

Opinia Komitetu Regionów „Uproszczenia w realizacji programów ramowych w zakresie badań naukowych”

(2011/C 104/05)

KOMITET REGIONÓW

- Przyjmuje z zadowoleniem zamiar Komisji Europejskiej, by ułatwić debatę międzyinstytucjonalną na temat administracyjnego i finansowego uproszczenia zasad programu.
- Zauważa, że złożoność sama w sobie jest znaczącym źródłem pomyłek lub anomalii.
- Zauważa, jak ważne jest rozróżnienie między błędami a nadużyciami oraz propagowanie kultury uczciwości i zaufania.
- Popiera podejście zaproponowane przez Parlament Europejski, oparte na „nauce i technologii” lub na „nauce i innowacji”, na naukowych i technicznych kryteriach jakości, na realistycznych praktykach zarządzania, na uznaniu cech wspólnych i różnic, które łączą i dzielą naukę, rozwój technologii oraz rozpowszechnianie ich osiągnięć na rynku.
- Podkreśla, że skuteczność należy oceniać nie tylko na podstawie osiągnięcia doskonałości w działalności badawczej, ale także na podstawie rozwoju możliwości badawczych i potencjału absorpcji na całym terytorium UE, zgodnie z zasadą spójności terytorialnej.
- Przyjmuje z uznaniem działania na rzecz rozwoju potencjału naukowo-badawczego w regionach konwergencji w ramach programu „Możliwości”.
- Proponuje, by następny program ramowy dalej rozwijał takie działania, a także wprowadził system umożliwiający włączenie – poprzez programy mentorskie czy też inne środki – kompetentnych partnerów z regionów pozostających w tyle w dziedzinie badań naukowych do projektów i programów prowadzonych przez partnerów lepiej znanych i cenionych za doskonałość. Zwraca w tym kontekście uwagę na potencjał podmiotów lokalnych i regionalnych w zakresie rozwijania „ośrodków kompetencji” powiązanych z „biegunami doskonałości”.

Sprawozdawca:	Fiona O'LOUGHLIN (IE/ALDE), członek Rady Hrabstwa Kildare oraz Władz Regionu Środkowowschodniego
Dokument źródłowy:	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „O uproszczeniach w realizacji programów ramowych w zakresie badań naukowych” COM(2010) 187 wersja ostateczna

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

1. Przyjmuje z zadowoleniem zamiar Komisji Europejskiej wyrażony w komunikacie „O uproszczeniach w realizacji programów ramowych w zakresie badań naukowych”, by ułatwić debatę międzyinstytucjonalną na temat administracyjnego i finansowego uproszczenia zasad programu.

2. Docenia fakt, że wprowadzono już szereg uproszczeń, których efektem była poprawa funkcjonowania siódmego programu ramowego i zgadza się, że w przypadku niektórych z nich potrzebny jest czas, by ujawniło się ich faktyczne oddziaływanie. Niemniej podkreśla, że siódmy program ramowy wciąż jest programem bardzo złożonym, a zarządzanie nim nadal wiąże się z nadmierną biurokracją, niską tolerancją ryzyka, niewielką wydajnością i zbędnymi opóźnieniami.

3. Podkreśla bezpośredni związek między przepisami i procedurami dotyczącymi siódmego programu ramowego, jego atrakcyjnością dla potencjalnych uczestników oraz jakością prowadzonych badań. W tym kontekście z naciskiem stwierdza, że uproszczeń należy dokonywać, mając na uwadze użytkowników i beneficjentów programu, a efekty tych uproszczeń muszą przewyższać koszty ich wdrożenia.

4. Jest zdania, że termin i kolejność zmian i uproszczeń ma duże znaczenie, gdyż organizatorzy projektów potrzebują pewności i stabilności przepisów oraz ich stosowania. Uważa ponadto, że ciągłość jest bardzo istotna dla gładkiego przejścia od siódmego do ósmego programu ramowego oraz dla osiągnięcia celów tych programów.

