

Eriaruanne

Enamik programmi „Horisont 2020“ kaasatud lihtsustamismeetmetest on küll toetusesaajate elu lihtsamaks teinud, kuid paranemiseks on veel ruumi

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule)



EUROOPA
KONTROLLIKODA

AUDITIRÜHM

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemasid. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi turgude reguleerimise ja konkurentsivõimelise majanduse valdkondade auditeerimise eest vastutav IV auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Neven Mates. Auditit juhtis kontrollikoja liige Alex Brenninkmeijer, keda toetasid kabinetiülem Raphael Debets, kabineti atašee Di Hai, valdkonnajuht Paul Stafford, auditijuht Daniela Hristova ning audiitorid Wayne Codd, Juan Antonio Vázquez Rivera ja Marco Montorio.



Vasakult paremale: Raphael Debets, Di Hai, Wayne Codd, Alex Brenninkmeijer, Paul Stafford, Daniela Hristova, Marco Montorio, Juan Antonio Vázquez Rivera.

SISUKORD

	Punkt
Lühendid ja akronüümid	
Sõnastik	
Kokkuvõte	I–XI
Sissejuhatus	1–10
Mis on programm „Horisont 2020“?	1–4
ELi teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamise ajalugu	5–7
Ülevaade viimastest lihtsustamismeetmetest	8–10
Auditi ulatus ja lähenemisviis	11–14
Auditi ulatus	11–12
Lähenemisviis	13–14
Tähelepanekud	15–115
Komisjon on lähtunud oma eelmistest programmidest saadud kogemusest, et kindlaks teha, milliseid lihtsustamismeetmeid on vaja	15–20
Peamised muudatused, mis aitasid lihtsustamist saavutada, olid seotud ülesehituse, korralduse ja toetusvahenditega	21–69
Ühine tugikeskus on üks peamisi samme programmi „Horisont 2020“ ühtse rakendamise suunas	21–29
Toetusesaajad tunnevad heameelt teabevahetuse ja tagasiside kanalite üle, kuid mõned neist märgivad siiski ka erinevat kohtlemist ja teenuse taseme erinevust	30–45
Osalejaportaali lihtsustab toetusesaajatel toetuse haldamist	46–51
Komisjoni suunised (anoteeritud näidistoetusleping) on põhjalikud, kuid neid on raske kasutada ja sagedased muutused on põhjustanud ebakindlust	52–55
Uusi lihtsustamist võimaldavaid algatusi ei ole veel täielikult katsetatud ja hinnatud	56–69
Toetuse saamine toimub kiiremini, kuid halduskoormuse vähendamise võimalused ei ole veel täielikult ammendatud	70–96
Läbirääkimiste etapi kaotamine on toetuse andmist kiirendanud	72–75

Kaheetapilise käsituse ulatuslikum kasutamine võib vähendada paljude tagasilükatavate taotlejate kulusid	76–79
Hindamiste kvaliteet ja tagasilükatud taotlejatele tagasiside andmine valmistavad jätkuvalt muret	80–90
Kvaliteedimärgis ei ole ootustele vastanud	91–96
Projektikulude kohta aruannete esitamine ja kulude auditeerimine	97–112
Personalikulud käsitlevaid eeskirju lihtsustati, kuid mõned muutused on tekitanud toetusesaajatele raskusi ja personalikulud jäävad peamiseks veaallikaks	97–105
Auditikoormus on vähenenud, kuid toetusesaajaid käsitletakse allhanke korras tehtud järelauditites erinevalt	106–112
VKEde osalemine on suurenenud, kuid takistused jäävad	113–115
Järeldused ja soovitused	116–129
Korralduslikud jõupingutused lihtsustamise nimel	117–121
Projekti käivitamine	122–126
Projektikulude kohta aruannete esitamine ja kulude auditeerimine	127–128
VKEde osalemine	129
Lisa. Lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamisega toetusesaajate hinnangul kaasnevad ohud	
Komisjoni vastused	

LÜHENDID JA AKRONÜÜMID

AMGA	Annoteeritud näidistoetusleping
CIP	Konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogramm
CSC	Ühine tugikeskus
DG CNECT	Euroopa Komisjoni sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraat
DG RTD	Euroopa Komisjoni teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat
EARTO	Euroopa Teadus- ja Tehnoloogiaorganisatsioonide Assotsiatsioon
EASME	Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtjate Rakendusamet
ECA	Euroopa Kontrollikoda
EIT	Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut
EP	Euroopa Parlament
EÜA	Euroopa Ülikoolide Assotsiatsioon
FP7	Seitsmes raamprogramm
FP9	Üheksas raamprogramm
H2020	„Horisont 2020“ (kaheksas raamprogramm)
IA	Innovatsioonimeede
JRC	Teadusuuringute Ühiskeskus
MGA	Näidistoetusleping
NCP	Riiklik kontaktpunkt
REA	Teadusuuringute Rakendusamet
RES	Teadusuuringute päringute talitus
RTO	Teadus- ja tehnoloogiaorganisatsioon
SMEI	Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate vahend
TRL	Tehnoloogiaks valmisoleku tase
UEAPME	Euroopa Käsitööettevõtjate ning Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtjate Keskliit
VKEd	Väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad

SÕNASTIK

Annoteeritud näidistoetusleping (AMGA) – taotlejatele ja toetusesaajatele mõeldud kasutussuunis, mis sisaldab kokkuvõtet üldise näidistoetuslepingu (GMGA) ja programmi „Horisont 2020“ erinevate konkreetsete näidistoetuslepingute kohta ning selgitab nende tingimusi.

Eelkontrollid – ennetavad kontrollid, mis viiakse läbi kas enne toetuslepingu allakirjutamist või toetuse väljamaksmist.

Ergutusauhinnad – lihtsustatud kuluvõimaluse liik rahalise panusega, mis antakse välja võistluse rahalise auhinnana.

FP7 – seitsmes raamprogramm.

H2020 – kaheksas raamprogramm.

Infodokument – Euroopa Kontrollikoja 2018. aasta märtsi infodokument „Panus ELi teadusuuringute programmi lihtsustamisse pärast programmi „Horisont 2020““.

Juhtalgatus „Innovaatiline liit“ – üks seitsmest strateegia „Euroopa 2020“ juhtalgatusest.

Järeldkontrollid – pärast makse tegemist läbiviidavad kontrollid.

Mitmeaastane finantsraamistik – ELi mitmeaastane eelarve, millega on kindlaks määratud järgneva 5–7 aasta ELi kulutuste prioriteedid ja näitajad.

Mitmeastmeline rahastamine – Euroopa Komisjoni mehhanism, mille kaudu toetusesaajad saavad jaotada vahendeid alltoetuste kaudu konsortsiumi mittekuuluvatele kolmandatele osapooltele.

Osalejaportaali – ELi rahastatavate teadus- ja innovatsiooniprojektide elektroonilise haldamise veebiplatvorm, mis majutab toetuse andmise ettepanekute ja projektide haldamise teenuseid kogu projekti kestel.

Osalemiseeskirjad – määruses (EL) nr 1290/2013 sätestatud rahastamiseeskirjad programmi „Horisont 2020“ kohta.

Programmi „Horisont 2020“ tulemustabel – programmi „Horisont 2020“ rakendamise andmete veebipõhine esitus, mis on kättesaadav osalejaportaalis.

Projektijuht – ELi ametnik, kes seisab projektis ELi huvi eest; toetusesaajate peamine kontaktpunkt. Projektijuht jälgib tavaliselt projekti algusest lõpuni ning tal on otsustav roll kõikides asjaomastes otsustes, mis mõjutavad projekti (maksed, muudatused, läbivaatamised jne).

Projektikonkurss – menetlus, millega kutsutakse taotlejaid esitama oma projekte ELi rahastuse saamiseks. Konkursse on mitut liiki (eri esitamise- või hindamiskavadega): 2-astmelised konkursid, mitme eri tähtajaga konkursid ja projekti esitamise kutsed.

Raamprogramm – ELi peamine vahend Euroopa teadusuuringute rahastamiseks. Raamprogrammi kavandab Euroopa Komisjon ning selle võtavad kaasotsustamismenetluse teel vastu nõukogu ja Euroopa Parlament.

