



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

PL

2018

Wkład na rzecz uproszczenia kolejnych programów badawczych UE po programie „Horyzont 2020”

Dokument analityczny

Marzec 2018



SPIS TREŚCI

	Punkt
Streszczenie	
Program UE w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont 2020”	1-3
Dylematy towarzyszące dążeniu do uproszczenia	4-10
Stabilność a zmiany	4
Rozliczalność a odpowiedzialność	5
Pewność prawa a swoboda uznania	6-7
Interesy beneficjentów a interes UE	8
Regionalna dystrybucja wsparcia a wspieranie doskonałości	9
Podsumowanie dylematów	10
„Horyzont 2020” – złożony system	11-22
Koncepcja programu „Horyzont 2020”	11-16
Wzór umowy o udzielenie dotacji	13-14
Program prac	15
Portal dla uczestników programu	16
Zarządzanie programem „Horyzont 2020”	17-19
Komisja	17
Szczególna rola Wspólnego Centrum Wsparcia (CSC)	18-19
Proces decyzyjny	20-22
Model finansowania	23-30
Przejęcie z 6PR do 7PR a program „Horyzont 2020”	23
Ryczałtowe finansowanie projektów	24-26
Uznawanie praktyk księgowych stosowanych przez beneficjentów	27-28
Kształtowanie się poziomu błędów	29-30

Uczestnictwo a doskonałość	31-37
Wskaźnik ubiegania się o wsparcie, wskaźnik pozytywnie rozpatrzonych wniosków i wskaźnik uczestnictwa	31-35
Różnice geograficzne	32-34
Różnice między grupami beneficjentów	35
Działania na rzecz szerszego uczestnictwa i pieczęć doskonałości	36-37
Wkład na rzecz uproszczenia programów badawczych po programie „Horyzont 2020”	38-42
W jakich obszarach osiągnięto uproszczenie?	38-41
Propozycje dotyczące uproszczenia programów badawczych po programie „Horyzont 2020”	42
Załącznik I – Prace Trybunału w zakresie unijnych programów ramowych w dziedzinie badań i innowacji	
Załącznik II – Wykaz warsztatów i konferencji, w których udział wzięli kontrolerzy Trybunału	
Załącznik III – Przegląd istotnych uproszczeń wprowadzonych od czasu piątego programu ramowego	
Załącznik IV – Najważniejsze przepisy i wytyczne dotyczące programów ramowych	

STRESZCZENIE

I. Parlament Europejski i Rada zwróciły się do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z wnioskiem o wkład merytoryczny w dyskusję w ramach prac legislacyjnych nad programem, który zastąpi program „Horyzont 2020” (dziewiąty program ramowy – 9PR). Niniejszy dokument analityczny, który sporządzono w odpowiedzi na ten wniosek, koncentruje się na kwestii uproszczenia unijnych ramowych programów badawczych. Z przeprowadzonej analizy wynika, że takie uproszczenie jest skomplikowanym zadaniem, i w związku z tym przedstawiono kilka propozycji, które mają odpowiednio ukierunkować toczące się obecnie dyskusje nad 9PR.

II. W niniejszym dokumencie opisano szereg dylematów¹, przed jakimi stanęła Komisja, podejmując działania mające na celu uproszczenie unijnych programów w obszarze badań naukowych i innowacji. Aby przedstawić te dylematy w odniesieniu do kształtu ram regulacyjnych, modelu finansowania i uczestnictwa w programie, wykorzystano informacje uzyskane od Komisji² i beneficjentów³ oraz doświadczenia zgromadzone przez Trybunał w toku prac kontrolnych⁴ (zob. **załącznik I** i **załącznik II**).

III. Trybunał pragnie poddać pod rozważenie następujące propozycje, które mogą pomóc w odpowiednim ukierunkowaniu toczących się obecnie dyskusji nad 9PR: 1) zapewnienie, by przyjęcie aktów prawnych i ich wejście w życie dzielił rozsądny okres czasu; 2) korzystanie ze

¹ Przez dylematy rozumie się tu konkurujące ze sobą priorytety, między którymi Komisja i władza budżetowa muszą znaleźć odpowiednią równowagę.

² Wiele cennych, choć niekompletnych informacji można znaleźć na przykład na stronie Komisji Europejskiej z archiwum dokumentów z oceny i monitorowania programów ramowych, na której zamieszczono ponad 400 takich dokumentów.
<https://ec.europa.eu/research/evaluations/index.cfm?pg=archive>.

³ Na przykład: Europejskie Stowarzyszenie Uniwersytetów (EUA), Europejskie Stowarzyszenie Organizacji Badawczo-Technologicznych (EARTO), Liga Europejskich Uniwersytetów Badawczych (LERU), nieformalna grupa biur łącznikowych ds. badań i rozwoju technologicznego (IGLO), Liga IDEA (strategiczny sojusz pięciu wiodących europejskich uniwersytetów technicznych), Europejskie Stowarzyszenie Kierowników i Administratorów Badań Naukowych (EARMA), Stowarzyszenie Niemieckich Ośrodków Badawczych im. Helmholtza, Konfederacja Europejskiego Biznesu, Europejskie Stowarzyszenie Producentów Części Samochodowych (CLEPA) itp.

⁴ <https://www.eca.europa.eu>.

stawek zryczałtowanych i nagród; 3) stosowanie wytycznych w charakterze niewiążących przepisów; 4) uznawanie praktyk księgowych stosowanych przez beneficjentów; 5) akceptowanie wartościowych wniosków projektowych w ramach programu „Horyzont 2020” w innych programach zgodnie z podejściem zakładającym kompleksową obsługę wniosków.

IV. Niniejszy dokument informacyjny nie jest sprawozdaniem z kontroli. Trybunał prowadzi obecnie kontrolę wykonania zadań dotyczącą uproszczenia programu „Horyzont 2020”, a sprawozdanie specjalne na ten temat ma zostać opublikowane pod koniec 2018 r. Sprawozdanie to będzie zawierać sformułowaną w następstwie kontroli ocenę skuteczności działań na rzecz uproszczenia podjętych przez Komisję i będzie stanowić wkład w dyskusję nad wdrożeniem 9PR, która rozpocznie się pod koniec 2018 r.

PROGRAM UE W ZAKRESIE BADAŃ NAUKOWYCH I INNOWACJI „HORYZONT 2020”

1. „Horyzont 2020” to unijny program w zakresie badań naukowych i innowacji, w ramach którego w okresie siedmiu lat (2014–2020) udostępniono środki finansowe w kwocie niemal 80 mld euro. Jest to jeden z największych na świecie publicznych programów finansowania badań naukowych i rozwoju. Przypada na niego około 8% środków z budżetu UE⁵.

Uczestników programu można podzielić na następujące grupy: uczelnie wyższe, instytucje badawcze, małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), duże przedsiębiorstwa oraz organy administracji publicznej. W ramach programu złożono dotychczas ponad 130 000 wniosków projektowych, a finansowaniem objętych zostało niemal 20 000 projektów⁶.

2. Program „Horyzont 2020” jest skomplikowany z uwagi na całość przepisów, zasad, wytycznych, procedur i procesów dotyczących jego wdrażania (w tym w zakresie kontroli i audytu) oraz liczne instrumenty finansowania⁷. Ta nadmierna złożoność wiąże się z ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości (jeśli przepisy są skomplikowane lub niejasne,

⁵ <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/>.

⁶ Dane przekazane przez Komisję.

⁷ Parlament Europejski, sprawozdanie w sprawie przeglądu wdrażania programu „Horyzont 2020” w celu dokonania jego okresowej oceny oraz przygotowania wniosku dotyczącego 9. programu ramowego. „(...) uprościć strukturę finansowania ze środków UE.” (RR\1127422EN.docx).

istnieje duże prawdopodobieństwo, że nie będą przestrzegane), braku wydajności (ryzyko, że na administrację czy finansowane projekty przeznaczone zostaną zbyt duże kwoty) oraz nieskuteczności (brak osiągnięcia zakładanych celów).

3. Jeśli chodzi o program „Horyzont 2020”, w 2011 r. Rada wezwała do „ustalenia nowej równowagi między zaufaniem a kontrolą”, a w 2010 r. Parlament Europejski zaapelował o przyjęcie podejścia, które będzie „w większym stopniu opierać się na zaufaniu do uczestników i odznaczać się większą tolerancją ryzyka”⁸. W przeszłości podejmowano już wiele inicjatyw na rzecz uproszczenia procedur, w szczególności w odniesieniu do unijnych programów w dziedzinie badań i innowacji (załącznik III). O ile samo uproszczenie jest pożądane, o tyle konieczny jest również pewien stopień złożoności, który zapewni osiągnięcie celów polityki oraz odpowiednią alokację funduszy unijnych.

DYLEMATY TOWARZYSZĄCE DAŻENIU DO UPROSZCZENIA⁹

Stabilność a zmiany

4. Stabilność polega na korzystaniu z tego samego zbioru przepisów w przypadku kolejnych programów w zakresie badań naukowych i innowacji, podczas gdy zmiany wymagają dodatkowego wysiłku ze strony uczestników, by dostosować się do nowych zasad. Zmiany umożliwiają z jednej strony wprowadzenie ulepszeń, z drugiej mogą jednak spowodować, że uczestnicy będą musieli przestrzegać różnych zasad w zależności od programu w zakresie

⁸ Rozporządzenie (UE) nr 1291/2013 ustanawiające „Horyzont 2020” (Dz.U. L z 20.12.2013, s. 109).

⁹ Trybunał przeanalizował pięć dylematów, lecz w rzeczywistości jest ich znacznie więcej, np. interesy krajowe a interes UE, małe przedsiębiorstwa a duże sektory przemysłu, publiczne a prywatne wydatki na badania i rozwój, kwestie dotyczące pomocy państwa (sprawozdanie Lamy’ego, s. 17–18).

badań naukowych (wiele dotacji w ramach programu „Horyzont 2020” będzie bowiem kontynuowanych jeszcze przez kilka lat po rozpoczęciu 9PR)^{10 11} (**ramka 1**).

Ramka 1 – Beneficjenci cenią stabilność¹²

Liga Europejskich Uniwersytetów Badawczych (LERU) reprezentuje 23 uczelnie wyższe. W czerwcu 2010 r. opublikowała ona dokument doradczy pt. „Towards an effective 8th framework programme for research” [Działania na rzecz skutecznego 8. programu ramowego w zakresie badań naukowych]. Dokument ten stanowił po części reakcję na komunikat Komisji dotyczący uproszczeń w realizacji programów ramowych w zakresie badań naukowych. W pkt 27 stwierdzono, że: „optymalizacja jest wprawdzie bardzo pożądana w najbardziej skomplikowanych przypadkach, lecz stabilność zasad już sama z siebie przyczynia się do uproszczenia procedur i powinna być preferowana względem wprowadzenia jedynie nieznacznych uproszczeń przepisów. Należy unikać wprowadzania zbyt dużej liczby następujących po sobie zmian.”

Rozliczalność a odpowiedzialność

5. Rozliczalność oznacza, że ciężar zapewnienia dowodów poświadczających wykorzystanie funduszy UE spoczywa na beneficjencie. Odpowiedzialność z kolei oznacza poleganie na zdolności beneficjentów do samodzielnego zarządzania i samoograniczeń. Dotacje na badania naukowe można by przyznawać o wiele łatwiej, gdyby beneficjenci nie musieli się rozliczać z otrzymanego dofinansowania ze środków publicznych. Rozliczalność stanowi jednak fundament zaufania publicznego. Z drugiej strony dążenie do rozliczalności może prowadzić do nadmiernej ostrożności w działaniach mających na celu uproszczenie

¹⁰ OECD 2010, „Strategy and policies for Better Regulation” [Strategia i polityka na rzecz lepszego stanowienia prawa] w: „Better Regulation in Europe: United Kingdom” [Lepsze stanowienie prawa w Europie: Wielka Brytania], s. 38.