5. Zdaje sobie sprawę, że siódmy program ramowy i związane z nim instrumenty często postrzegane są jako niespójne. Jednocześnie zauważa, że kwestia niezliczonych struktur polityki dotyczącej badań i rozwoju na szczeblu UE, krajowym i niższym niż krajowy wymaga bardziej kompleksowego podejścia do zarządzania.

6. Uważa, że należy poddać ocenie rolę krajowych punktów kontaktowych w celu zapewnienia skuteczniejszej obsługi potencjalnych uczestników programu ramowego i osiągnięcia lepszej koordynacji z podmiotami szczebla regionalnego zapewniającymi dostęp do programu. Sądzi ponadto, że – mimo

osiągniętej poprawy – nadal częściowo utrzymuje się negatywne postrzeganie programu, a krajowe punkty kontaktowe mogłyby przyczynić się do zmiany tego stanu rzeczy.

7. Zauważa, że wraz z uproszczeniem siódmego programu ramowego rozważa się – bądź powinno się rozważyć – także szereg innych związanych z tym środków, takich jak prowadzony co trzy lata przegląd rozporządzenia finansowego.

Zarządzanie siódmym programem ramowym i uproszczenie w ramach obowiązujących reguł

Doradztwo i pomoc

8. Zauważa, że złożoność sama w sobie jest znaczącym źródłem pomyłek lub anomalii. Apeluje o uproszczenie dokumentacji i informacji potrzebnych do uczestnictwa w projektach, a także o zmniejszenie liczby i długości oficjalnych dokumentów, przy czym nie może to mieć negatywnego wpływu ani na treść, ani na jakość projektów. Opowiada się również za optymalizacją procesów nadzoru i kontroli poprzez ograniczenie liczby audytów, przeprowadzanie ich w oparciu o jednolite kryteria oraz niedomaganie się dokumentów dostarczonych już przez daną organizację.

9. Uważa, że stosunkowo niewielki udział MŚP wynika ze złożoności programu, i wyraża głębokie przekonanie, że w okresie przejścia od PR7 do PR8 należy wprowadzić zmiany w przepisach, które zachęcą MŚP do szerszego udziału.

10. Wzywa do zawężenia lub harmonizacji zróżnicowanych reguł mechanizmów interwencyjnych oraz do uproszczenia warunków otrzymania dotacji, co można osiągnąć udostępniając ujednolicone doradztwo i pomoc w trybie *online*.

11. Podkreśla, jak ważne jest, by interpretacja zasad, przepisów i definicji oraz informowanie o nich były spójne i jednoznaczne dla wszystkich zainteresowanych stron.

12. Kładzie nacisk na potrzebę jednolitego stosowania zasad oraz koordynacji nadzoru i kontroli prowadzonych przez rozmaite służby.

13. Wyraża zaniepokojenie z powodu długiego czasu oczekiwania na wyjaśnienie i pomoc, uznaniowej interpretacji co do uprawnień specjalistów ds. projektów do negocjacji, a także z powodu stosowania nowych zasad lub interpretacji z mocą wsteczną.

14. Proponuje wprowadzenie nowych mechanizmów dotyczących skutecznego przekazywania wnioskodawcom, których wnioski zostały odrzucone, konstruktywnej informacji zwrotnej, rozpowszechniania rezultatów projektów finansowanych w ramach siódmego programu ramowego, a także ułatwiania przekazywania i realizacji wyników przez MŚP.

15. Proponuje, by zwiększyć skuteczność badań poprzez wprowadzenie nowych mechanizmów rozwoju opartych na przeznaczeniu dodatkowych funduszy na projekty w celu publikowania wyników i zastosowania ich w nowych dziedzinach, (a) wzmacniając ochronę praw własności intelektualnej projektów oraz (b) maksymalizując efekt dźwigni finansowej środków publicznych dzięki stworzeniu silniejszych powiązań pomiędzy badaniami, innowacjami i przedsiębiorstwami.