Siseriiklik kontaktpunkt – ELi liikmesriigis või mõnes muus programmis „Horisont 2020“ osalevas riigis loodud riiklik struktuur, mis pakub taotlejatele personaalset kohapealset tuge nende riigikeeles.

Strateegia „Euroopa 2020“ – Euroopa Komisjoni 3. märtsil 2010 esitatud kümneaastane strateegia Euroopa Liidu majanduse edendamiseks (asendab perioodil 2000–2010 kehtinud Lissaboni strateegiat). Peamine eesmärk on arukas, jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv, mille juurde kuulub riikliku ja ELi poliitika parem koordineerimine.

Taotleja – isik või organisatsioon (kas üksinda või rühmana), kes taotleb ELi rahastust.

Teadusuuringute ja innovatsiooni klaster – komisjoni peadirektoraadid, rakendusametid ja ühisettevõtted.

Teadusuuringute päringute talitus – komisjoni pakutav veebiteenus, mille eesmärk on vastata taotlejate ja toetusesaajate küsimustele Euroopa teadusuuringute kohta üldiselt ja juriidiliste isikute valideerimisprotsessi kohta.

Tehnoloogiaks valmisoleku tase – NASA väljatöötatud mõõteskaala konkreetse tehnoloogia küpsusastme hindamiseks. Seda kasutatakse peamiselt selleks, et hinnata üksikute

tehnoloogiakomponentide valmidust suuremas tehnoloogiasüsteemis kasutamiseks. Skaalal 1–9 vastab tehnoloogiaks valmisoleku tase nr 1 umbkaudu alusuuringutele, tasemed 2–4 rakendusuuuringutele, 5–6 rakendusuuuringutele/arendamisele, 7–8 tutvustamistegevusele ning tase 9 täieulatuslikule kasutuselevõtule.

Toetuse määramise aeg – haldusperiood, mis kestab projekti esitamisest kuni toetuslepingu allakirjutamiseni, millega loetakse projekt ametlikult käivitatuks.

Toetusesaaja – isik või organisatsioon (kas üksinda või rühmana), kellele pakutakse toetusena ELi rahastust.

Väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad (VKEd) – vähem kui 250 töötajaga ettevõtjad, kelle aastakäive ei ületa 50 miljonit eurot ja/või aasta bilansimaht ei ületa 43 miljonit eurot (määratletud soovitusel 2003/361/EÜ lisa artiklis 2).

Ühekordsed maksed – lihtsustatud kuluvõimaluse liik eelnevalt kindlaksmääratud summadega, mis hüvitatakse eelnevalt määratletud projektieesmärkide või projekti vaheeesmärkide saavutamisel, kusjuures osaleja ei pea teatama tegelikke tekkinud kulusid.

Ühine tugikeskus – komisjoni direktoraat, mille kõik tugiteenused on suunatud teadusuuringutele ja innovatsioonile.

KOKKUVÕTE

- I. Programm „Horisont 2020“ on kaheksas ELi teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogramm. See 2014.–2020. aasta perioodiks eraldatud 76,4 miljardi euro suuruse eelarvega programm on maailma suurim avaliku sektori teadusuuringute ja innovatsiooni programm.
- II. Programm „Horisont 2020“ mõjutab suurt hulka ELi poliitikavaldkondi ning seda juhivad komisjoni erinevad peadirektoraadid, mis muudab asja veelgi keerukamaks. Komisjon on programmis „Horisont 2020“ lihtsustanud oma eeskirju ja menetlusi, kiirendanud toetuse määramise aega, tõhustanud IT-süsteeme, vähendanud rahastamiskavade arvu ning pakkunud toetusesaajatele selgemaid suuniseid ja suuremat õiguskindlust.
- III. Kontrollikoda hindas, kas komisjoni lihtsustamismeetmed vähendasid toetusesaajate halduskoormust. Kontrollikoda uuris samuti, kas meetmete väljatöötamisel lähtuti eelnevatest hinnangutest ja sidusrühmade tagasisidest, ja viis programmi „Horisont 2020“ toetusesaajate seas läbi uuringu, et hinnata nende arvamust kõnealuste meetmete positiivse ja negatiivse mõju kohta, pidades silmas toetusesaajate halduskoormuse vähenemist.
- IV. Kontrollikoda jõudis järeldusele, et valdav osa komisjoni lihtsustamismeetmeid on tulemuslikult vähendanud programmi „Horisont 2020“ toetusesaajate halduskoormust, kuigi mitte kõik meetmed ei andnud soovitud tulemust ning endiselt on paranemisruumi. Tähtis on ka eeskirjade stabiilsus, sest toetusesaajad suudavad keeruliste tingimustega küll kohaneda, kuid juhiste sage muutmine võib tekitada segadust ja ebakindlust.
- V. Kontrollikoda tõdes, et komisjon on lähtunud oma eelmiste raamprogrammide juhtimise kogemusest, et kindlaks teha valdkonnad, mis vajavad lihtsustamist. Uued organisatsioonilised ja horisontaalsed struktuurid, eelkõige ühine tugikeskus, aitasid lihtsustamisele oluliselt kaasa. See ühtlustas programmi rakendamist.
- VI. Taotlejatele ja osalejatele nõu ja tuge pakkuvat teadusuuringute päringute talitust ühisesse tugikeskusesse ei kaasatud. Kuigi seitsmendast raamprogrammist peale on talitust parandatud, on lisaks sellele veel teisi kanaleid, mis vastavad päringutele, mistõttu ei ole

tagatud juhtumite ühtne menetlemine. Riiklikud kontaktpunktid pakuvad samuti eri tasemel tuge ja juhendamist.

VII. Parandati ka toetusvahendeid, nagu osalejaportaali. E-allkirja kasutuselevõtt lihtsustas taotlejate ja toetusesaajate jaoks toetuste määramist ja haldamist. Sellele vaatamata vajab tehniline pool jätkuvalt parandamist. Kuigi toetuste juhend sisaldab põhjalikku ja üksikasjalikku teavet, on see raskesti navigeeritav, eriti eelnevate kogemusteta toetusesaajate jaoks.

VIII. Toetuse määramise aeg alates taotluse esitamisest kuni toetuslepingu allakirjutamiseni on tänu elektroonilisele haldamisele ja läbirääkimiste etapi kaotamisele märkimisväärselt lühenenud, kuid halduskoormuse vähendamise võimalused ei ole täielikult ammendatud. Vaid murdosas projektikonkurssides rakendatakse kaheetapilist hindamist. See mõjutab eeskätt tagasilükatud taotlejaid. Veel ei ole tulemust andnud ka kvaliteedimärgise kasutamine, mis loodi selleks, et aidata tagasilükatud projektidel leida mujalt rahastust.

IX. Püüdlused lihtsustada personalikuluseid käsitlevaid eeskirju ei ole viinud taotletavate tulemusteni ja eeskirjad jäävad toetusesaajate jaoks liiga keeruliseks, mistõttu tekivad vead kulude deklareerimisel. Uute vastuvõetud käsituste mõningane negatiivne kõrvalmõju ja seejärel tehtud kohandused on põhjustanud segadust ja õiguskindlusetust. Suurem tuginemine tavapärasele kuluarvestustavadele, eriti personalikulude osas, võib halduskoormust vähendada. Uued lihtsustatud kuluvõimalused, nagu ühekordsed maksed ja ergutusauhinnad, võivad samuti halduskoormust vähendada, kuid komisjon ei ole neid veel piisavalt katsetanud.

X. Ühise audititeenistuse loomine ja uus auditistrateegia on vähendanud seitsmenda raamprogrammiga võrreldes auditikoormust, kuid allhanke korras tehtud auditite kõikuv kvaliteet võib toetusesaajate jaoks pettumust valmistada ja segadust tekitada.

XI. Kontrollikoda soovib komisjonil teha järgmist:

- a) parandada teabevahetust toetuse taotlejate ja saajatega;
- b) suurendada ühekordsete maksete katsetamist;

- c) uurida võimalusi taotluste kaheetapilise hindamise sagedasemaks kasutamiseks;
- d) vaadata üle eksperthindajate tasustamise tingimused;
- e) edendada kvaliteedimärgise tunnustamist;
- f) tagada osalejate eeskirjade ja juhiste stabiilsus;
- g) parandada allhankena tehtud auditite kvaliteeti;
- h) veelgi lihtsustada VKEdele mõeldud vahendeid ja juhiseid.