¹¹ Komisja Europejska, COM(2010) 187, 29 kwietnia 2010 r., s. 12.

¹² Dokument doradczy LERU „Towards an effective 8th framework programme for research” [Działania na rzecz skutecznego 8. programu ramowego w zakresie badań naukowych] nr 2, maj 2010, s. 10, pkt 27.

złożonych przepisów w dziedzinie badań naukowych i utrudniać prowadzenie takich badań (*ramka 2*).

Ramka 2 – Badacze postulują, by zachować równowagę między właściwym stopniem rozliczalności a rozsądnym obciążeniem administracyjnym

W ramach rozliczalności, oprócz potrzeby wykazania należytego zarządzania finansowego w zakresie wydatków, Komisja wymaga danych i informacji na potrzeby monitorowania i oceny dotyczących oddziaływania gospodarczego i społecznego finansowania unijnego przeznaczonego na badania naukowe i innowacje. „W nadchodzącym programie ramowym celem jest dostosowanie wymogów w zakresie sprawozdawczości i monitorowania, ograniczenie w miarę możliwości liczby kluczowych wskaźników wykonania, korzystanie z istniejących wskaźników i skoncentrowanie się na wskaźnikach oddziaływania”¹³.

Pewność prawa a swoboda uznania

6. Pewność prawa jest istotna, ponieważ to beneficjenci ponoszą ryzyko finansowe w przypadku nieprawidłowej interpretacji przepisów. Zasada pewności prawa oznacza, że w odniesieniu do danego przepisu powinna obowiązywać tylko jedna interpretacja: „[...] każdy akt instytucji, który wywołuje skutki prawne, [musi być] jasny, precyzyjny i podany do wiadomości zainteresowanego w taki sposób, by mógł on wiedzieć z pewnością, od jakiego momentu dany akt istnieje i zaczyna wywoływać skutki prawne [...]”¹⁴

7. Swoboda uznania oznacza z kolei, że istnieją różne możliwe i racjonalne wykładnie tego samego przepisu przez właściwe organy. Poszczególne podmioty podejmujące działania na różnych etapach cyklu życia projektu (specjaliści zajmujący się danym projektem i audytorzy

¹³ Warsztaty dla zainteresowanych podmiotów na temat pomysłów na uproszczenie wdrażania programów ramowych w zakresie badań naukowych i innowacji, Bruksela, 20 października 2017 r., s. 12.

¹⁴ Zob. sprawa Opel Austria, T-115/94, pkt 124 zawierający odniesienia do: sprawy 169/80 Administration des Douanes przeciwko Gondrand Frères i Garancini [1981] Rec. str. 1931, pkt 17; sprawy 70/83 Kloppenburg przeciwko Finanzamt Leer [1984] Rec. str. 1075, pkt 11; sprawy 325/85 Irlandia przeciwko Komisji [1987] Rec. str. 5041, pkt 18; spraw połączonych T-18/89 i T-24/89 Tagaras przeciwko Trybunałowi Sprawiedliwości [1991] Rec. str. II-53, pkt 40.

Komisji, organy krajowe¹⁵, kontrolerzy Trybunału) mogą na swój sposób rozumieć wymogi i inaczej je interpretować, co wiąże się z ryzykiem dla beneficjentów, którzy muszą ponosić konsekwencje finansowe wynikające z tej niepewności (***ramka 3***). Ponadto w sytuacji, gdy w celu zobrazowania zakresu swobody uznania wykorzystywane są wytyczne i przykłady, nie powinny one być interpretowane w sposób, który ograniczałby zakres takiej potencjalnej swobody.

¹⁵ Na przykład ministerstwa, krajowe instytucje finansujące, najwyższe organy kontroli, jak również prywatne firmy audytorskie.

Ramka 3 – Beneficjenci obawiają się, że mogą znaleźć się w sytuacji braku pewności prawa¹⁶

Trybunał zorganizował warsztaty z udziałem ekspertów w dziedzinie prawa oraz audytorów i beneficjentów końcowych dotyczące wniosków płynących z kontroli unijnych programów w zakresie badań naukowych i innowacji. W ich trakcie beneficjenci wyrazili następujące główne obawy:

- gdy wytyczne są sformułowane zbyt ogólnie, niektórzy audytorzy mogą uznać przykłady przytoczone przez Komisję za jedyną dopuszczalną praktykę;
- w kwestiach dotyczących zgodności audytorzy na różnych etapach łańcucha kontroli muszą dokonywać interpretacji kontekstu i celu tych samych przepisów, na co wpływać może dostępność określonych informacji;
- w sytuacji gdy beneficjenci korzystają z uproszczonych form kosztów, takich jak kwoty ryczałtowe i stawki zryczałtowane, oczekują, że audytorzy odpowiednio dostosują swoje podejście;
- Komisja Europejska zmieniła niektóre artykuły wzorów umów o udzielenie dotacji w ramach programu „Horyzont 2020” z mocą wsteczną, tak by miały one zastosowanie do wcześniejszych projektów¹⁷;
- w różnych przepisach (dotyczących programu „Horyzont 2020” – w szczególności Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii) nie zawsze stosuje się te same definicje i zasady.

¹⁶ Warsztaty zorganizowane przez Trybunał Obrachunkowy, Bruksela, 9 lutego 2015 r. i 11 marca 2016 r.

¹⁷ Przykłady można znaleźć na stronie:
http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/other/mga/h2020-mga-art-updatehistory_en.pdf.

Interesy beneficjentów a interes UE

8. Beneficjenci są zainteresowani uzyskaniem zwrotu poniesionych kosztów, podczas gdy UE koncentruje się całościowo na środkach finansowych i na ich skutecznym przydziale poszczególnym beneficjentom. W przypadku beneficjentów takich jak uczelnie wyższe potencjalny negatywny wpływ uproszczeń na przychody może być przyczyną obaw i niechęci do wprowadzania takich zmian, nawet jeśli ostatecznie okazują się one korzystne (***ramka 4***).

Ramka 4 – Beneficjenci obawiają się negatywnych skutków finansowych¹⁸

Wykorzystanie uproszczonych form kosztów, takich jak stawki zryczałtowane, koszty jednostkowe, kwoty ryczałtowe i nagrody, może spowodować, że niektórzy beneficjenci otrzymają mniejszą lub większą kwotę finansowania w porównaniu z wcześniejszą sytuacją, choć w średnim ujęciu wypłacona kwota będzie taka sama. Niektórzy uczestnicy oświadczyli zatem, że z obawy przed zmniejszeniem kwoty finansowania wolą pozostać przy obecnym (skomplikowanym) systemie polegającym na zwrocie faktycznie poniesionych kosztów, mimo że w przypadku uproszczonych form kosztów sprawozdawczość wiąże się z mniejszym obciążeniem administracyjnym.

Regionalna dystrybucja wsparcia a wspieranie doskonałości¹⁹

9. Wspieranie doskonałości oznacza udzielanie wsparcia na rzecz najlepszych projektów badawczych na poziomie UE, podczas gdy regionalna dystrybucja wsparcia ma za zadanie zmniejszyć różnice między regionami geograficznymi. W praktyce niektóre regiony odnoszą większe sukcesy we wdrażaniu unijnych programów w zakresie badań naukowych i innowacji i są w stanie lepiej wykazać swój potencjał w działaniach na rzecz osiągnięcia doskonałości naukowej (***ramka 5***).

¹⁸ Warsztaty następcze na temat uproszczenia zorganizowane przez Komisję w 2017 r., s. 4. http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/other/events/2017-10-20/final-report_en.pdf.

¹⁹ Parlament Europejski / Dykrecja Generalna ds. Analiz Parlamentarnych, Unijne programy ramowe w dziedzinie badań i innowacji – ewolucja i najważniejsze dane od 1PR do programu „Horyzont 2020” w obliczu 9PR (wrzesień 2017 – PE 608.697), s. 32.

Ramka 5 – „Poszerzenie zasięgu” to wciąż kwestia, która wymaga uwagi

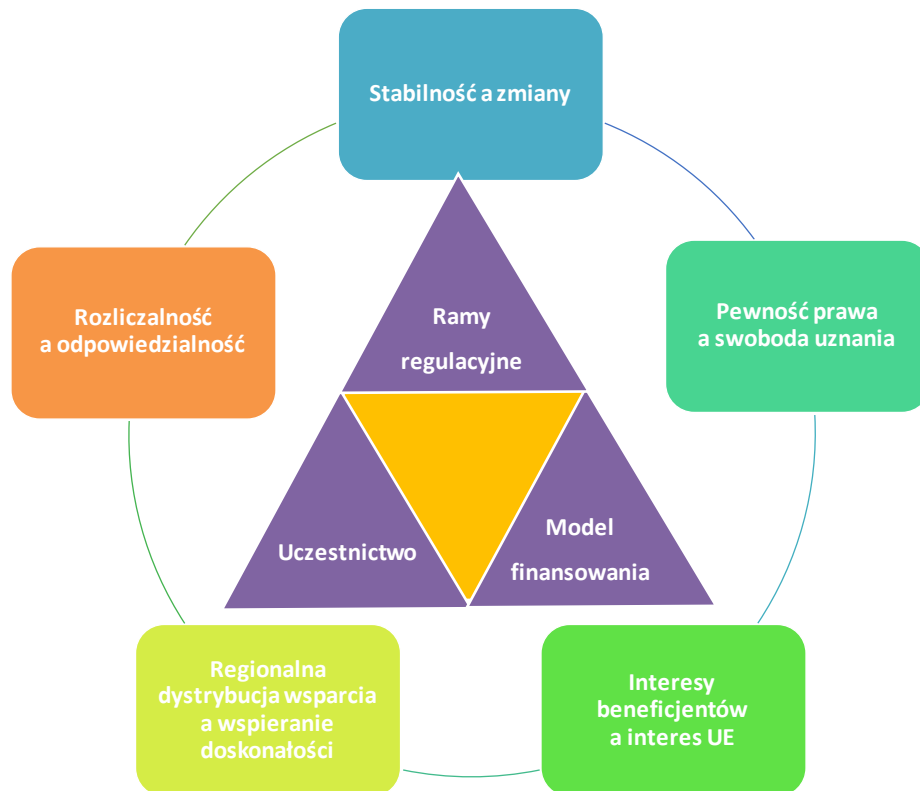
Trybunał zauważył, że wspólnoty wiedzy i innowacji („partnerzy WWiI”) oraz wkłady finansowe z Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIT) koncentrują się na niewielkiej liczbie państw członkowskich. EIT utworzył regionalne systemy innowacji, które pełnią rolę mechanizmu popularyzacji mającego lepiej promować innowacje w określonych regionach, tak aby objąć wsparciem większą liczbę regionów²⁰.

Podsumowanie dylematów

10. Na **wykresie 1** podsumowano dylematy przedstawione powyżej. W poniższych sekcjach podjęto próbę przeanalizowania, w jaki sposób dylematy te wpłynęły na kształt ram regulacyjnych, model finansowania oraz uczestnictwo w programie.