Struktura i harmonogram ogłaszania zaproszeń do składania wniosków

16. Popiera wprowadzenie dwuetapowego procesu oceny wspólnych projektów w celu uniknięcia ogromnego marnotrawstwa wysiłków i kosztów związanych z przygotowaniem szczegółowych projektów, które następnie zostają odrzucone. Jest to wysoki, choć ukryty koszt, który wynika z obecnego systemu oceny.

17. Proponuje wprowadzenie ustalonych terminów na ocenę wniosków (np. 60 dni) oraz na zakończenie negocjacji dotyczących umowy (kolejne 60 dni). Uważa, że pomogłoby to zmniejszyć przeszkody utrudniające uczestnictwo mniejszym podmiotom lokalnym i regionalnym.

18. Popiera propozycję dopuszczenia mniejszych rozmiarów konsorcjów, co znacząco przyczyniłoby się do wzrostu elastyczności, zaangażowania partnerów z grup docelowych, takich jak MŚP, oraz, dzięki uproszczeniu zarządzania, do wzrostu skuteczności.

19. Przyjmuje z zadowoleniem starania o uproszczenie różnych kombinacji poszczególnych stawek dofinansowywania, typów organizacji oraz form prowadzonej działalności. Przestrzega jednak przed wprowadzeniem jednej stawki dofinansowania dla wszystkich kategorii organizacji.

20. Wyraża zaniepokojenie, że efektem proponowanej rezygnacji z udziału ekspertów państw członkowskich w wyborze projektów, co ma na celu skrócenie czasu oczekiwania na przyznanie dotacji, będzie utrata na tym etapie cennej wiedzy na temat warunków ramowych dla badań naukowych w państwach członkowskich i regionach. Proponuje w związku z tym rozważenie, czy zamiast rezygnacji z udziału ekspertów nie można by zastosować skuteczniejszego mechanizmu ich włączania w proces selekcji.

Lepsze wykorzystanie TIK

21. Przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja rozważa możliwości dalszego wyspecjalizowania narzędzi informatycznych dla potrzeb wspólnotowych programów w zakresie badań naukowych, edukacji oraz innowacji. Wzywa do szerszego zastosowania e-administracji – internetowego systemu

składania wniosków, negocjowania i sprawozdawczości – oraz do lepszej harmonizacji wewnątrz DG ds. Badań Naukowych oraz między poszczególnymi dyrekcjami generalnymi.

22. Apeluje, by portal dla uczestników programów badawczych (*Research Participant Portal*) był punktem kompleksowej obsługi dla wszystkich systemów informatycznych, takich jak sprawozdawczość, by zapewnić otwarty, przejrzysty mechanizm udostępniający wszystkim zainteresowanym (beneficjentom i urzędnikom w Komisji) doradztwo, interpretacje i inne informacje. Byłoby to korzystne z punktu widzenia spójności stosowania zasad i zapewnienia skuteczności zarządzania.

Szersze stosowanie nagród

23. Przestrzega przed możliwymi niekorzystnymi skutkami stosowania nagród, takimi jak skoncentrowanie funduszy na kilku wybranych, większych podmiotach. Zauważa, że nagrody nie powinny zastępować zorganizowanego finansowania, natomiast mogłyby służyć zachęcaniu do poszukiwania nowych talentów i obiecujących koncepcji.

Przyjęcie podejścia opartego na zaufaniu

24. Uważa, że obecny system i praktyka zarządzania siódmym programem ramowym są nadmiernie zorientowane na kontrolę. Popiera działania zmierzające do przyjęcia takiego podejścia do finansowania badań naukowych, które będzie charakteryzowało się wysokim poziomem zaufania i wysoką tolerancją ryzyka. Dlatego przyjmuje z zadowoleniem szereg przedstawionych w komunikacie propozycji w tym zakresie.

25. Podkreśla, że zarządzanie i kontrola dotyczące finansów pochłania nieproporcjonalną ilość czasu osób zajmujących się projektem oraz badaczy, przez co traci się zasoby, które można by poświęcić na skuteczne wdrażanie projektów oraz na pracę badawczą.

