисията за водещата инициатива „Съюз за иновации“ по стратегията „Европа 2020“ и взети предвид при разработването на бъдещите рамкови програми.

В зависимост от постигнатия консенсус в отговор на настоящото съобщение относно конкретни мерки, Комисията все още може да представи изменения за 7РП след междинната оценка на програмата.