SISSEJUHATUS

Mis on programm „Horisont 2020“?

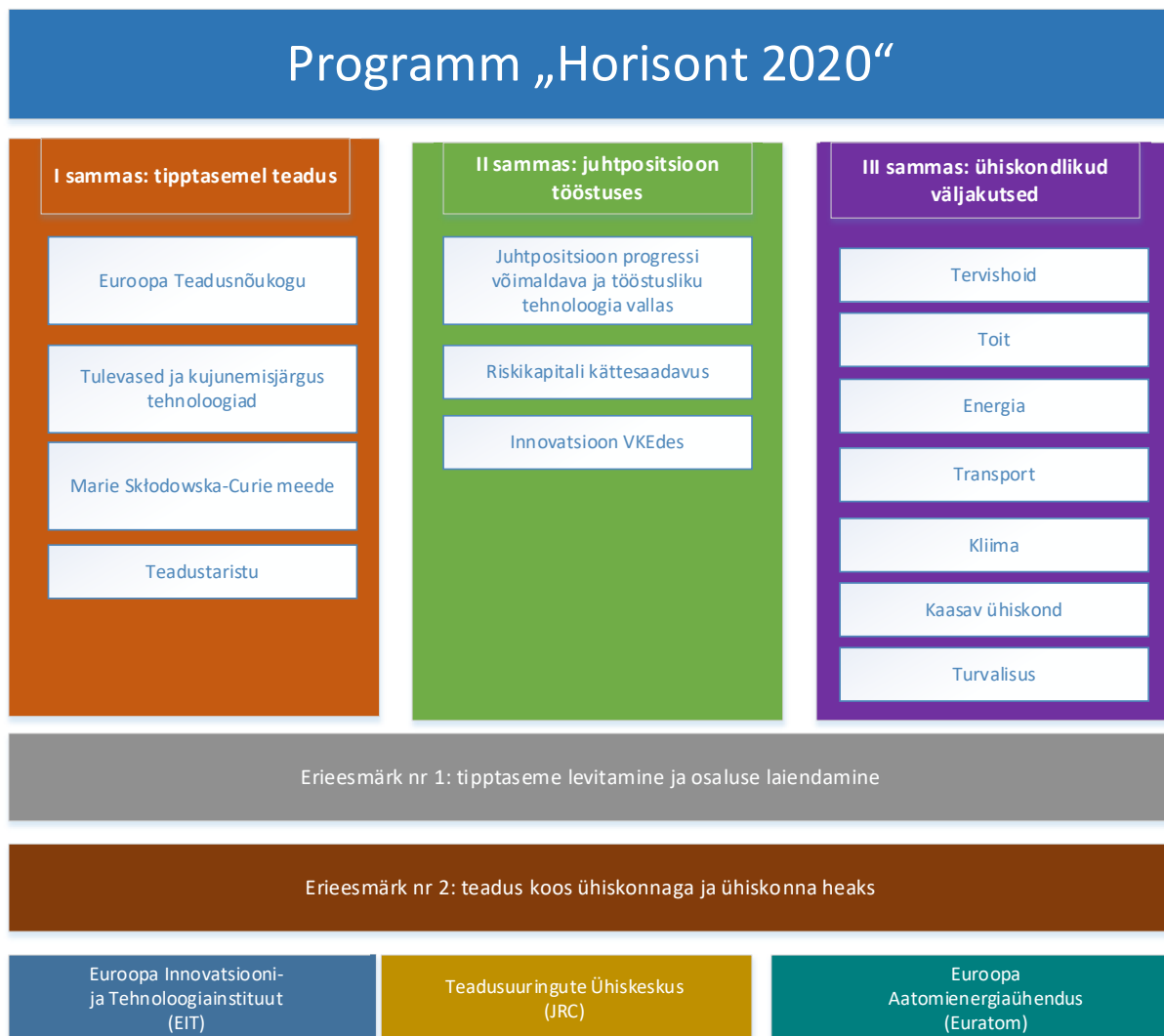
1. Programm „Horisont 2020“ on kaheksas ELi teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogramm. See 2014.–2020. aasta perioodiks eraldatud 76,4 miljardi euro suuruse eelarvega¹ programm on maailma suurim avaliku sektori teadusuuringute ja innovatsiooni programm.
2. Programm „Horisont 2020“ sai alguse strateegia „Euroopa 2020“ esmatähtsatest eesmärkidest. Selle keskmes on kolm põhiprioriteeti ja kaks erieesmärki, mis hõlmavad paljusid erinevaid teemasid (vt **joonis 1**). Programm pakub rahastust teadusalastes koostööprojektides osalevatele teadlastele, uurimisinstituutidele, ülikoolidele, erasektori ettevõtjatele (nii suurtele ettevõtjatele kui ka VKEdele) ja avaliku sektori asutustele nii üksikult kui ka konsortsiumidena.
3. Programm pöörab erilist tähelepanu VKEdele. Euroopa Komisjon on eesmärgiks võtnud VKEde osalemise nii koostööprojektides kui ka uue VKEde rahastamisvahendi kaudu, mis töötati spetsiaalselt välja eriti innovatiivsete väiksemate ettevõtjate jaoks.
4. Programmi „Horisont 2020“ juhtimisviisi iseloomustavad teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnaülesus ning selle mõju erinevatele ELi poliitikavaldkondadele. Komisjoni teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat (DG RTD) juhib programmi koos kaheksa teise peadirektoraadiga². Eelarve eri osad võivad kuuluda rohkem kui ühe peadirektoraadi vastutusalasse. Programmi „Horisont 2020“ eelarve täitmisega tegeleb kokku 22 erinevat organit³.

¹ Programmi „Horisont 2020“ ajakohastatud eelarve pärast Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi loomist ning Euratomi teadus- ja koolitusprogrammi kaasamist.

² DG RTD, DG CNECT, DG GROW, DG EAC, DG AGRI, DG MOVE, DG HOME, DG ENER ja JRC.

³ Komisjoni rakendusametid, ELi ja liikmesriikide vahelised avaliku sektori partnerlused, avaliku ja erasektori partnerlused sektoriga, Euroopa Investeerimispank ning Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut (EIT).