²⁰ Sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 4/2016, pkt 86 i 102.

Wykres 1 – Dylematy towarzyszące uproszczeniu unijnych programów badawczych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie ram legislacyjnych programu „Horyzont 2020”.

„HORYZONT 2020” – ZŁOŻONY SYSTEM

Koncepcja programu „Horyzont 2020”

11. Trybunał zauważył już, że nadmiernie skomplikowane ramy prawne we wcześniejszych programach ramowych mogą utrudniać efektywne wdrażanie tych programów²¹. Jeśli spojrzeć na program „Horyzont 2020”, istnieją dwa sposoby, by poradzić sobie z nadmierną złożonością w koncepcji poszczególnych programów: poprzez modyfikację podstawowych przepisów prawnych („twardego prawa”) z uwzględnieniem zasad dobrej administracji²² lub

²¹ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 2/2013 pt. „Czy Komisja zapewniła wydajną realizację siódmego programu ramowego w zakresie badań?”, pkt V streszczenia, pkt 3, 89, 103 i załącznik II.

²² Ogólne zasady, które są powiązane z prawem do dobrej administracji zapisanym w art. 41 Karty praw podstawowych UE oraz z zasadami otwartej, efektywnej i niezależnej administracji

poprzez stworzenie prostszego interfejsu, tak by ów złożony system lepiej przystosować do rzeczywistych warunków pracy naukowców. Obydwie te metody są zasadne, ponieważ umożliwiają zachowanie odpowiedniej równowagi między niezbędną biurokracją i realiami pracy naukowców. Co do jednego nie ma jednak wątpliwości – samo uproszczenie to skomplikowane zadanie²³.

12. W porównaniu z 7PR struktura podstawowych przepisów²⁴²⁵²⁶ w przypadku programu „Horyzont 2020” (załącznik IV) pozostała w dużej mierze niezmieniona, z wyjątkiem tego, że liczbę programów szczegółowych ograniczono z czterech do jednego. Komisja wprowadziła jednak kilka narzędzi, które mają ułatwić beneficjentom stosowanie w praktyce tych podstawowych regulacji (wykres 2):

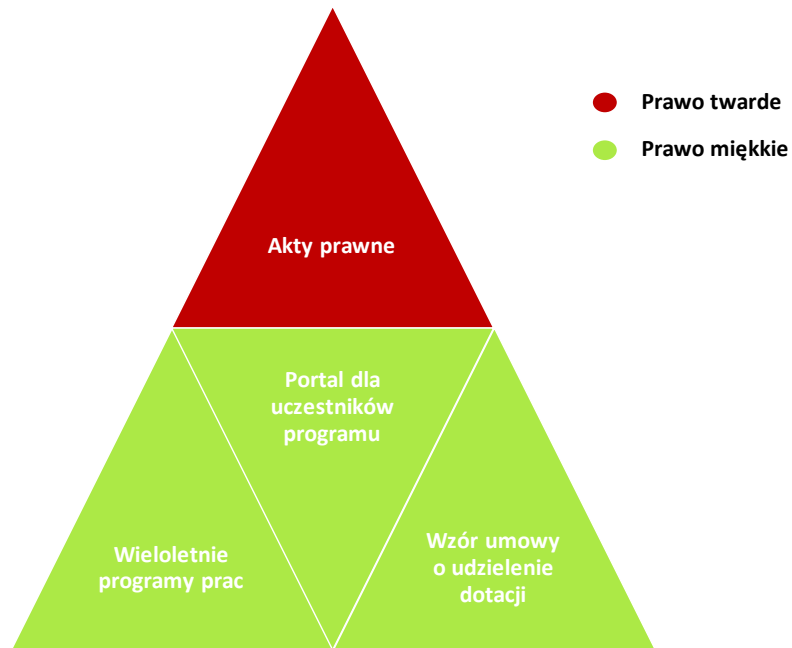
- wzór umowy o udzielenie dotacji;

europejskiej określonymi w art. 298 TFUE, tj. z zasadami proporcjonalności, sprawiedliwości, równego traktowania, pewności prawa i ciągłego dążenia do poprawy.

- ²³ Konwent Europejski, sprawozdanie końcowe z prac IX grupy roboczej ds. uproszczenia, s. 1, 29.11.2002 r. http://european-convention.europa.eu/EN/doc_register/doc_registereb92.html?lang=EN&Content=WGIX, oraz ostateczne wnioski i zalecenia grupy wysokiego szczebla ds. uproszczenia na okres po roku 2020, s. 1.
- ²⁴ Rozporządzenie nr 1291/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/legal_basis/fp/h2020-eu-establact_pl.pdf.
- ²⁵ Rozporządzeniu nr 1291/2013 towarzyszyła decyzja Rady L 347/965 z dnia 3 grudnia 2013 r. ustanawiająca program szczegółowy wdrażający program „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/legal_basis/sp/h2020-sp_pl.pdf.
- ²⁶ Zasady uczestnictwa są określone w (należącym do „twardego prawa”) rozporządzeniu nr 1290/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiającym zasady uczestnictwa i upowszechniania dla programu „Horyzont 2020” – programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2014-2020) http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/legal_basis/rules_participation/h2020-rules-participation_pl.pdf.

- programy prac (wieloletnie zamiast rocznych), które przekładają cele programu szczegółowego na szczegółowe działania;
- cyfrowy portal dla uczestników programu²⁷.

Wykres 2 – Narzędzia komunikacji między ustawodawcami, służbami Komisji i beneficjentami



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie ram legislacyjnych programu „Horyzont 2020”.

Wzór umowy o udzielenie dotacji

13. Prawa i obowiązki beneficjentów są określone w umowie o udzielenie dotacji. Komisja opracowała wzór takiej umowy oraz jego wersję opatrzoną uwagami i zamieściła je w internecie jako wytyczne dla wnioskodawców. W sprawozdaniu rocznym za 2016 r. Trybunał skrytykował objętość tych wytycznych (miały one postać 750-stronicowego

²⁷ <http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/home.html> Portal ten (punkt kontaktowy na potrzeby administracji elektronicznej w przypadku projektów innowacyjnych i projektów badawczych finansowanych ze środków UE) jest nie tylko źródłem informacji przedstawionych w uporządkowany sposób, ale stanowi również interfejs cyfrowy dla osób uczestniczących w programie „Horyzont 2020”.

dokumentu)²⁸. Komisja zwróciła z kolei uwagę, że w przypadku 7PR te same informacje były rozproszone w różnych dokumentach liczących łącznie ponad 1 000 stron²⁹.

14. Częste korzystanie z przykładów w wytycznych pomaga beneficjentom stosować przepisy w praktyce. Wiąże się z tym jednak ryzyko, że przykłady takie mogą być postrzegane jako jedyne możliwe rozwiązanie dla wszystkich beneficjentów, co z kolei zawęży swobodę wyboru przez nich własnych praktyk.

Program prac

15. Programy prac mają za zadanie przekładać cele Komisji Europejskiej o wysokim poziomie ogólności na konkretne działania. Jak wynika ze sprawozdania rocznego Trybunału za 2015 r.³⁰, skontrolowane działania są zasadniczo zgodne z celami o wysokim poziomie ogólności, co jednak może wynikać ze stosunkowo szerokiej definicji tych celów. Programy prac stanowią podstawę do oceny wniosków o dofinansowanie w ramach programu „Horyzont 2020” przez ekspertów oraz umożliwiają ukierunkowanie procedury selekcji w taki sposób, by wybrane projekty były zgodne z celami³¹.

Portal dla uczestników programu

16. Komisja stworzyła internetowy portal dla uczestników programu, który umożliwia elektroniczne zarządzanie wnioskami i dotacjami. Portal ten ma za zadanie ułatwić wnioskodawcom (np. za pośrednictwem centrum informacyjnego) znalezienie szczegółowych informacji na temat wszystkich procedur, pomóc im zrozumieć ramy prawne

²⁸ Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie roczne za 2016 r., rozdział 5, pkt 5.18.

²⁹ Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie roczne za 2016 r., rozdział 5, pkt 5.18 wraz z odpowiedziami Komisji.

³⁰ Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie roczne za 2015 r., pkt 3.36 i 3.37.

³¹ Warsztaty zorganizowane w Brukseli przez Europejski Trybunał Obrachunkowy z udziałem beneficjentów końcowych europejskich programów ramowych, 9 lutego 2015 r.

programu „Horyzont 2020” mające zastosowanie w ich konkretnej sytuacji oraz zapewnić im pewność prawa przy realizacji działań³².

Zarządzanie programem „Horyzont 2020”

Komisja

17. Programem „Horyzont 2020” zarządzają bezpośrednio różne unijne jednostki organizacyjne, w tym osiem dyrekcji generalnych Komisji, cztery agencje wykonawcze i siedem wspólnych przedsięwzięć (**tabela 1**)³³. Jak wynika z informacji udzielonych przez Komisję, uczestnicy unijnych programów ramowych przed programem „Horyzont 2020” skarżyli się na to, że te same kwestie były traktowane w różny sposób przez poszczególnych dyrektorów generalnych lub inne podmioty wdrażające³⁴.

³² Komisja Europejska, Ocena śródkresowa programu „Horyzont 2020”, s. 27 i 59.

³³ W skład grupy podmiotów zajmujących się badaniami i innowacjami wchodzi obecnie osiem dyrekcji generalnych (AGRI, CNECT, EAC, ENER, GROW, HOME, MOVE i RTD), cztery agencje wykonawcze (EACEA, EASME, ERCEA, REA), jedna agencja zdecentralizowana (GSA) i siedem wspólnych przedsięwzięć (BBI, Czyste Niebo, ECSEL, FCH, IMI, SESAR, Shift2Rail).

³⁴ Komisja Europejska, Sprawozdanie z oceny *ex post* 7PR, s. 64.
<https://ec.europa.eu/research/evaluations/index.cfm?pg=fp7>.

Tabela 1 – Liczne dyrekcje generalne i inne podmioty zaangażowane w zarządzanie programem „Horyzont 2020”

Program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji	Okres programowania		
	2002–2006	2007–2013	2014–2020
Liczba odpowiedzialnych DG	5	6	8
Liczba odpowiedzialnych komisarzy	4	6	8
Inne podmioty odpowiedzialne za realizację			
Agencje wykonawcze	0	2 (ERCEA, REA)	4 (EASME, ERCEA, INEA, REA)
Inicjatywy na mocy art. 187	0	5 wspólnych inicjatyw technologicznych (Artemis, ENIAC, FCH, Czyste Niebo, IMI) + SESAR	7 wspólnych przedsięwzięć (BBI, Czyste Niebo, ECSEL, IMI, FCH, S2R, SESAR) 10 partnerstw publiczno-prywatnych zawartych w drodze umowy
Inicjatywy publiczno-publiczne	1 inicjatywa na mocy art. 185	4 inicjatywy na mocy art. 185	6 inicjatyw na mocy art. 185 10 inicjatyw w zakresie wspólnego programowania
Inne		2 (EBI, EIT)	3 (EBI, EIT, inicjatywy przewodnie w obszarze przyszłych i powstających technologii)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przekazanych przez Komisję według stanu na luty 2018 r.

Szczególna rola Wspólnego Centrum Wsparcia (CSC)

18. Zarówno Trybunał³⁵, jak i beneficjenci³⁶ apelowali o konsekwentne i jednolite stosowanie przepisów i spójne zarządzanie programami ramowymi³⁷. Trybunał zalecił dalsze ulepszenia

³⁵ Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie roczne za 2016 r., pkt 5.15.