26. Z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji z dnia 26 maja 2010 r. zatytułowany „Więcej czy mniej kontroli? Znalezienie właściwej równowagi między administracyjnymi kosztami kontroli a ryzykiem błędów”⁽¹⁾, w którym proponuje się przyjęcie dopuszczalnego ryzyka błędów (DRB) w odniesieniu do finansowania badań naukowych.

27. Popiera przyjęcie wyższego dopuszczalnego ryzyka błędów w odniesieniu do badań naukowych, co zapewni równowagę między należytym zarządzaniem finansowym a właściwą kontrolą.

28. Wzywa do szerszego akceptowania zwykle uznawanych zasad i praktyk rachunkowości (w zgodzie z krajowymi normami w zakresie rachunkowości i kontroli), zwłaszcza w odniesieniu do metod określania przeciętnych kosztów personelu.

29. Zaleca, by Komisja przeprowadziła analizę kosztów i korzyści audytów oraz przedstawiła bardziej precyzyjne, spójne i przejrzyste zasady procedur kontroli. Przestrzega, że ściśle ukierunkowane audyty zorientowane na czynniki ryzyka mogą być źródłem wyższego poziomu wykrywanych błędów w porównaniu z kontrolą losowo wybranych wydatków.

⁽¹⁾ COM(2010) 261.

30. Zauważa, jak ważne jest rozróżnienie między błędami a nadużyciami oraz propagowanie kultury uczciwości i zaufania.

31. Postuluje, by podejmując kwestię unikania ryzyka w odniesieniu do siódmego programu ramowego, przeanalizować regulamin pracowniczy urzędników UE pod kątem ich odpowiedzialności osobistej. Proponuje ponadto wdrożenie programu szkoleń (zwłaszcza w zakresie zarządzania umowami) dla urzędników Komisji Europejskiej zajmujących się projektami oraz dla audytorów. Zaleca także udostępnienie wszystkim pracownikom wspólnych wytycznych dotyczących wdrażania programu ramowego w celu poprawy spójności.

Przejdźcie do podejścia ukierunkowanego na rezultaty

32. Uznaje proponowane przejście do finansowania ukierunkowanego na rezultaty za dobre założenie, zwraca jednak uwagę, że może ono mieć szereg niezamierzonych skutków. Może np. prowadzić do wykształcenia się w dziedzinie badań naukowych postawy niechętej (a przynajmniej mniej chętej) do podejmowania ryzyka czy przekraczania granic, a tym samym do odsunięcia na dalszy plan znaczenia doskonałości, a także do zwiększenia obciążeń dla potencjalnych beneficjentów na etapie opracowywania i składania wniosków oraz do wydłużenia czasu oczekiwania na przyznanie dotacji.

33. Nie jest zatem do końca przekonany o celowości przejścia w dziedzinie badań naukowych do koncepcji ukierunkowanej na rezultaty, popiera jednak proponowane projekty pilotażowe mające na celu sprawdzenie takiego podejścia. Uważa bowiem, że połączenie badań ukierunkowanych i nieukierunkowanych może okazać się właściwsze w kontekście wyzwań, przed jakimi dziedzin badań naukowych stanie w przyszłości.

34. Wnosi, by utworzyć nowe mechanizmy, za pośrednictwem których można by przyznawać fundusze władzom lokalnym i regionalnym, tak aby te ostatnie mogły kupować wyniki udanych projektów badawczych w celu zaspokojenia zapotrzebowania na umiejętności w innowacyjnym rozwoju regionalnym. Ponadto podkreśla, jak ważne jest zachęcanie do przekazywania europejskim MŚP rezultatów projektów i do ich wdrażania oraz wspieranie tego procesu.

35. Popiera podejście zaproponowane przez Parlament Europejski, oparte na „nauce i technologii” lub na „nauce i innowacji”⁽²⁾, na naukowych i technicznych kryteriach jakości, na realistycznych praktykach zarządzania, na uznaniu cech wspólnych i różnic, które łączą i dzielą naukę, rozwój technologii oraz rozpowszechnianie ich osiągnięć na rynku.