Joonis 1. Programmi „Horisont 2020“ ülesehitus

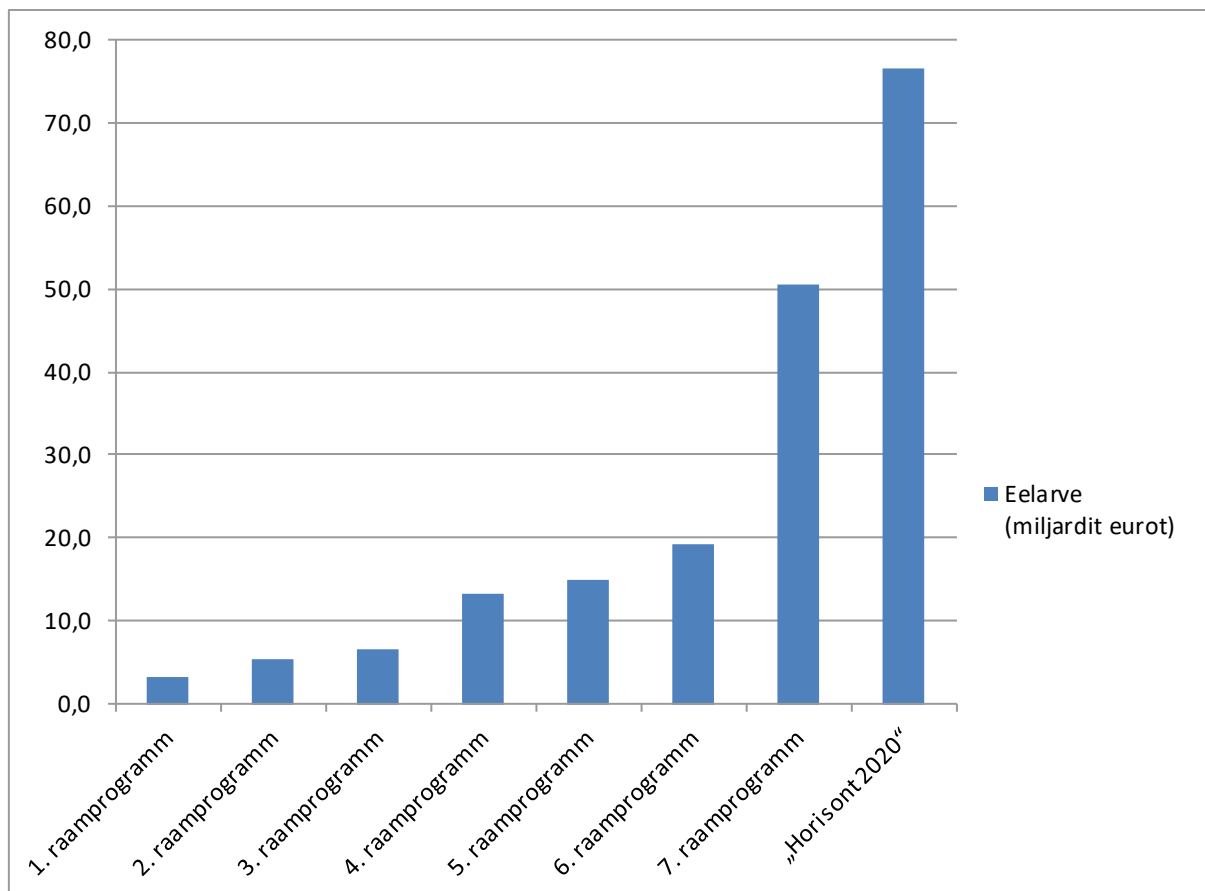


Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

ELi teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamise ajalugu

5. Euroopa Liit hakkas teadusuuringuid rahastama ühenduse esimeste aluslepingute alusel ning rahastust pikendati 1983. aastal, mil loodi ühenduse esimene teadusuuringute raamprogramm.

6. Sellest ajast peale on järgnevad raamprogrammid saanud oluliseks osaks koostööst Euroopa teadusuuringute valdkonnas ning kasvanud on nii nende programmide suurus, ulatus kui ka eesmärgid. **Joonisel 2** on kujutatud Euroopa teadusuuringute rahastamise arengut alates esimesest programmist.

Joonis 2. Teadusuuringute rahastamise areng aastatel 1984–2020

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

7. Kaheksanda raamprogrammina loodud programm „Horisont 2020“ on oluline vahend, mille abil viiakse ellu juhtalgatust „Innovaatiline liit“, mis on üks strateegia „Euroopa 2020“ seitsmest juhtalgatusest⁴. Programmis „Horisont 2020“ on ühendatud kogu teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonna rahastus, mida varem pakkus seitsmes raamprogramm, konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi innovatsiooniga seotud tegevused ning Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut.

Ülevaade viimastest lihtsustamismeetmetest

8. ELi teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamise lihtsustamise küsimus on Euroopas päevakorras olnud juba aastaid – nii sektor, teadusasutused kui ka teadlased püüavad leida

⁴ <http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index.cfm>.

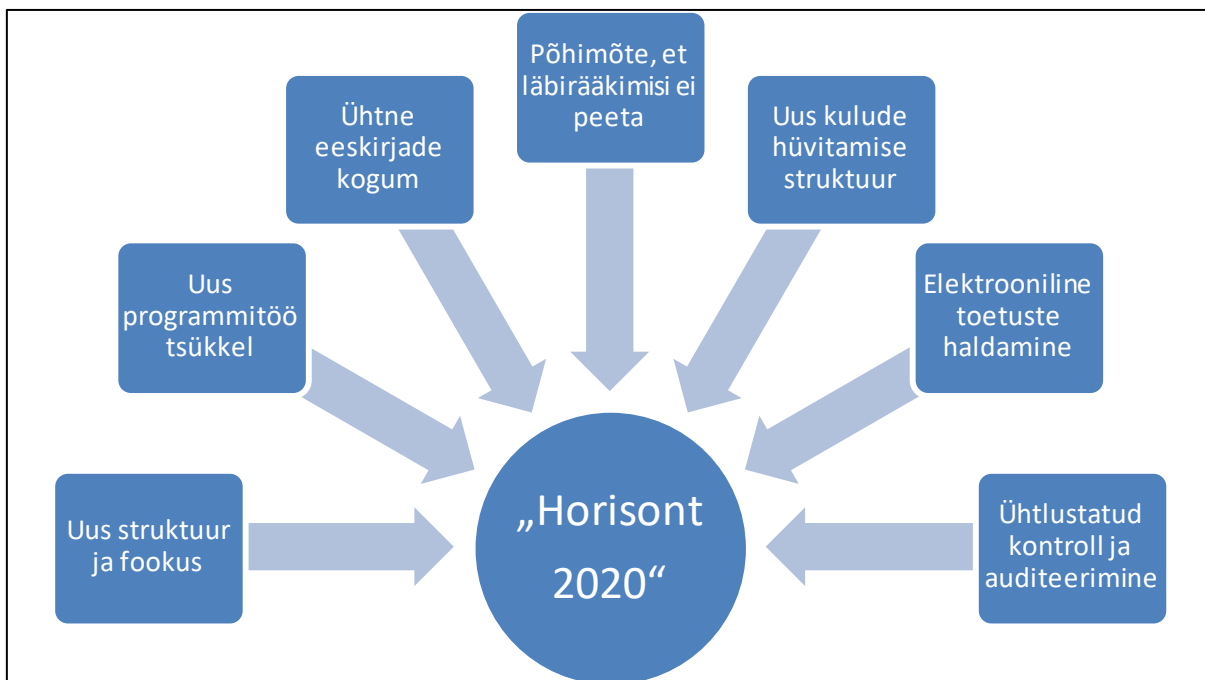
võimalusi halduseeskirjade lihtsustamiseks, Euroopa Komisjoniga toimuva teabevahetuse, õiguskindluse ja järjepidevuse parandamiseks. Komisjoni on kritiseeritud toetusesaajatele ebaselgete suuniste andmise, pikale veniva toetuse määramise aja, keeruliste rahastamiseeskirjade ja ebatõhusate toetuse haldamise menetluste pärast.

9. Lihtsustamisest sai programmi „Horisont 2020“ peamine eesmärk⁵. Euroopa Komisjon esitas muudatusettepanekud eesmärgiga lihtsustada ELi teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamist reguleerivaid eeskirju.

10. Kõnealused muudatused puudutasid muu hulgas järgmist: eeskirjade ühtse kogumi koostamine, toetuse haldamise protsesside ühtlustamine ja IT-alaste tugisüsteemide sujuv toimimine, programmide arvu vähendamine, eeskirjade suurem ühtsus ja selgus, selgemad esmatähtsad eesmärgid ja näitajad, ühtsemad rahastamiskõlblikkuse eeskirjad, toetuste liikide lihtsustamine ning toetuse määramise ja maksmise lühemad ajad (vt joonis 3).

⁵ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1291/2013, millega luuakse teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogramm „Horisont 2020“ aastateks 2014–2020 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 104), põhjendus 20.

Joonis 3. Programmi „Horisont 2020“ peamised lihtsustamismeetmed



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

Auditi ulatus

11. Käesolev eriaruanne on uusim Euroopa Kontrollikoja väljaannete seas, milles on tähelepanu keskpunktis teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogramm. See hõlmab ka 2018. aasta märtsis avaldatud infodokumenti „Panus ELi teadusuuringute programmi lihtsustamisse pärast programmi „Horisont 2020““. Kontrollikoda otsustas auditi läbi viia innovatsiooni ja teadusuuringute järgmise raamprogrammi ettevalmistamist silmas pidades.

12. Auditit tehes püstitati küsimus, kas komisjoni poolt seoses programmiga „Horisont 2020“ võetud lihtsustamismeetmed on tulemuslikult vähendanud toetusesaajate halduskoormust. Sellele küsimusele vastuse saamiseks uuris kontrollikoda, kas komisjoni meetmed olid välja töötatud eelnevatele hinnangutele ja sidusrühmade tagasisidele tuginedes. Kontrollikoda küsitles programmi „Horisont 2020“ toetusesaajaid, et hinnata kõnealuste meetmete positiivset ja negatiivset mõju.