³⁶ #Industry4Europa, październik 2017, s. 11. LERU, KISS-Horizon 2020 – Keep it simple and straightforward [”Horyzont 2020” – jak zapewnić, by był on prosty i jasny], 23 października 2015 r. Konkluzje Rady (ds. Konkurencyjności) z 11–12 października 2010 r., s. 2.

³⁷ Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 2/2013 pt. „Czy Komisja zapewniła wydajną realizację siódmego programu ramowego w zakresie badań?”, s. 27, pkt 36.

w tym obszarze, co doprowadziło do utworzenia Wspólnego Centrum Wsparcia (CSC)³⁸³⁹. Znalazło to również odzwierciedlenie w ocenie śródkresowej 7PR (z 2011 r.), w której podkreślono potrzebę ustanowienia komitetu ds. rozliczania badań mającego wyeliminować brak pewności prawa i różne traktowanie tych samych kwestii przez poszczególne podmioty UE zajmujące się zarządzaniem dotacjami badawczymi⁴⁰.

19. Trybunał stwierdził, że zwłaszcza w minionych latach Komisja ulepszyła swoje systemy kontroli dzięki wzmocnieniu funkcji kontroli *ex post* sprawowanej przez Wspólną Służbę Audytu, która stanowi część Wspólnego Centrum Wsparcia⁴¹. Również Służba Audytu Wewnętrznego Komisji wskazała pewne dobre praktyki świadczące o koordynacji działań w odniesieniu do programu „Horyzont 2020” ze Wspólnym Centrum Wsparcia (**ramka 6**). Co więcej, samo stworzenie Wspólnego Centrum Wsparcia miało na celu wyeliminowanie pewnych niespójności i braku efektywności w kontrolach *ex post*. W związku z tym, że w ramach 7PR kontrole takie były przeprowadzane przez jednostki audytowe różnych podmiotów wykonawczych, istnieje ryzyko, że podejście przyjęte w stosunku do beneficjentów mogło być niespójne lub że ten sam beneficjent został objęty kilkoma kontrolami, których zakres się pokrywał⁴².

³⁸ Decyzja Komisji C(2013)8751 w sprawie zasad funkcjonowania Wspólnego Centrum Wsparcia w ramach programu ramowego „Horyzont” w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020).

³⁹ Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie roczne za 2016 r., pkt 5.15 i załącznik 3.2.

⁴⁰ Komunikat Komisji „Odpowiedź na sprawozdania grup ekspertów ds. oceny śródkresowej siódmego programu ramowego w zakresie badań”, COM(2011) 52 final, sekcja 2.5.

⁴¹ Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie roczne za 2016 r., załącznik 3.2, s. 131.

⁴² Służba Audytu Wewnętrznego Komisji (2017).

Ramka 6 – Służba Audytu Wewnętrznego pozytywnie oceniła koordynację działań Wspólnego Przedsięwzięcia na rzecz Technologii Ogniw Paliwowych i Technologii Wodorowych ze Wspólnym Centrum Wsparcia

W ramach audytu, który zakończył się w grudniu 2017 r., Służba Audytu Wewnętrznego stwierdziła, że Wspólne Przedsięwzięcie na rzecz Technologii Ogniw Paliwowych i Technologii Wodorowych wdrożyło odpowiednie procedury w zakresie zarządzania wewnętrznego, zarządzania ryzykiem oraz kontroli wewnętrznej, co w wydajny i skuteczny sposób przyczyniło się do koordynacji jego działań ze Wspólnym Centrum Wsparcia i wdrożenia narzędzi i usług oferowanych przez Centrum.

Proces decyzyjny

20. Podjęcie decyzji w sprawie stopnia i zakresu uproszczenia jest skomplikowane i wymaga wkładu merytorycznego nie tylko ze strony Komisji, ale i współustawodawców – Parlamentu Europejskiego i Rady. W przeszłości Parlament wyrażał na przykład obawy co do propozycji dotyczących wprowadzenia jednolitej stawki w przypadku zwrotu kosztów oraz obowiązkowej stawki zryczałtowanej w przypadku kosztów pośrednich⁴³⁴⁴, wbrew opinii Trybunału w tej sprawie⁴⁵.

21. Podobnie Rada⁴⁶ wyszła z propozycją dodatkowego wynagrodzenia dla naukowców (premierii) i przywróciła komitety programowe zajmujące się wyborem poszczególnych projektów, co może doprowadzić do wydłużenia czasu oczekiwania na przyznanie dotacji.

22. Co więcej, zdaniem Trybunału czas od przyjęcia podstawowych aktów prawnych ustanawiających program ramowy do faktycznego rozpoczęcia jego wdrażania jest zbyt

⁴³ Komunikat Komisji Europejskiej COM(2013) 98 final z 26.2.2013, s. 27 i 6–7.

⁴⁴ Sprawozdanie specjalne nr 1/2004 na temat zarządzania pośrednimi działaniami w dziedzinie BRT w piątym programie ramowym (5PR) badań i rozwoju technologicznego (1998–2002) wraz z odpowiedziami Komisji, pkt IV streszczenia. (2004/C99/01).

⁴⁵ Opinia Trybunału nr 6/2012 z 19 lipca 2012 r., pkt 16.

⁴⁶ Komunikat Komisji Europejskiej COM(2013) 98 final z 26.2.2013, s. 7–8.

krótki⁴⁷ – i to mimo że w przypadku programu „Horyzont 2020” Komisja przedstawiła swoje propozycje ustawodawcom z dwuletnim wyprzedzeniem. Fakt ten utrudnia solidne przygotowanie do wdrażania programu.

MODEL FINANSOWANIA

Przejdźcie z 6PR do 7PR a program „Horyzont 2020”

23. W swojej opinii w sprawie programu „Horyzont 2020” Trybunał stwierdził, że nowy model finansowania kosztów został „radykałnie uproszczony”⁴⁸. Znaczna część tego programu w dalszym ciągu opiera się jednak na zwrocie poniesionych kosztów. Uproszczone formy kosztów, takie jak finansowanie według stawek zryczałtowanych i standardowe stawki jednostkowe, są stosowane w odniesieniu do istotnej części budżetu programu „Horyzont 2020”, podczas gdy formy oparte na uprawnieniach do płatności, takie jak nagrody czy ryczałtowe finansowanie projektów, obejmują jedynie jego niewielką część. W **tabeli 2** przedstawiono wykorzystanie nagród, zaś na **wykręsie 3** ukazano, jak zmieniały się modele kosztów w poszczególnych programach ramowych. W sprawozdaniu rocznym za 2016 r. Trybunał zauważył⁴⁹, że z punktu widzenia całego budżetu programy oparte na uprawnieniach do płatności są w mniejszym stopniu narażone na błędy niż wydatki dokonywane na zasadzie zwrotu kosztów (jak ma to miejsce w przypadku kosztów osobowych⁵⁰). W przypadku wydatków z tytułu uprawnień do płatności beneficjenci otrzymują płatności po spełnieniu pewnych warunków.

⁴⁷ Na przykład w przypadku okresu programowania 2014–2020 WRF zostały przyjęte 2 grudnia 2013 r., wnioski legislacyjne Komisji zostały przyjęte 30 listopada 2011 r., a same akty prawne przyjęto w grudniu 2013 r.

⁴⁸ Europejski Trybunał Obrachunkowy, opinia nr 6/2012, pkt 16–19.

⁴⁹ Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie roczne za 2016 r., ramka 1.4, pkt 1.10 i 1.38.

⁵⁰ Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie roczne za 2016 r., pkt 5.9.

Tabela 2 – W unijnych programach w zakresie badań naukowych i innowacji w ograniczonym zakresie korzystano z nagród

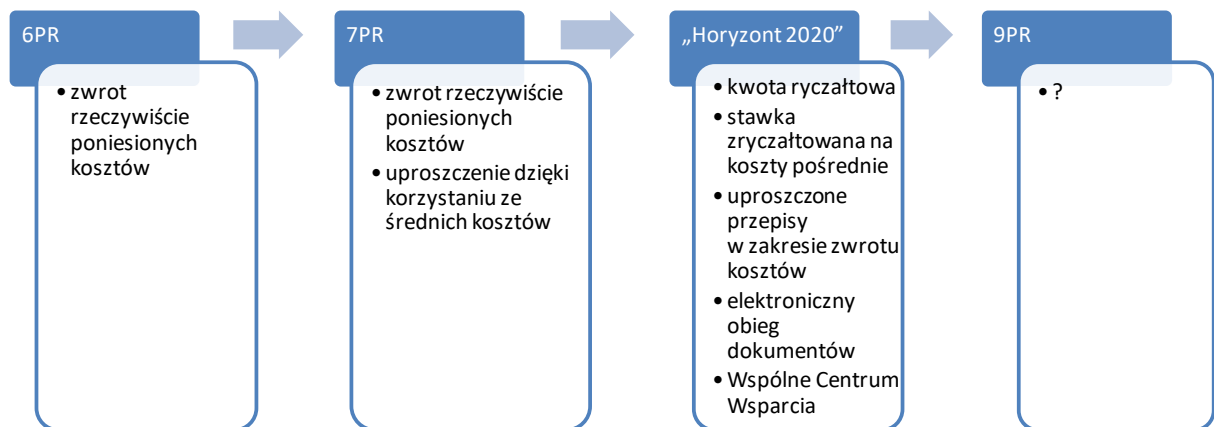
	Okres programowania		
	2000–2006 ⁽¹⁾	2007–2013 ⁽²⁾	2014–2020
Nagrody	Brak	poniżej 0,1%	0,11% całkowitego budżetu

⁽¹⁾ W ramach 6PR nie przyznawano nagród.

⁽²⁾ W ramach 7PR ufundowano bardzo niewielką liczbę nagród w uznaniu za osiągnięcia (np. Nagrody Kartezjusza), a także podjęto działania pilotażowe na niewielką skalę dotyczące nagród motywacyjnych w programie w dziedzinie zdrowia. Pod koniec 7PR przyznano również „Europejską Nagrodę dla Innowatorów”.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przekazanych przez Komisję według stanu na styczeń 2018 r.

Wykres 3 – Ewolucja modeli kosztów w programach ramowych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ryczałtowe finansowanie projektów

24. Ryczałtowe finansowanie projektów polega na wypłacie określonej z góry kwoty pod warunkiem wykonania ustalonych wcześniej działań lub wypracowania danego produktu. Takie rozwiązanie znosi obowiązek prowadzenia sprawozdawczości na temat kosztów oraz objęcia beneficjentów otrzymujących dofinansowanie z UE kontrolami finansowymi *ex post*. Może także przyczynić się do uproszczenia zwrotu kosztów. Komisja testuje obecnie dwa rozwiązania pilotażowe w ramach programu „Horyzont 2020”. Pierwsze z nich polega na tym, że kwotę ryczałtową przyznaje się na projekt jako całość, przy czym jej wysokość jest

określona w zaproszeniu do składania wniosków. W ramach drugiego kwota ta może zostać obliczona na podstawie kosztorysu przedstawionego przez beneficjenta we wniosku o dofinansowanie. W tych dwóch przypadkach beneficjenci otrzymają kwotę ryczałtową pod warunkiem, że istnieje wystarczająca pewność, iż zrealizowali oni działania opisane w planie projektu.