Osiągnięcie lepszej równowagi między doskonałością a spójnością

36. Podkreśla, że skuteczność należy oceniać nie tylko na podstawie osiągnięcia doskonałości w działalności badawczej, ale także na podstawie rozwoju możliwości badawczych i potencjału absorpcji na całym terytorium UE, zgodnie z zasadą spójności terytorialnej. W europejskich badaniach

naukowych nie powinno chodzić wyłącznie o sztandarowe inicjatywy czy o wzmocnienie przywództwa kilku regionów w dziedzinie badawczej lub o zapewnienie konkurencyjności przemysłu europejskiego w obszarze kluczowych technologii wspomagających, lecz również o zrównoważony udział bez narażania na szwank doskonałości.

37. Przyjmuje z uznaniem działania na rzecz rozwoju potencjału naukowo-badawczego w regionach konwergencji w ramach programu „Możliwości”, gdyż jest to ważny krok na drodze do zwiększenia potencjału regionów i ułatwienia im udziału w działalności badawczo-rozwojowej. Uważa, że akcja „Regiony wiedzy” przyniosła pozytywne efekty i zachęciła władze lokalne i regionalne do współpracy z uczelniami i ośrodkami badawczymi w zakresie wdrażania projektów oraz lokalnych i regionalnych strategii w dziedzinie badań i rozwoju.

38. Proponuje, by następny program ramowy dalej rozwijał takie działania, a także wprowadził system umożliwiający włączenie – poprzez programy mentorskie czy też inne środki – kompetentnych partnerów z regionów pozostających w tyle w dziedzinie badań naukowych do projektów i programów prowadzonych przez partnerów lepiej znanych i cenionych za doskonałość. Zwraca w tym kontekście uwagę na potencjał podmiotów lokalnych i regionalnych w zakresie rozwijania „ośrodków kompetencji” powiązanych z „biegunami doskonałości”.

39. Sugeruje częstsze ogłaszanie zaproszeń do składania wniosków niż raz w roku (tak jak to ma miejsce obecnie).

40. Popiera obecne starania na rzecz koordynacji funduszy strukturalnych i programów ramowych⁽³⁾. Zauważa jednak w tym kontekście, że należy lepiej zadbać o opracowanie spójnych zasad, procedur i praktyk, a także o koordynację zaproszeń do składania wniosków. Powinno to również objąć możliwość współfinansowania ze środków funduszy strukturalnych tych projektów, które są finansowane ze środków programu ramowego w zakresie badań.

41. Podkreśla zarazem, że należy wykorzystywać politykę regionalną UE w takim celu, jaki został zapisany w traktacie, czyli w celu wspierania spójności. Stwierdza także z naciskiem, że nie można stwarzać wrażenia, że projekty drugiej kategorii, które nie przeszły przez sito programu w dziedzinie badań, mogą znaleźć drogę do otrzymania finansowania poprzez fundusze strukturalne.

42. Docenia możliwości tworzenia powiązań między programami ramowymi a innymi programami UE. Fundusze strukturalne można by przy tym wykorzystać do wspierania projektów, które w ocenie przeprowadzonej na potrzeby programu ramowego spełniły wszystkie kryteria doskonałości. Proponuje także, by powiązania te były dwukierunkowe, tzn. by np. projekty prowadzone w ramach programu współpracy terytorialnej miały łatwiejszy dostęp do programów ramowych.

⁽²⁾ Na podstawie 2010/2079(INI), pkt 26.

⁽³⁾ 2009/2243(INI).

43. Jest zdania, że z myślą o koordynacji programów w zakresie badań naukowych należy uprościć i rozszerzyć inicjatywę ERA-NET oraz zwiększyć udział organów regionalnych, gdyż regiony uważają ją za zbyt restrykcyjną. Sądzi, że regiony powinny mieć możliwość rozwijania inicjatyw podobnych do tych, które proponują rządy centralne w ramach wspólnego planowania.

Bruksela, 27 stycznia 2011 r.

Przewodnicząca
Komitetu Regionów
Mercedes BRESSO