Lähenemisviis

13. Kontrollikoda uuris eri allikatest pärit teavet:

- a) vaatas läbi ja analüüsis õiguslikke aluseid, suuniseid, hindamis- ja järelevalvearuandeid, seisukohavõtte ja muid lihtsustamist käsitlevaid dokumente;
- b) arutas lihtsustamismeetmed läbi komisjoni eri osakondade⁶ ja kolme katuseorganisatsiooni⁷ esindajatega; osales ka ühel riiklike kontaktpunktide koosolekul ja ühel ühise tugikeskuse korraldatud sidusrühmade koosolekul.

14. 2018. aasta veebruaris saatis kontrollikoda veebipõhise küsitluse 32 918 kontaktisikule 20 797 organisatsioonist, kes olid saanud programmist „Horisont 2020“ toetust. Küsitlus hõlmas perioodi alates programmi algusest 2014. aastal kuni 2018. aasta jaanuarini ning sisaldas 59 küsimust. Kontrollikoda küsis toetusesaajatelt, mida nad arvavad lihtsustamismeetmete tulemuslikkuse kohta, kaasa arvatud võimaluse korral programmi võrdlust seitsmenda raamprogrammiga. Saadi 3598 vastust. Veel üksikasjalikuma teabe saamiseks, mis toetaks uuringu tulemusi, korraldas kontrollikoda kohtumised kaheksa lõpliku toetusesaajaga (kaks VKEd, kaks ülikooli, üks suur eraettevõtja ning kolm teadusuuringute ja tehnoloogia organisatsiooni).

TÄHELEPANEKUD

Komisjon on lähtunud oma eelmistest programmidest saadud kogemusest, et kindlaks teha, milliseid lihtsustamismeetmeid on vaja

15. Uut raamprogrammi välja töötades on oluline eelnevaid programme põhjalikult analüüsida ja hinnata. Komisjon peaks hindama, kas poliitika ja kulutused on sihipärased ja kas need on toonud Euroopa ettevõtjatele ja kodanikele soovitud muutusi. Hinnangu

⁶ DG RTD, DG CNECT ja REA.

⁷ EARTO, UEAPME, EUA.

tulemused peaksid aitama komisjonil otsustada, kas ELi meetmed saavad muutumatul kujul jätkuda või on neid vaja muuta.

16. Seitsmenda raamprogrammi õiguslik alus nõudis komisjonilt pidevat ja korrapärast programmi rakendamise järelevalvet⁸. Kontrollikoda tegi kindlaks, et komisjon koostas seitsmenda raamprogrammi rakendamise ajal iga-aastaseid järelevalvearuandeid, milles ta analüüsis korrapäraselt ja üksikasjalikult osalemisviise, rakendamisprobleeme ja lihtsustamisprotsessiga seotud olukorda.

17. Kooskõlas institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppega⁹ küsis komisjon erinevate konsulteerimiskanalite kaudu tagasisidet ka peamistelt sidusrühmadelt (vt **1. selgitus**).

18. Sidusrühmadelt saadud teabe põhjal tegi komisjon ulatusliku avaliku konsulteerimise algatamiseks kokkuvõtte oma rohelises raamatus, mis käsitleb ELi teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamise ühist strateegilist raamistikku. Rohelises raamatus tunnistati lihtsustamist peamise prioriteedina, mis aitab suurendada ELi teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamise mõju ning muuta selle osalejatele veel rohkem huvipakkuvaks¹⁰.

19. Programmi „Horisont 2020“ seadusandlike ettepanekute¹¹ paketi juurde kuuluvas mõjuhinnangus tegi komisjon kindlaks vajaduse lihtsustada teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamist veelgi, määratles järgmiseks programmitöö perioodiks konkreetsed tegevuseesmärgid, analüüsis nelja poliitilist valikut ning valis lõpuks programmi „Horisont 2020“ kõige asjakohasemaks võimaluseks saavutada seatud eesmärgid.

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta otsuse nr 1982/2006/EÜ, mis käsitleb Euroopa Ühenduse teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse seitsmendat raamprogrammi (2007–2013) (ELT L 412, 30.12.2006, lk 1), artikkel 7.

⁹ 2003/C 321/01, mis kehtis kuni 12. aprillini 2016 ja mille asemel hakkas kehtima [32016Q0512\(01\)](#) (ELT L 123, 12.5.2016).

¹⁰ Euroopa Komisjon, „Roheline raamat ELi teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamise ühise strateegilise raamistiku kohta“, juuni 2011.

¹¹ SEK(2011) 1427 lõplik, 30.11.2011.

20. Kontrollikoda jõudis järeldusele, et Euroopa Komisjoni poolt programmi „Horisont 2020“ raames võetud lihtsustamismeetmed on välja töötatud eelnevate raamprogrammide, eelkõige programmile „Horisont 2020“ eelnenud seitsmenda raamprogrammi analüüsi tulemusena.

1. selgitus. Programmi „Horisont 2020“ ettevalmistamisel korraldatud konsultatsioonid sidusrühmade ja huvitatud osapooltega

- 6. raamprogrammi järelhindamine, veebruar 2009;
- 7. raamprogrammi vahehindamine, november 2010;
- avalik konsultatsioon rohelise raamatu üle, mis kirjeldab teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamise ühist strateegilist raamistikku, juuni 2011;
- avalik konsultatsioon konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammile (CIP) järgneva programmi teemal, november 2011;
- CIP: vahe- ja lõpphindamised, eelhindamised ja mõjuhinnanguga seotud uuringud IKT tugiteenuste osutajatele, programm „Nutikas energeetika – Euroopa“ ning ettevõtluse ja innovatsiooni programmi innovatsiooniga seotud osad;
- suured sidusrühmade konverentsid CIP-järgse programmi (jaanuar 2011) ja ühise strateegilise raamistiku (juuni 2011) teemadel;
- Euroopa Teadusnõukogu, Marie Skłodowska-Curie meetme, Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituudi ja muude sarnaste teemadega seotud ekspertide rühmad ja sidusrühmade konverentsid;
- ELi eesistumised: Lundi konverents ELi teadusuuringute tuleviku teemal (Rootsi, juuli 2009); seitsmenda raamprogrammi vahehindamise konverents (Ungari, veebruar 2011);
- ELi teadusuuringute ja innovatsiooni tulevast rahastamist käsitlevad erinevad seisukohavõetud ELi eelarve koostamise ajal;
- teemakohased konsultatsioonid sidusrühmadega: IKT, transport, tervishoid, biotehnoloogia, kosmos;
- arutelud riiklike haldusasutuste esindajatega (CIP ühise haldamise komiteede koosolek, EIP halduskomitee koosolekud).

Allikas: Euroopa Komisjon.

Peamised muudatused, mis aitavad lihtsustamist saavutada, olid seotud ülesehituse, korralduse ja toetusvahenditega

Ühine tugikeskus on üks peamisi samme programmi „Horisont 2020“ ühtse rakendamise suunas

21. Programmi juhtimise all mõistetakse programmi keskset koordineeritud juhtimist eesmärgiga saavutada programmi strateegilised eesmärgid ja kasu¹². Kõnealuse keskse koordineeritud juhtimise saavutamise üks viise on jagatud teenuste käsitus.

22. Oma seitsmendat raamprogrammi käsitlevas eriaruandes¹³ kritiseeris kontrollikoda komisjoni juhtimist ning leidis, et programmi juhtivate peadirektoraatide poolt õiguskindluse ja toetusesaajate võrdse kohtlemise edendamiseks loodud teadustegevuse selgituskomiteel ei õnnestunud kindlaks teha kõiki seitsmenda raamprogrammiga seotud erinevaid tavaid.

23. Komisjon ühtlustas programmi „Horisont 2020“ juhtimist, luues 2014. aastal uue direktoraadi: ühise tugikeskuse. Teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonna horisontaalsete tugiteenuste tsentraliseerimisega tagab ühine tugikeskus, et kõik teadusuuringute ja innovatsiooni klasteri asutused (komisjoni peadirektoraadid, rakendusametid ja ühisettevõtted) kohaldavad programmi „Horisont 2020“ käsitlevaid õigusakte ühtselt.

24. Ühise tugikeskuse ülesanded on näidatud **joonisel 4**.

¹² Project Management Institute, „A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)“, neljas väljaanne.

¹³ Eriaruanne nr 2/2013: „Kas komisjon on taganud teadustegevuse seitsmenda raamprogrammi tõhusa rakendamise?“.