25. Posiłkując się wynikami prac kontrolnych przeprowadzonych na potrzeby corocznego poświadczenia wiarygodności, Trybunał przeanalizował koncepcję metody ryczałtowego finansowania projektów w obszarze badań naukowych i jest zdania, że metoda ta:

- ze względu na jej stosunkową prostotę mogłaby posłużyć jako odpowiedni model finansowania, zachęcając do udziału w programie „Horyzont 2020” zwłaszcza młodych naukowców, MŚP i nowe podmioty;
- niemniej mogłaby być trudna do wdrożenia, ponieważ wymagałaby zmiany mentalności w społeczności naukowców, którzy od dziesięcioleci są przyzwyczajeni do programów opierających się na zwrocie kosztów. Ponadto Komisja musiałaby zmienić swoje podejście do wyboru, oceny, monitorowania i ewaluacji projektów.

26. Komisja rozważa obecnie udoskonalenie uproszczonych form kosztów, takich jak ryczałtowe finansowanie projektów. Dotychczas było to utrudnione ze względu na brak odpowiednich informacji na temat wyników oraz odnośnych kryteriów, co wynika z tego, że trudno jest przewidzieć i ocenić rezultaty i oddziaływanie badań naukowych. Często też rezultatów nie można prześledzić w sposób linearny⁵¹ i mogą one wystąpić długo po tym, jak przyznano dofinansowanie⁵². Mimo to korzystanie z informacji na temat wyników i z odnośnych kryteriów jest istotne w celu zapewnienia, by projekty badawcze finansowane ze środków UE przynosiły wartość dodaną, a także by osiągnąć cele polityki w tym zakresie, takie jak „doskonałość”, upowszechnianie wyników i współpraca z przemysłem.

⁵¹ Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie roczne za 2015 r., pkt 3.24.

⁵² Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie roczne za 2015 r., pkt 3.31.

Uznawanie praktyk księgowych stosowanych przez beneficjentów⁵³

27. Beneficjenci mogą korzystać z własnych systemów i praktyk księgowych ustanowionych zgodnie z przepisami krajowymi i międzynarodowymi standardami rachunkowości. W tych przepisach i standardach może być przewidziany pewien margines swobody co do metod księgowania kosztów przez beneficjentów. W rezultacie istnieje ryzyko, że stosowane przez beneficjentów metody obliczania i klasyfikowania pozycji kosztów nie będą spełniać kryteriów kwalifikowalności kosztów określonych w unijnym rozporządzeniu finansowym i nie będą zgodne z zasadami uczestnictwa w danym programie na rzecz badań naukowych i innowacji, nawet jeśli metody te zostały uznane przez np. krajowe instytucje finansujące. Oznacza to, że niektórzy uczestnicy muszą zainwestować w zakup określonych narzędzi księgowych w celu uzasadnienia pewnych pozycji kosztów w ramach finansowania udzielonego ze środków programu „Horyzont 2020”, choć nie ma takiego wymogu w przypadku innych funduszy krajowych.

28. Wykorzystanie zwyczajowych praktyk księgowych beneficjentów do celów kontroli obniża koszty dla beneficjentów. W programie „Horyzont 2020” faktycznie dopuszczono korzystanie z takich praktyk w pewnym zakresie⁵⁴. Komisja ostrożnie podchodzi jednak do kwestii pełnego uznawania praktyk księgowych beneficjentów, ponieważ podważyłoby to zasadę stosowania jednolitych przepisów w odniesieniu do beneficjentów we wszystkich państwach członkowskich. Co więcej, w krajowych systemach kontroli i audytu nie sprawdza się co do zasady kosztów poniesionych w związku z realizacją projektów w ramach zarządzania bezpośredniego. Stanowi to dla Komisji przeszkodę, by polegać na wynikach kontroli krajowych.

⁵³ Parlament Europejski, konferencja przewodniczących komisji parlamentarnych, pismo z 21.3.2017 r. w sprawie programu prac Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na 2018 r., s. 4. Komisja Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (ITRE) zaproponowała, by przeanalizować „wykorzystanie krajowych systemów księgowych [...] do celów uproszczenia”.

⁵⁴ Decyzja Komisji z dnia 24 stycznia 2011 r. w sprawie trzech działań upraszczających wdrożenie decyzji nr 1982/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji Rady 2006/970/Euratom oraz zmieniająca decyzje C(2007) 1509 i C(2007) 1625.

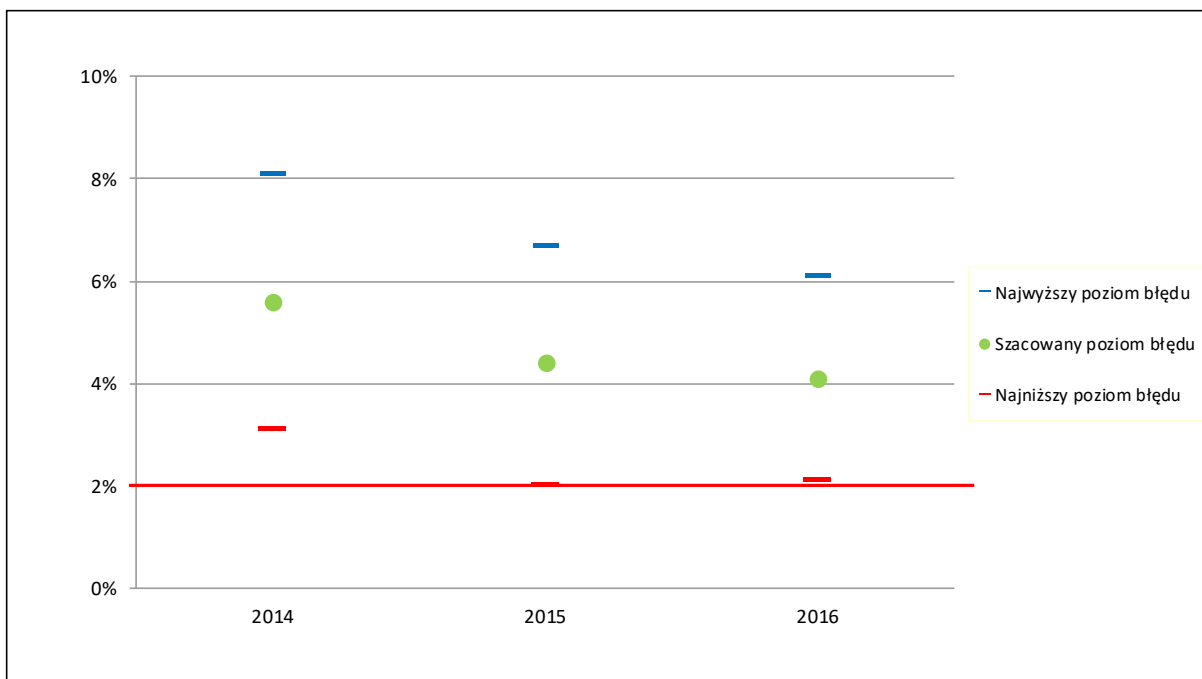
Kształtowanie się poziomu błędu

29. W rozdziale sprawozdania rocznego za 2016 r. dotyczącym „Konkurencyjności na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” Trybunał odnotował, że poziom błędu w tym obszarze się obniżył (z 5,6% w 2014 r. do 4,4% w 2015 r. i 4,1% w 2016 r.) (**wykres 4**). Spadek ten nie daje jednak pełnego obrazu sytuacji, jeśli chodzi o przejście z 7PR do programu „Horyzont 2020”, ponieważ:

- wydatki na badania naukowe i innowacje składają się na jedynie 59% wszystkich wydatków w dziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”⁵⁵;
- 79 spośród 92 transakcji skontrolowanych przez Trybunał w 2016 r. w obszarze badań naukowych i innowacji dotyczyło 7PR, a jedynie 13 – programu „Horyzont 2020”; w 2015 r. w próbie dobranej przez Trybunał znalazła się tylko jedna transakcja z programu „Horyzont 2020”;
- Trybunał przedstawia wyniki swoich kontroli w zakresie prawidłowości transakcji co roku, ale programy badawcze mogą być realizowane przez kilka lat; beneficjenci i Komisja mogą dokonywać zmian przez cały ten okres, jak i na etapie płatności końcowej;
- poziom błędu jest obliczany na podstawie błędów, które Trybunał był w stanie skwantyfikować. Występować mogą jednak również inne niedociągnięcia, takie jak uchybienia systemowe czy brak spełnienia wymogów dotyczących dokumentacji, które nie mają bezpośredniego wpływu na prawidłowość skontrolowanych transakcji. Trybunał bierze pod uwagę te niedociągnięcia w swojej opinii leżącej u podstaw poświadczenia wiarygodności, lecz z uwagi na ich charakter nie uwzględnia ich, obliczając poziom błędu.

⁵⁵ Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie roczne za 2016 r., ramka 5.1.

Wykres 4 – Szacowany poziom błędu (w proc.) w dziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” (lata 2014–2016)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

30. Trybunał ustalił, że większość błędów w ramach 7PR wynikała z nieprawidłowego zastosowania zasad kwalifikowalności, co oznacza, że uproszczenie mogłoby faktycznie przyczynić się do ograniczenia błędów⁵⁶. Choć informacje na temat wdrażania programu „Horyzont 2020” są ograniczone⁵⁷, ponieważ Trybunał skontrolował niewielką liczbę transakcji, istnieją przesłanki świadczące o utrzymującym się ryzyku nieprawidłowości w zestawieniach wydatków przedkładanych przez beneficjentów, zwłaszcza jeśli chodzi o koszty osobowe. W 2016 r. błędy wystąpiły w czterech z 13 transakcji dotyczących programu „Horyzont 2020” skontrolowanych przez Trybunał. Trzy błędy wynikały

⁵⁶ Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie roczne za 2016 r., pkt 1.10. Konkretnie przykłady przedstawiono w załączniku 5.2 – Przegląd błędów o wpływie co najmniej 20% w dziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” (Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie roczne za 2016 r.).

⁵⁷ Trybunał przewiduje, że w 2018 r. ponad połowa próby w obszarze badań naukowych dobranej na potrzeby sprawozdania rocznego będzie obejmować transakcje dokonane w ramach programu „Horyzont 2020”.

z nieprawidłowo zadeklarowanych kosztów osobowych, mimo wprowadzenia uproszczonych form kosztów i mniej rygorystycznych wymogów dotyczących arkuszy czasu pracy (**tabela 3**). Ponadto Trybunał wskazał na ryzyko błędnej interpretacji przepisów przez beneficjentów, zwłaszcza tych, którzy są z nimi mniej zaznajomieni, takich jak MŚP czy podmioty uczestniczące w programie po raz pierwszy⁵⁸.

Tabela 3 – Wnioski z kontroli 7PR / programu „Horyzont 2020” przedstawione w sprawozdaniu rocznym za 2016 r.