Joonis 4. Ühise tugikeskuse ülesanded

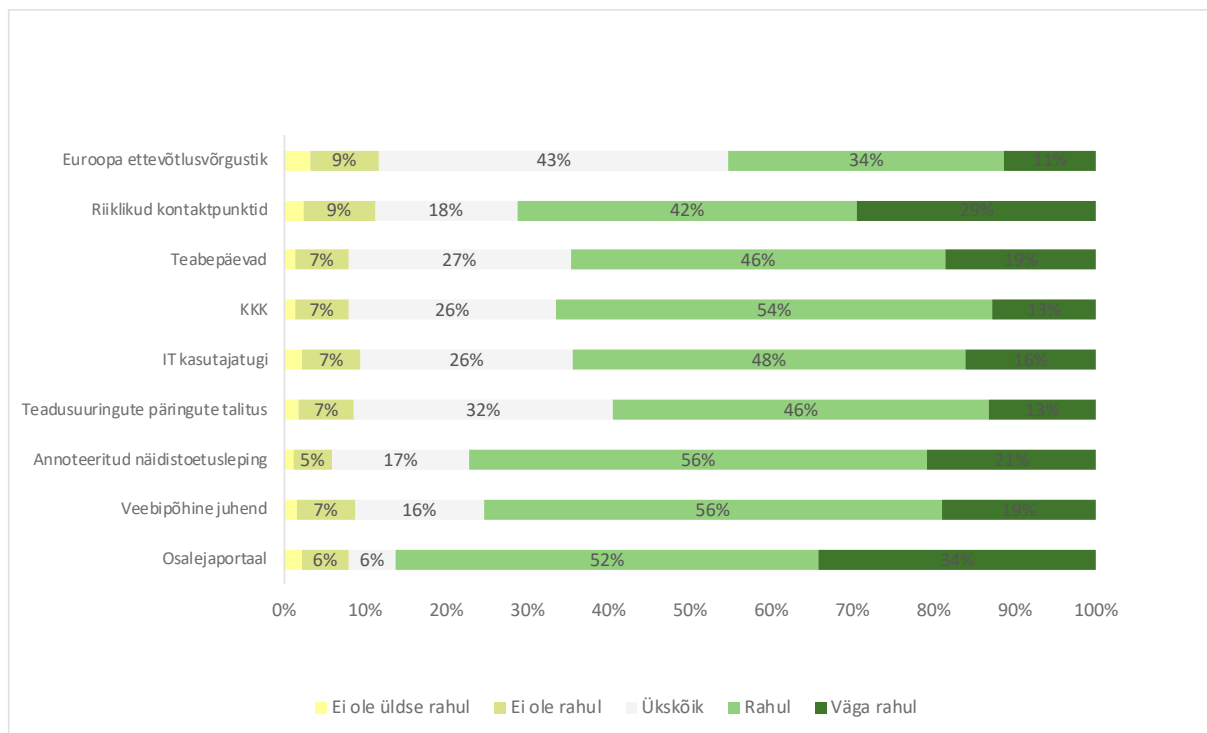


Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

25. Komisjon on loonud erinevaid vahendeid, et hõlbustada programmis „Horisont 2020“ osalemist, suurendada teadlikkust ja saavutada sellega seotud eeskirjade kohaldamise suurem ühtsus. Mõned neist vahenditest, näiteks osalejaportaali, annoteeritud näidistoetusleping (AMGA), programmi „Horisont 2020“ veebipõhine juhend ja KKKd, kuuluvad otseselt ühise tugikeskuse vastutusalasse, samas kui mõned, nagu riiklikud kontaktpunktid, määravad liikmesriigid. Teadusuuringute päringute talitust ja IT kasutajatuge juhivad peamiselt Teadusuuringute Rakendusamet ja informaatika peadirektoraat. Ühine tugikeskus annab üksnes teise tasandi kasutajatuge enda vastutusalas olevatel teemadel.

26. Kontrollikoda küsis oma uuringus osalenud toetusesaajate käest, kas nad jäid toetusvahenditega rahule. Kokkuvõttes oli vastajate rahulolu toetusvahenditega suur, jäädes 45% ja 86% vahele: Euroopa ettevõtlusvõrgustikku pidas eesmärgipäraseks 45% vastajatest, osalejaportaali 86% (vt **joonis 5**).

Joonis 5. Küsitluses osalenud vastajate rahulolu toetusvahenditega



Allikas: Euroopa Kontrollikoja uuring, märts 2018.

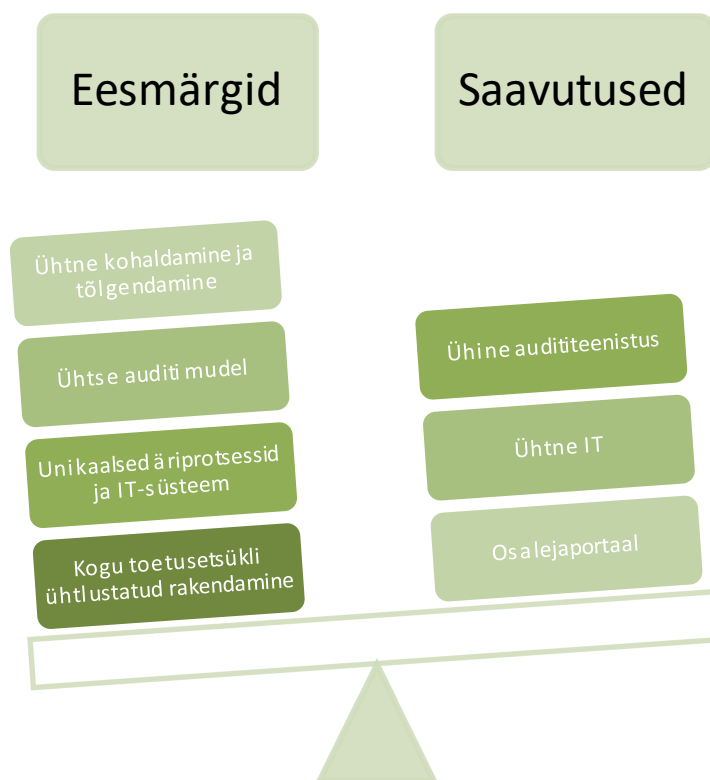
27. Ühine tugikeskus alustas tegevust selgete eesmärkidega (vt [joonis 6](#))¹⁴. Alates selle loomisest 2014. aastal on ühine tugikeskus teinud suuri edusamme osalejaportaali parandamiseks ning korduvalt ajakohastanud ja laiendanud annoteeritud näidistoetuslepingut. Õigus- ja finantsalane kasutajatugi oskab nüüd vastata nii toetusesaajate (teadusuuringute päringute talituse kaudu) kui ka komisjoni teiste osakondade küsimustele. Veel üks samm lihtsustamise suunas oli ühise auditistrateegia vastuvõtmine ja ühine eelkontrolli strateegia.

28. Toetuste haldamise elektroonilise töövoogu kasutuselevõtt oli üks olulisemaid saavutusi programmi „Horisont 2020“ lihtsustamise vallas. Teine positiivne asi, mille üle tundsid heameelt eelkõige riiklikud kontaktpunktid, oli seitsmendast raamprogrammist üle võetud tava korraldada liikmesriikides rändkampaaniaid, kus ühine tugikeskus teeb

¹⁴ Komisjoni otsus C(2014) 2656 final, programmi „Horisont 2020“, teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammi (2014–2020) ühise tugikeskuse eeskirjade kohta.

toetusesaajatele, riiklikele kontaktpunktile ja volitatud audiitoritele erinevatel õiguslikel ja finantsteemadel esitlusi.

Joonis 6. Ühise tugikeskuse eesmärkide ja saavutuste võrdlus



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

29. Ühisest tugikeskusest sai seega lihtsustamisprotsessi eestvedaja. Ta on oma vastutusalasse jäävates valdkondades ühtlustanud osalemiseeskirju, välja töötanud uue auditistrateegia ning parandanud toetuste haldamise ja aruandlusega seotud IT-vahendeid. Ent päris kõik tugiteenused ei ole siiski koondatud ühise tugikeskuse juhtimise alla, mis tähendab, et toetusesaajatele antav nõu ja tõlgendamine ei pruugi alati olla ühetaoline. Seda probleemi käsitletakse allpool seoses kahe kommunikatsioonivahendiga.