Próba w obszarze badań naukowych dobrana na potrzeby sprawozdania rocznego za 2016 r. w szczegółowym rozbiściu						
	7PR		„Horyzont 2020”		Ogółem	
	liczba	proc.	liczba	proc.	liczba	proc.
Skontrolowane transakcje	79	100%	13	100%	92	100%
w tym transakcje, w których wystąpiły błędy kwantyfikowalne związane z kosztami niekwalifikowalnymi	33	41%	4	30%	37	40%
w tym błędy wynikające z niekwalifikowalnych kosztów osobowych	18	23%	3	23%	21	23%

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UCZESTNICTWO A DOSKONAŁOŚĆ

Wskaźnik ubiegania się o wsparcie, wskaźnik pozytywnie rozpatrzonych wniosków i wskaźnik uczestnictwa

31. Wskaźnik ubiegania się o wsparcie służy do pomiaru liczby złożonych wniosków w podziale na państwa członkowskie lub rodzaje grup beneficjentów. Wskaźnik pozytywnie rozpatrzonych wniosków informuje o liczbie wniosków, które otrzymały finansowanie, w stosunku do łącznej liczby złożonych wniosków w podziale na państwa członkowskie lub rodzaje grup beneficjentów. Wskaźnik uczestnictwa stanowi miarę faktycznej wysokości uzyskanego finansowania w podziale na państwa członkowskie lub rodzaje grup beneficjentów. W programie „Horyzont 2020” naczelną zasadą jest „doskonałość”, co

⁵⁸ Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie roczne za 2016 r., pkt 5.5.

oznacza, że na podstawie konkurencyjnych zaproszeń do składania wniosków wybierane są jedynie najlepsze projekty.

Różnice geograficzne

32. Jeśli chodzi o wskaźnik ubiegania się o wsparcie, z danych Komisji wynika, że w ciągu pierwszych trzech lat realizacji programu (2014–2016) w państwach członkowskich UE-15, z wyjątkiem Luksemburga, odnotowano większą liczbę wniosków w ramach programu „Horyzont 2020” niż w państwach UE-13⁵⁹. W niektórych państwach UE-13 wskaźnik ten był jednak wyższy niż w krajach UE-15, jeśli liczbę wniosków porównać z liczbą pracowników naukowych w danym państwie członkowskim⁶⁰.

33. Jeżeli chodzi o wskaźnik pozytywnie rozpatrzonych wniosków, dane Komisji pokazują, że w przypadku wniosków w ramach programu „Horyzont 2020” mieści się on w przedziale od 9 do 18%, w zależności od państwa członkowskiego⁶¹. W ciągu pierwszych trzech lat realizacji programu najwyższe wskaźniki pozytywnie rozpatrzonych wniosków powyżej średniej wynoszącej 14,8% zarejestrowano w dziesięciu państwach członkowskich z grupy UE-15. Jak wynika z **tabeli 4**, choć w ostatnich programach ramowych średnie wskaźniki pozytywnie rozpatrzonych wniosków w poszczególnych państwach członkowskich obniżyły się, różnice pod tym względem między państwami UE-15 i UE-13 nadal się utrzymują.

⁵⁹ Komisja Europejska, „Horizon 2020 in full swing – Three years on – Key facts and figures 2014 - 2016” [„Horyzont 2020” w pełnym toku – Ocena po trzech latach – Najważniejsze fakty i liczby 2014–2016], s. 12.

⁶⁰ Tamże, s. 13.

⁶¹ Tamże, s. 20.

Tabela 4 – W państwach członkowskich UE-13 odnotowano niższe wskaźniki pozytywnie rozpatrzonych wniosków^(a) niż w państwach UE-15⁶²

	Grupa państw	
	UE-15	UE-13
6PR	25%	20%
7PR	22%	18%
„Horyzont 2020”	15%	11,9%

^(a)W stosunku do liczby wniosków.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przekazanych przez Komisję według stanu na luty 2018 r.

34. Wskaźnik uczestnictwa to wypadkowa wskaźnika ubiegania się o wsparcie i wskaźnika pozytywnie rozpatrzonych wniosków. Z danych przekazanych przez Komisję wynika, że w ciągu pierwszych trzech lat realizacji programu „Horyzont 2020” (2014–2016) państwa członkowskie UE-15 otrzymały około 87,8% łącznych środków (przy czym najniższe wskaźniki odnotowano w Luksemburgu i Portugalii – odpowiednio 0,3% i 1,6%), podczas gdy państwa UE-13 przypadło łącznie 4,9% środków⁶³. Pozostała część środków trafiła do krajów nienależących do UE⁶⁴. W niektórych państwach członkowskich UE-13 wskaźnik uczestnictwa był jednak wyższy niż w krajach UE-15, jeśli kwotę finansowania zestawimy z liczbą pracowników naukowych w danym państwie członkowskim⁶⁵. Ocena okresowa 7PR⁶⁶

⁶² Grupa UE-13 obejmuje państwa, które przystąpiły do UE w 2004 r. lub później. Są to: Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry. W skład grupy UE-15 wchodzi Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy.

⁶³ Komisja Europejska, „Horizon 2020 in full swing – Three years on – Key facts and figures 2014 - 2016”, s. 28.

⁶⁴ Tamże, s. 26.

⁶⁵ Tamże, s. 29.

⁶⁶ Ocena okresowa siódmego programu ramowego – sprawozdanie grupy ekspertów, sprawozdanie końcowe, 12 listopada 2010 r., sekcja 5.3.

wykazuje, że wielkość finansowania dla poszczególnych państw członkowskich nie jest proporcjonalna do ich liczby ludności ani do PKB.

Różnice między grupami beneficjentów

35. Jeśli spojrzeć na grupy beneficjentów, około 60% łącznej liczby wniosków w ramach programu „Horyzont 2020” przypada na organy administracji publicznej, około 36% wniosków złożyły natomiast przedsiębiorstwa⁶⁷. Jeżeli chodzi o wskaźnik pozytywnie rozpatrzonych wniosków w ramach programu, w przypadku przedsiębiorstw jest on podobny co w przypadku placówek edukacyjnych (13,5%) i kształtuje się poniżej średniej dla wszystkich grup beneficjentów (14,8%)⁶⁸. W ujęciu ogólnym w ciągu pierwszych trzech lat realizacji programu „Horyzont 2020” przedsiębiorstwa otrzymały 27% dostępnego finansowania, zaś około 69% trafiło do organów administracji publicznej⁶⁹. Pozostałą część środków przyznano innym podmiotom (tj. nie organom publicznym bądź przedsiębiorstwom)⁷⁰.

Działania na rzecz szerszego uczestnictwa i pieczęć doskonałości

36. Wybrana grupa państw członkowskich (tj. UE-13 oraz Luksemburg i Portugalia) oraz stowarzyszone kraje sąsiadujące mogą ubiegać się o objęcie działaniami na rzecz szerszego uczestnictwa realizowanymi przez Komisję. Działania te mają na celu wyeliminowanie przyczyn niskiego poziomu uczestnictwa tych państw członkowskich w programie „Horyzont 2020” poprzez zapewnienie im dodatkowego wsparcia w zakresie opracowywania polityki, rozwoju instytucjonalnego i budowania potencjału, skuteczniejszej komunikacji i tworzenia sieci kontaktów oraz sprawniejszego wdrożenia niezbędnych reform strukturalnych. Jak dotąd działaniami na rzecz szerszego uczestnictwa mają zostać objęte głównie podmioty publiczne w obszarze badań naukowych i edukacji w wybranych krajach. Ich zakresem nie są

⁶⁷ Komisja Europejska, „Horizon 2020 in full swing – Three years on – Key facts and figures 2014 - 2016”, s. 11.

⁶⁸ Tamże, s. 19.

⁶⁹ Tamże, s. 24.

⁷⁰ Tamże, s. 24.

natomiast bezpośrednio objęte przedsiębiorstwa prywatne, w tym MŚP i podmioty uczestniczące w programie po raz pierwszy.

37. „Pieczęć doskonałości” to certyfikat wysokiej jakości, wykorzystywany do tego, by wyróżniać wnioski projektowe, które spełniły kryteria wyboru, ale nie mogą zostać sfinansowane z uwagi na ograniczenia budżetowe. Szacuje się, że aby sfinansować wszystkie wnioski uznane jak dotąd za noszące znamiona „doskonałości”, konieczne byłyby dodatkowe środki w kwocie 66,3 mld euro⁷¹. Na pierwszego kandydata do wdrożenia inicjatywy dotyczącej „pieczęci doskonałości” w ramach programu „Horyzont 2020” wytypowany został instrument MŚP mający ułatwiać tego rodzaju przedsiębiorstwom dostęp do środków ze źródeł alternatywnych, takich jak europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne zarządzane przez organy krajowe, w celu umożliwienia realizacji wartościowych wniosków projektowych nieobjętych finansowaniem. Jak wynika z informacji podanych przez Komisję, certyfikaty „pieczęci doskonałości” uzyskało 8 781 wniosków projektowych w ramach instrumentu MŚP, które nie mogły zostać sfinansowane ze środków programu „Horyzont 2020”.

WKŁAD NA RZECZ UPROSZCZENIA PROGRAMÓW BADAWCZYCH PO PROGRAMIE „HORYZONT 2020”

W jakich obszarach osiągnięto uproszczenie?

38. Zdaniem osób korzystających ze wsparcia unijnego program „Horyzont 2020”, w porównaniu z wcześniejszymi programami badawczymi, to najlepszy jak dotychczas unijny program w dziedzinie badań i innowacji⁷². Różne podmioty dostrzegają znaczne starania ze

⁷¹ Komisja Europejska, monitorowanie programów ramowych <https://ec.europa.eu/research/evaluations/index.cfm?pg=monitoring>.

⁷² Druga konferencja pt. „Program »Horyzont 2020« – wyniki i dalsze uproszczenie”, 28 lutego 2017 r. <http://ec.europa.eu/research/index.cfm?pg=events&eventcode=21CCBCEC-AF19-3ABA-EA2990E929F25BAC>.

strony Komisji w zakresie uproszczenia i zachęcają do dalszych działań w tym kierunku^{73 74 75 76 77}.

39. Analiza przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że widoczne wysiłki na rzecz uproszczenia podjęto w następujących obszarach:

- łatwiejszy dostęp do podstawowych aktów prawnych dzięki stworzeniu narzędzi takich jak wzór umowy o udzielenie dotacji, program prac czy portal dla uczestników programu (**pkt 12–16**);
- rola, jaką nowo stworzone Wspólne Centrum Wsparcia odegrało w zakresie uproszczenia, skłoniła Komisję do powierzenia Centrum przewodniej funkcji we wprowadzeniu jednolitego systemu elektronicznego zarządzania dotacjami w całej Komisji⁷⁸ (**pkt 18–19**);

⁷³ Komisja Europejska, dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE, COM(2017) 358, 28 czerwca 2017 r., pkt 4.2.3.

⁷⁴ Na przykład: Europejskie Stowarzyszenie Uniwersytetów (EUA), „From Vision to Action: What EUA proposes for the Next Framework Programme for Research and Innovation (FP9)” [Od wizji do działania – Propozycje EUA dotyczące kolejnego programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (9PR)]. Oraz: Komisja Europejska, Sprawozdanie dotyczące wyników ankiety na temat uproszczenia programu „Horyzont 2020”.

⁷⁵ Parlament Europejski, rezolucja w sprawie absolutorium za 2015 r. (43). P8_TA(2017/0143), 27 kwietnia 2017 r., s. 23, 24, 41 i 50, pkt 34, 43, 161 i 214. Oraz: Parlament Europejski, Komisja Przemysłu, Badań Naukowych i Energii, sprawozdanie w sprawie przeglądu wdrażania programu „Horyzont 2020” w celu dokonania jego okresowej oceny oraz przygotowania wniosku dotyczącego 9. programu ramowego, (2016/2147(INI)), s. 7, 19 i 30, pkt 49 i sugestia 1. Oraz: Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Analiz Parlamentarnych, „»Horyzont 2020« – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji – Ocena wdrożenia w Europie”, luty 2017 r. (PE 598.599).

⁷⁶ Projekt konkluzji Rady 5940/18 ADD1 (s. 12) w sprawie procedury udzielenia absolutorium za 2016 r., rozdział 5 „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”, s. 12.

⁷⁷ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES) w sprawie oceny śródkresowej programu „Horyzont 2020”, sekcja 5.1 i 5.4 (INT/792), pkt 5.1 i 5.4.

⁷⁸ Wnioski operacyjne z posiedzenia Rady Zarządzania Korporacyjnego Komisji w dniu 26.10.2016.

- korzystanie z uproszczonych form kosztów, takich jak ryczałtowe finansowanie projektów (**pkt 24–26**);
- większa elastyczność w sprawozdawczości na temat kosztów, m.in. dzięki częściowemu uznaniu zwyczajowych praktyk księgowania kosztów stosowanych przez beneficjentów (**pkt 27–28**).

40. W kontekście dylematów opisanych w niniejszym dokumencie analitycznym uproszczenie jest nadal utrudnione w następujących obszarach:

- podstawowe przepisy nadal są trudne do zrozumienia dla uczestników programu, zwłaszcza dla podmiotów, które są z nimi mniej zaznajomione, jak np. MŚP (**pkt 11–16 i 30**);
- wdrożenie prostszych form finansowania nadal sprawia trudności beneficjentom (np. ze względu na konieczność dostosowania praktyk księgowania kosztów) oraz audytorom odpowiedzialnym za kontrole w tym zakresie (np. ze względu na brak dowodów kontroli); ponadto brak jest jak dotąd solidnych dowodów na zależność między działaniami na rzecz uproszczenia a kwantyfikowalnym poziomem błędów (**pkt 27–30** oraz **ramki 3 i 4**);
- w kolejnych programach badawczych wskaźnik pozytywnie rozpatrzonych wniosków się obniżał; państwa członkowskie UE-13 pozostają w tyle za państwami UE-15 (**pkt 33 i tabela 4**).

41. Zdaniem grupy wysokiego szczebla ds. programów badawczych⁷⁹: „w ramach programu »Horyzont 2020« osiągnięto znaczące uproszczenie”, a zalecane są „dalsze działania w tym kierunku”⁸⁰. Z doświadczeń Trybunału zgromadzonych w trakcie kontroli wynika, że należy

⁷⁹ Sprawozdanie „LAB – FAB – APP” [Badania – innowacje – zastosowania] opublikowane przez niezależną grupę wysokiego szczebla ds. maksymalizacji oddziaływania programów UE w zakresie badań naukowych i innowacji (lipiec 2017 r.).

⁸⁰ „LAB – FAB – APP – Investing in the European future we want” [Badania – innowacje – zastosowania: Inwestycje w przyszłą Europę, jakiej pragniemy], Komisja Europejska, DG RTD, lipiec 2017 r., s. 18 i s. 6 (zalecenie 7).

w dalszym ciągu dążyć do ograniczenia obciążeń dla beneficjentów, zharmonizować przepisy ze zwyczajowymi praktykami uznanymi przez krajowe instytucje finansujące, zoptymalizować procedury zarządcze Komisji oraz, w uzasadnionych przypadkach, w działaniach kontrolnych przyjąć podejście, które będzie w większym stopniu opierać się na analizie ryzyka⁸¹. Ponadto Trybunał zaleca, by w celu zaradzenia brakowi pewności prawa w dalszym ciągu brać pod uwagę uproszczone formy kosztów, takie jak koszty jednostkowe, kwoty ryczałtowe, finansowanie według stawek ryczałtowych oraz nagrody.⁸²

Propozycje dotyczące uproszczenia programów badawczych po programie „Horyzont 2020”

42. Mając na względzie wcześniejsze sprawozdania specjalne i opinie, Trybunał wykazał w swojej analizie, że należy zwrócić uwagę na następujące obszary:

Propozycja 1 (stabilność a zmiany) – Potrzeba zapewnienia, by przyjęcie aktów prawnych i ich wejście w życie dzielił rozsądny okres czasu⁸³⁸⁴

- Zainteresowanym podmiotom, takim jak Komisja i beneficjenci, należy zapewnić wystarczająco dużo czasu, by mogły przystosować się do nowych ram prawnych opierających się na zasadach dobrej administracji (**pkt 4, 11 i 20–22**).

⁸¹ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 2/2013.

⁸² Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie roczne za 2016 r., pkt 5.31.

⁸³ Sprawozdanie specjalne nr 2/2017 pt. „Negocjacje Komisji dotyczące umów partnerstwa i programów w obszarze spójności na lata 2014–2020”, pkt X streszczenia, wykres 3, pkt 36–37 i 138–139 oraz zalecenie 1.

⁸⁴ Sprawozdanie specjalne nr 1/2004 na temat zarządzania pośrednimi działaniami w dziedzinie BRT w piątym programie ramowym (5PR) badań i rozwoju technologicznego (1998–2002) wraz z odpowiedziami Komisji (2004/C 99/01), pkt VI streszczenia.

Propozycja 2 (rozliczalność a odpowiedzialność) – Konieczność przeanalizowania szerszego korzystania z uproszczonych form kosztów takich jak ryczałtowe finansowanie projektów i nagrody^{85 86 87}

- Należy przeanalizować szersze korzystanie z uproszczonych form kosztów, tak aby zachęcić do większego udziału w programie wszystkie rodzaje grup beneficjentów (np. MŚP i nowe podmioty) w oparciu o bardziej odpowiednie kryteria dotyczące wyników (**pkt 5 i 24–26**).

Propozycja 3 (pewność prawa a swoboda uznania) – Konieczność wyjaśnienia, że wytyczne nie mają charakteru wiążących przepisów⁸⁸

- Korzystanie z narzędzi takich jak wytyczne, dodatkowych w stosunku do przepisów prawnych, nie powinno stanowić przeszkody dla stosowania indywidualnych praktyk (**pkt 6–7 i 11–16**).

Propozycja 4 (interesy beneficjentów a interes UE) – Konieczność dalszej harmonizacji przepisów w ramach programu z praktykami księgowymi stosowanymi przez beneficjentów⁸⁹

- Należy dążyć do dalszego uznawania praktyk księgowych stosowanych przez beneficjentów, zgodnie z nowym rozporządzeniem finansowym, co w uzasadnionych

⁸⁵ Sprawozdanie roczne za 2016 r., pkt 5.31, zalecenie 1.

⁸⁶ Sprawozdanie specjalne nr 2/2013 „Czy Komisja zapewniła wydajną realizację siódmego programu ramowego w zakresie badań?”, zalecenie 5.

⁸⁷ Opinia nr 6/2012 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady uczestnictwa i upowszechniania dla programu „Horyzont 2020” – programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020), pkt XI streszczenia (nagrody), pkt 36.

⁸⁸ Sprawozdanie specjalne nr 2/2013 pt. „Czy Komisja zapewniła wydajną realizację siódmego programu ramowego w zakresie badań?”, pkt III streszczenia oraz pkt 26, 31 i 34.

⁸⁹ Sprawozdanie specjalne nr 2/2013 pt. „Czy Komisja zapewniła wydajną realizację siódmego programu ramowego w zakresie badań?”, pkt VI lit. a) streszczenia, pkt 21–22 i zalecenie 1.

przypadkach powinno odbywać się na podstawie wyników prac innych podmiotów, np. w oparciu o certyfikację przez właściwe organy krajowe (**pkt 8 i 27–28**).

Propozycja 5 (regionalna dystrybucja wsparcia a wspieranie doskonałości) – Konieczność akceptowania wartościowych wniosków badawczych zweryfikowanych w ramach programu „Horyzont 2020” w innych programach krajowych i europejskich z wykorzystaniem odpowiedniego mechanizmu koordynacji^{90 91 92}

- Wyniki oceny i procesu selekcji wartościowych wniosków badawczych w ramach programu „Horyzont 2020” powinny być uznawane w innych obszarach polityki UE, np. w polityce spójności, tak aby zapobiec niepotrzebnemu powielaniu prac przez służby Komisji zgodnie z podejściem zakładającym kompleksową obsługę wniosków oraz aby zapewnić ogólną wydajność procedur przy przydziale środków unijnych (**pkt 9, 33, 35 i 37**).

⁹⁰ Sprawozdanie specjalne nr 2/2013 pt. „Czy Komisja zapewniła wydajną realizację siódmego programu ramowego w zakresie badań?”, pkt VI lit. b) i c) streszczenia, wykres 5, pkt 31–34 oraz zalecenia 2, 3 i 4.

⁹¹ Sprawozdanie specjalne nr 2/2010 pt. „Skuteczność programów wsparcia projektów infrastruktury i rozwoju nowych infrastruktur w ramach szóstego programu ramowego w dziedzinie badań naukowych”, zalecenie 2.

⁹² Opinia nr 6/2012 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady uczestnictwa i upowszechniania dla programu „Horyzont 2020” – programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020), pkt 2 wstępu, pkt II streszczenia i pkt 9.

ZAŁĄCZNIK I**Prace Trybunału w zakresie unijnych programów ramowych w dziedzinie badań i innowacji**

- Sprawozdania roczne i specjalne sprawozdania roczne Trybunału za 2015 i 2016 r.¹
- Sprawozdania specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego:
 - Sprawozdanie specjalne nr 4/2016 pt. „Europejski Instytut Innowacji i Technologii musi zmodyfikować swoje mechanizmy operacyjne oraz pewne elementy koncepcji w celu osiągnięcia spodziewanego oddziaływania”
 - Sprawozdanie specjalne nr 2/2013 pt. „Czy Komisja zapewniła wydajną realizację siódmego programu ramowego w zakresie badań?”
 - Sprawozdanie specjalne nr 2/2010 pt. „Skuteczność programów wsparcia projektów infrastruktury i rozwoju nowych infrastruktur w ramach szóstego programu ramowego w dziedzinie badań naukowych”
 - Sprawozdanie specjalne nr 8/2009 pt. „»Sieci doskonałości« oraz »projekty zintegrowane« w ramach wspólnotowej polityki w zakresie badań naukowych: Czy założone cele zostały osiągnięte?”
 - Sprawozdanie specjalne nr 1/2004 na temat zarządzania pośrednimi działaniami w dziedzinie BRT w piątym programie ramowym (5PR) badań i rozwoju technologicznego (1998–2002).
- Opinie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego:
 - Opinia nr 6/2012 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady uczestnictwa i upowszechniania dla programu „Horyzont 2020” – programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020)
 - Opinia nr 1/2006 w sprawie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady uczestnictwa przedsiębiorstw, ośrodków badawczych i uczelni wyższych w działaniach prowadzonych w ramach

¹ <https://www.eca.europa.eu>.

siódmego programu ramowego oraz zasady upowszechniania wyników badań
(2007–2013)

ZAŁĄCZNIK II**Wykaz warsztatów i konferencji, w których udział wzięli pracownicy Trybunału**