Toetusesaajad tunnevad heameelt teabevahetuse ja tagasiside kanalite üle, kuid mõned neist märgivad siiski ka erinevat kohtlemist ja teenuse taseme erinevust

30. Tulemuslik teabevahetus ja toimiv tagasisidesüsteem on osalemiseeskirjade ühtse kohaldamise ja toetusesaajate võrdse kohtlemise eeldused. Mittetoimiv teabevahetus võib avaldada projektile negatiivset mõju. Ühisel tugikeskusel on mitu allpool väljatoodud kanalit,

mille kaudu ta vahetab toetusesaajatega teavet ja saab neilt tagasisidet raamprogrammi toimimise ja rakendamise kohta.

Teadusuuringute päringute talitus

31. Komisjon asutas teadusuuringute päringute talituse seitsmenda raamprogrammi ajal eesmärgiga hõlbustada teabevahetust ja tõhustada tagasisidestamist teadusuuringute ja innovatsiooni rahastuse saajatega. Teadusuuringute päringute talitus loodi 60 sihtotstarbelise e-posti aadressi asemele ning see on juurdepääsetav osalejaportaali, aga ka muude kanalite, näiteks Horisont 2020 Europa veebisaidi kaudu. Kõnealune vahend pakub kasutajatuge, kust praegused ja võimalikud tulevased programmi „Horisont 2020“ toetusesaajad saavad kogu oma projektide elutsükli vältel metoodikaalast, tehnilist ja õiguslikku tuge.

32. Teadusuuringute päringute talitust haldab praegu Teadusuuringute Rakendusamet. Osa teenusest osutab Europe Direct teabeteenistus (EDCC)¹⁵. EDCC tegevusala on laiem ning see vastab mitte ainult programmiga „Horisont 2020“, vaid ELi erinevate poliitikavaldkondadega seotud päringutele.

33. EDCC vastab küsimustele avalikest allikatest saadaoleva teabe põhjal ja keerulisematele küsimustele vastatakse komisjoni asjaomaste talituste abiga.

34. Oma uuringus palus kontrollikoda toetusesaajatel hinnata teadusuuringute päringute talituse kvaliteeti. Üle poole arvamust avaldanud vastajatest oli seisukohal, et teadusuuringute päringute talitus on üldiselt kasulik ja oma eesmärgi täitev vahend.

35. Teadusuuringute päringute talitusest rääkides tõid vastajad välja kaks peamist probleemi: esiteks vastuste hilinemine toetusesaajate jaoks ning teiseks põhjalikkuse puudumine (mõned vastused võetakse otse komisjoni suunistest).

36. Kontrollikoda leidis, et vaatamata ühise tugikeskuse üldeesmärgile ühised teenused koondada, on teadusuuringute päringute talitus detsentraliseeritud ülesehitusega.

¹⁵ Kommunikatsiooni peadirektoraadiga sõlmitud lepingu alusel.

Teadusuuringute päringute talitust toetab tegelikult 36 eri kasutajatuge, mis kuuluvad erinevate peadirektoraatide ja rakendusametite juurde. Need küsimused, millele välised alltöövõtjad ei oska vastata (2017. aastal 56%), edastatakse Teadusuuringute Rakendusameti töötajatele või otse ühele 36-st kasutajatoest. Teadusuuringute Rakendusameti kolmeliikmeline meeskond kontrollib iga kuu kõikide väliste alltöövõtjate ja detsentraliseeritud kasutajatugede antud vastuste kvaliteeti ja liigitust.

37. Ühtlasi tegi kontrollikoda kindlaks, et peale teadusuuringute päringute talituse teenuse kasutavad teatavad rakendusametid (nt EASME) lisaks ka teisi sihtotstarbelisi e-posti aadresse. Mõned osakonnad (nt sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraat) vastavad sotsiaalmeedia kaudu. Sel juhul on nii Teadusuuringute Rakendusametil kui ka ühisel tugikeskusel keeruline omada vastuste üle mis tahes kontrolli.

38. Kontrollikoda kasutas uuringut selleks, et toetusesaajatelt küsida, kas neid on rohkem kui ühes programmi „Horisont 2020“ projektis osalemise korral sarnastes või samaväärsetes olukordades erinevalt koheldud. 36% vastanutest väitis, et nii on juhtunud. Kõige suurem ebaühtsus oli seotud finantseeskirjade tõlgendamise (20%), aruandlusnõuete (18%) ja projekti hindamisega (17%).

39. Komisjon lõi teadusuuringute päringute talituse juurde asjaomase tugiteenuste meeskonna, kelle ülesandeks sai menetleda teateid võimalikest ebaühtsustest. 82% vastanutest, kes olid kokku puutunud ebavõrdse kohtlemise juhtumitega, ei olnud sellisest teenusest siiski teadlikud. Sellest tulenevalt teavitatakse komisjoni ebaühtsusest harva ning ta ei suuda alati välja töötada asjakohaseid parandusmeetmeid.

40. Kuigi „Horisont 2020“ programmitöö raames teadusuuringute päringute talitust täiustati, tähendab päringute esitamise ja vastuste saamise alternatiivsete kanalite olemasolu seda, et teabe ühtsust ei ole ikkagi võimalik tagada.

Riiklikud kontaktpunktid

41. Riiklike kontaktpunktide võrgustik on oluline teabevahetuskanal komisjoni ja toetusesaajate vahel. Komisjon peab seda peamiseks struktuuriks, mille kaudu saab

võimalikele toetusesaajatele anda praktilist teavet ja abi¹⁶. Samuti võimaldab see komisjonil saada toetusesaajatelt tagasisidet. Riiklike kontaktpunktide toest võib olla eriti suur abi VKEdel ja programmis esmakordselt osalejatel, kelle võimalik eksperditeadmiste puudumine võib seada ohtu nende taotluse edukuse.

42. Selleks et tagada riiklike kontaktpunktide poolt teadusuuringute rahastuse taotlejatele ja saajatele pakutava toe järjepidevus, andis komisjon 2013. aastal välja riiklike kontaktpunktide miinimumstandardid ja juhtpõhimõtted¹⁷. Selles dokumendis on toodud ühised suunised kõikidele osalevatele riikidele ja määratletud riiklike kontaktpunktide põhifunktsioonid ning nende ja komisjoni vahelise koostöö mehhanismid.

43. Riiklikud kontaktpunktid määratakse liikmesriikide ja programmiga ühinenud riikide poolt. Kuigi riiklikud kontaktpunktid ei kuulu otseselt komisjoni vastutusalasse, korraldavad programmi eri osade eest vastutavad komisjoni peadirektoraadid nendega kohtumisi, et arutada poliitika arengusuundi, menetlusalaseid küsimusi ja projektikonkursside sisu. Ühine tugikeskus korraldab ka koosolekuid õigus- ja finantsvaldkonna riiklike kontaktpunktidega, et tutvustada viimaseid arengusuundi.

44. Kontrollikoda palus uuringus toetusesaajatel jagada oma kogemusi riiklike kontaktpunktidega. Riiklike kontaktpunktide tööle anti üldiselt positiivne hinnang (71% vastanutest pidas riiklike kontaktpunktide tuge eesmärgile vastavaks), kuid riigiti oli hinnang erinev. Rahulolematus riiklike kontaktpunktide kvaliteediga küündis eri liikmesriikides 4%-st 25%-ni ning enim muret valmistasid seejuures probleemid seoses riiklike kontaktpunktide ettevalmistuse taseme ja kättesaadavusega.

45. Kontrollikoda nentis, et kuigi toetusesaajad on oma riiklike kontaktpunktidega üldiselt rahul, on olukord osalevate riikide vahel üsna erinev, kui vaadata nende pakutavat tehnilist tuge ja juhendamist, ning see vähendab võrgustiku kasulikkust toetusesaajate jaoks.

¹⁶ http://ec.europa.eu/research/participants/data/support/20131125_NCP%20Minimum%20standards.pdf.

¹⁷ http://ec.europa.eu/research/participants/data/support/20131125_NCP%20Minimum%20standards.pdf.