1. Warsztaty „Praktyczne doświadczenia beneficjentów końcowych z realizacji europejskich programów ramowych w dziedzinie badań i innowacji – 7PR / Horyzont 2020”, 9 lutego 2015 r., Bruksela.
2. Symposium „Kontrolowanie polega na słuchaniu” – Zasady i standardy kontroli: źródła, powiązania i konsekwencje, 2 lipca 2015 r., Europejski Trybunał Obrachunkowy, Luksemburg.
3. Udzielenie absolutorium – Carlos Moedas, komisarz ds. badań, nauki i innowacji, w obecności Alexa Brenninkmeijera, sprawozdanie roczne za 2014 r., 3 grudnia 2015 r., Bruksela.
4. Warsztaty zorganizowane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, Ramy teoretyczne – brak pewności prawa w przypadku beneficjentów końcowych dotacji UE, 11 marca 2016 r., Bruksela.
5. Prezentacja sprawozdania specjalnego Trybunału na temat Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii, 21 kwietnia 2016 r., Parlament Europejski, Bruksela.
6. Komisja Przemysłu, Badań Naukowych i Energii – wymiana poglądów na temat sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego za 2015 r., 10 listopada 2016 r., Bruksela.
7. Grupa robocza Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii ds. programu „Horyzont 2020”: „Uproszczenie a system księgowy – stawka zryczałtowana czy zwrot pełnych kosztów / współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym”, 8 grudnia 2016 r., Bruksela.
8. Komisja Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego, wymiana poglądów z Carlosem Moedasem, komisarzem ds. badań, nauki i innowacji, w obecności odpowiedzialnego za ten obszar członka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Alexa Brenninkmeijera, sprawozdanie roczne za 2015 r., 24 stycznia 2017 r., Bruksela.
9. Nieformalny dialog pomiędzy Ligą IDEA, Komisją Europejską i Europejskim Trybunałem Obrachunkowym, 28 marca 2017 r., Bruksela.
10. Dyskusja z nieformalną grupą biur łącznikowych DG ds. Badań i Rozwoju Technologicznego „Finansowanie badań naukowych a sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego za 2016 r.”, 7 czerwca 2017 r., Bruksela.
11. Przesłuchanie przed Komisją Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego „Od 7. programu ramowego do programu »Horyzont 2020«”, 21 czerwca 2017 r., Bruksela.
12. Nieformalne spotkanie zainteresowanych podmiotów dotyczące uproszczenia przyszłego programu ramowego (9PR), Europejskie Stowarzyszenie Uniwersytetów (EUA), 11 października 2017 r., Bruksela.
13. Wydarzenie dotyczące polityki zorganizowane przez Europejskie Stowarzyszenie Organizacji Badawczo-Technologicznych, „W kierunku 9PR – maksymalizacja oddziaływania badań i innowacji w celu zagwarantowania silnej pozycji Europy na arenie międzynarodowej”, 11 października 2017 r., Bruksela.

14. Komisja Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego, wymiana poglądów z Carlosem Moedasem, komisarzem ds. badań, nauki i innowacji, w obecności odpowiedzialnego za ten obszar członka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Alexa Brenninkmeijera, sprawozdanie roczne za 2016 r., 19 października 2017 r., Bruksela.
15. Warsztaty dla zainteresowanych podmiotów na temat dalszego uproszczenia wdrażania programów ramowych w zakresie badań naukowych i innowacji, 20 października 2017 r., Bruksela.
16. Wizyta dyrektora Wspólnego Centrum Wsparcia (DG RTD) w Europejskim Trybunale Obrachunkowym, 15 listopada 2017 r., Luksemburg.

ZAŁĄCZNIK III**Przegląd istotnych uproszczeń wprowadzonych od czasu piątego programu ramowego¹****5PR – 6PR**

- Wprowadzenie internetowego Elektronicznego Systemu Składania Wniosków oraz opracowanie narzędzi elektronicznych
- Wprowadzenie świadectw audytu
- Wprowadzenie zbiorowej odpowiedzialności finansowej partnerów w ramach projektu
- Przyjęcie planu działania mającego na celu racjonalizację i przyspieszenie procedur, przewidującego przede wszystkim: ograniczenie czasu oczekiwania na podpisanie umowy, doprecyzowanie przepisów, zapewnienie lepszych informacji oraz udoskonalenie zarządzania wewnętrznego

6PR – 7PR

- Doprecyzowanie ram prawnych dzięki przyjęciu ogólnej umowy o udzielenie dotacji w miejsce umowy ogólnej
- Ograniczenie obciążenia sprawozdawczego dzięki wydłużeniu standardowych okresów sprawozdawczości z realizacji projektów (z 12 do 18 miesięcy)
- Rozszerzenie praktyki składania wniosków projektowych w dwóch etapach

Model finansowania

- Zniesienie modelu „kosztów dodatkowych” (który uniemożliwiał uczelniom wyższym naliczanie kosztów osobowych w przypadku pracowników zatrudnionych na stałe)
- Przyjęcie „uproszczonej metody” obliczania kosztów pośrednich w przypadku beneficjentów, którzy nie dysponują kompleksowym systemem księgowania kosztów
- Dopuszczenie korzystania z kwot ryczałtowych w przypadku krajów uczestniczących we współpracy międzynarodowej

Audyty i kontrole

- Wprowadzenie certyfikacji *ex ante* metody obliczania średnich kosztów personelu

¹ Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji (luty 2018 r.).

- Udoskonalenie systemu świadectw audytu (uzgodnienie procedur stosowanych przez audytorów poświadczających oraz wprowadzenie świadectwa kontroli sprawozdań finansowych)
- Znaczne ograniczenie liczby świadectw kontroli sprawozdań finansowych dzięki ustanowieniu minimalnego progu (375 000 euro) decydującym o wymogu przedstawiania takich świadectw
- Przyjęcie wytycznych dotyczących weryfikowania sytuacji finansowej wnioskodawców, co zapewnia równe traktowanie i większą pewność prawa Stworzenie systemu indywidualnej rejestracji (URF), który umożliwi uczestnikom programu przekazanie podstawowych informacji prawnych, administracyjnych i finansowych tylko raz. Zadanie to zostało powierzone Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych
- Stworzenie funduszu gwarancyjnego, co umożliwiło reformę systemu kontroli *ex ante* i odejście od bankowych gwarancji finansowych
- Przyjęcie trzech rozwiązań w celu uproszczenia zarządzania unijnymi dotacjami na badania naukowe w ramach 7PR (średnie koszty personelu, stawka ryczałtowa na właścicieli MŚP oraz ustanowienie komitetu ds. rozliczania badań) (dokument C(2011) 174 final z 24.1.2011 opublikowany na portalu dla uczestników programu)
- Uproszczenie procedury odzyskiwania środków, doprecyzowanie kwestii kwalifikowalności podatków i opłat związanych z wynagrodzeniami (dokument C(1720) z 12.12.2009 opublikowany na portalu dla uczestników programu)
- Decyzja Komisji w sprawie wykorzystania stawek ryczałtowych w celu pokrycia kosztów ponoszonych przez beneficjentów w trakcie podróży wykonywanych w ramach dotacji na działania pośrednie, podjęta w ramach siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej (2007–2013) i siódmego programu ramowego Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom) (2007–2011)

7PR – „Horyzont 2020”

Model finansowania

- Radykalnie uproszczony model finansowania:
 - o jednolita stawka finansowania na projekt – w miejsce skomplikowanej matrycy stawek w zależności od kategorii organizacji i rodzaju działania, która obowiązywała w 7PR
- jednolita stawka ryczałtowa (25%) na pokrycie kosztów pośrednich – zamiast czterech różnych opcji dostępnych w 7PR

Audyty i kontrole

- Ograniczenie liczby weryfikacji *ex ante* zdolności finansowej – kontrolami objęci są jedynie prywatni koordynatorzy (inni partnerzy nie są nimi objęci, ponieważ w ich przypadku ryzyko pokryte jest ze środków funduszu gwarancyjnego)
- Dalsze znaczne ograniczenie liczby świadectw kontroli sprawozdań finansowych (tylko jedno świadectwo na beneficjenta na projekt w momencie jego zakończenia, jedynie w przypadku gdy wkład opierający się na rzeczywiście poniesionych kosztach i kosztach jednostkowych obliczonych zgodnie ze zwyczajowymi praktykami księgowania kosztów beneficjenta wynosi co najmniej 325 000 euro)
- Zniesienie obowiązku rejestracji czasu pracy w przypadku osób, które zajmują się projektem na pełen etat; uproszczone procedury rejestracji czasu pracy w przypadku osób, które zajmują się projektem w niepełnym wymiarze czasu pracy
- Stworzenie centralnej unijnej służby audytu w obszarze wydatków na badania naukowe i innowacje, korzystającej z jednolitej strategii audytu w przypadku wszystkich podmiotów wdrażających; okres przewidziany na audyt po zakończeniu realizacji projektu skrócony z 5 do 2 lat

Prawa własności intelektualnej

- Łatwiejszy transfer praw własności intelektualnej z mniejszym udziałem Komisji (Zasady uczestnictwa w programie „Horyzont 2020”, art. 44)

Komunikacja / IT

- Portal dla uczestników programu: jedna platforma służąca do kontaktów między beneficjentami, podmiotami wdrażającymi odpowiedzialnymi za zarządzanie dotacjami w ramach programu „Horyzont 2020” i ekspertami
- E-zarządzanie: w pełni elektroniczne zarządzanie dotacjami i umowami z ekspertami; automatyczne archiwizowanie i przechowywanie dokumentów w wersji elektronicznej

Czas oczekiwania na przyznanie dotacji (8 miesięcy)

- Podejście nieprzewidujące negocjowania
- Przyspieszenie procedur administracyjnych

ZAŁĄCZNIK IV**Najważniejsze przepisy i wytyczne dotyczące programów ramowych**

Rodzaj dokumentu (numer, liczba stron)	Okres programowania		
	2002–2006	2007–2013	2014–2020
Podstawa prawna - rozporządzenie / rozporządzenia - zasady uczestnictwa - programy szczegółowe	(1513/2002/WE, 33 strony) (2321/2002, 12 stron) 3 programy szczegółowe (łącznie 73 strony) 2002/834/WE 2002/835/WE 2002/836/WE	(1982/2006/WE, 41 stron) (1906/2006, 18 stron) 4 programy szczegółowe (łącznie 284 strony) 2006/971/WE 2006/972/WE 2006/973/WE 2006/974/WE	(1291/2013, 70 stron) (1290/2013, 23 strony) 1 program szczegółowy (2013/743/UE, 77 stron)
Dokumenty prawne na potrzeby wdrażania - programy prac - wzór / wzory umowy o udzielenie dotacji ⁽¹⁾	(18 dokumentów, 994 strony)	(7 dokumentów, 9048 stron) (21 dokumentów, 1554 strony)	(3 dokumenty, 5487 stron) (26 dokumentów, 2897 stron)
Dokumenty z wytycznymi dotyczące umów o udzielenie dotacji ⁽²⁾		(29 dokumentów, 800 stron)	(1 dokument, 750 stron)
Inne Inicjatywy na mocy art. 185: - EDCTP - Eurostars - EMRP (2009)/EMPIR (2014) - AAL - BONUS - PRIMA Wspólne przedsięwzięcia: - BBI - IMI2 - Czyste Niebo 2 - ECSEL - FCH2 - SESAR - S2R		- (743/2008, 10 stron) (912/2009, 14 stron) (742/2008, 9 stron) (862/2010, 14 stron) (560/2014, 22 strony) (557/2014, 23 strony) (558/2014, 31 stron) (561/2014, 27 stron) (559/2014, 22 strony) (219/2007, 11 stron – zmienione rozp. 1361/2008, 6 stron i 721/2014, 8 stron) (642/2014, 25 stron)	(556/2014, 16 stron) (553/2014, 13 stron) (555/2014, 11 stron) (554/2014, 13 stron) (2017/1324, 15 stron)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji (luty 2018 r.).



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2018

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.