Osalejaportaali lihtsustab toetusesaajatel toetuse haldamist

46. Osalejaportaali on peamine liides komisjoni ning teadusuuringute ja innovatsiooni rahastuse saajate vahel. See peaks hõlbustama taotlejatel ja toetusesaajatel toetuse taotlemist ja haldamist. See on n-ö värv erinevate süsteemide vahel (ettepanekute esitamise vahend, projektijuhtimise vahend, teavitussüsteem), mis hõlbustab sidusrühmade osalemist ning on loodud ühtse kontaktpunktina, mis aitab toetuste andmist tõhusalt paberivabalt hallata.
47. Komisjon tegi osalejaportaali esmakordselt kättesaadavaks seitsmenda raamprogrammi käigus. Toona said toetusesaajad kasutada vaid piiratud hulka teenuseid.
48. Programmi „Horisont 2020“ algusest peale on ühine tugikeskus kasutusele võtnud uusi vahendeid ja funktsioone, mis on parandanud portaali teenuste kvaliteeti. Nende hulka kuuluvad partneriotsingu teenus (koostööpartnerite leidmiseks tulevastes projektides), vormide täitmise võimalus kõikides veebilehitsejates ning HTML5-ga ühilduv platvorm.
49. Portaaliga oli rahul üle 85% uuringule vastanutest, kes tunnustasid ühise tugikeskuse püüdlusi parandada portaali funktsioone. Juurdepääsetavust silmas pidades on praegune portaali märkimisväärselt parem kui seitsmenda raamprogrammi aegne, kus igal vahendil oli eraldi juurdepääs ja eraldi sisselogimine. Portaalist on saanud üks keskne punkt, mis ühendab suurt hulka teenuseid. Toetusesaajad kiitsid ka e-allkirja funktsiooni kasutuselevõttu, mis on programmis „Horisont 2020“ tunduvalt vähendanud halduskoormust.
50. Sellele vaatamata leidis kontrollikoda, et mõnele toetusesaajale valmistasid probleeme süsteemi aeglus, navigeerimine segadusse ajavate või üleliia paljude akende vahel, hüplikaknad jne. Kõnealused toetusesaajad teatasid, et need probleemid põhjustasid lisatööd ja nende lahendamisele kulus palju aega.
51. Lisaks oli ELi rahastamiskavadega esmakordselt kokku puutuvatel osalejatel, eriti VKEdel raske toime tulla komisjoni IT-vahendite keerukusega. Näiteks ühe kontrollikoja külastuse ajal teatas toetust saanud VKE, et tal oli raskusi osalejaportaali ja et ta pidi kogu vajaliku teabe ja dokumentatsiooni vahendisse sisestamiseks kasutama väliskonsultanti.

Komisjoni suunised (annoteeritud näidistoetusleping) on põhjalikud, kuid neid on raske kasutada ja sagedased muutused on põhjustanud ebakindlust

52. Määruses (EL) nr 1290/2013, millega kehtestatakse programmis „Horisont 2020“ osalemise eeskirjad¹⁸, on sätestatud nõue, et komisjon peab taotlusvooru avaldamise ajaks kõikidele võimalikele osalejatele kättesaadavaks tegema piisavad suunised ja teabe, eelkõige kohaldatava näidistoetuslepingu.

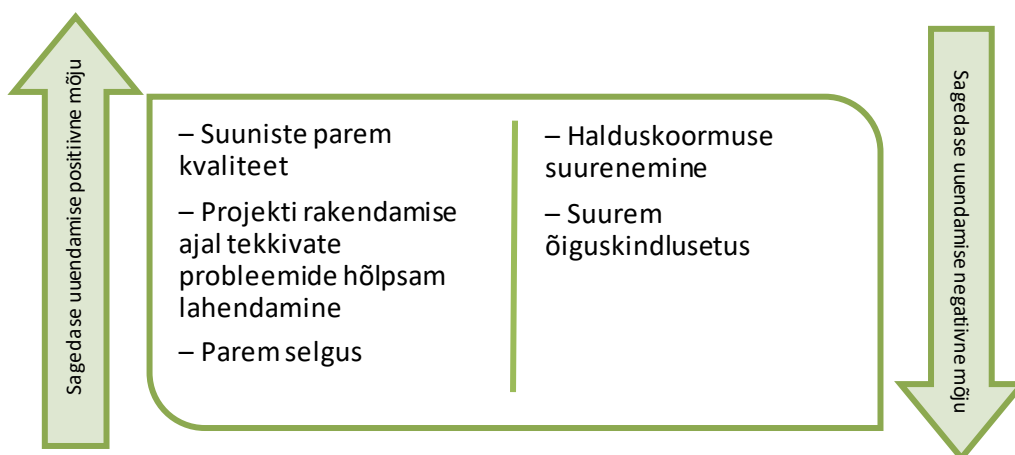
53. Annoteeritud näidistoetuslepingul (AMGA) on üks suur eelis, mis mõjutab lihtsustamist: see koondab kõik programmiga „Horisont 2020“ seotud suunised ühteainsasse dokumenti. 750-leheküljelises AMGA-s on parimate tavade, konkreetsete juhtumite ja erandite abil selgitatud üldise näidistoetuslepingu (GMGA) ja konkreetsete näidislepingute kõiki artikleid. Seitsmenda raamprogrammi juhised olid seevastu laiali jaotatud programmi eri osi käsitlevatesse eraldi eeskirjadesse. Umbes 77% vastanutest pidas AMGA-d otstarbekohaseks vahendiks.

54. Kontrollikoda küsis oma uuringus arvamusi AMGA kohta. Vastajad märkisid, et suuniste eelisteks on nende põhjalikkus ja üksikasjalikkus. Samas väljendasid nad muret suuniste liigse pikkuse ja keerukuse pärast ning tõid välja, et PDF-vormingus dokumendi eri alljaotiste vahel on raske liikuda.

55. MGA-d on alates selle esialgse versiooni avaldamisest 2013. aasta detsembris kuus korda muudetud, AMGA-d on uuendatud 18 korda. Ehkki toetusesaajaid teavitati nendest muudatustest, osutasid nad mitmele probleemile, mis on selle tagajärjel tekkinud (vt [joonis 7](#)). Enamik uuringus küsitletutest ja toetusesaajatest väitis siiski, et nad tuleksid kõnealuste uuendustega paremini toime, kui neid tehtaks kindla aja tagant, mille jooksul selgitatakse välja programmi „Horisont 2020“ rakendamise ajal tekkinud vajadused.

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1290/2013, millega kehtestatakse programmi „Horisont 2020“ osalemis- ja levitamiseeskirjad (ELT L 347, 20.12.2013, lk 81), artikkel 5.

Joonis 7. MGA ja AMGA sagedase uuendamise mõju



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Uusi lihtsustamist võimaldavaid algatusi ei ole veel täielikult katsetatud ja hinnatud

Ühekordsed maksed ja auhinnad

56. Euroopa Parlamendi¹⁹ ja nõukogu²⁰ ergutusel hakkas komisjon enne 2014.–2020. aasta perioodi mitmeaastase finantsraamistiku ja programmi „Horisont 2020“ käivitamist uurima võimalusi, kuidas lihtsustada toetuste haldamist innovatiivsete lihtsustatud kuluvõimaluste abil. Ühekordsete maksete rahastamise ja ergutusauhindade kasutamise õiguslik alus on sätestatud 2012. aasta finantsmääruses²¹.

¹⁹ P7_TA (2010)0401, Euroopa Parlamendi 11. novembri 2010. aasta resolutsioon teadusuuringute raamprogrammide rakendamise lihtsustamise kohta (2010/2079(INI)).

²⁰ Konkurentsivõime nõukogu 3016. kohtumise järeldused, Brüssel, 26. mai 2010.

²¹ 25. oktoobri 2012. aasta määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1).

57. Lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamine programmi „Horisont 2020“ raames on jäänud piiratuks: auhindu on kasutatud vaid väheste algatuste²² toetamiseks ning ühekordsete maksetega on toetatud i) VKEde rahastamisvahendi 1. etapi projekte, ii) piiratud hulka kaasnevaid meetmeid, iii) kahte proovikonkurssi²³ seoses mitme toetusesaajaga projektidega ja erivajaduste toetamisega Marie Skłodowska-Curie meetmete raames, mis on kaasatud 2018.–2020. aasta tööprogrammi.

58. 2018. aasta septembris olid kaks ühekordsete maksete proovikonkurssi pooleli ja kogu projekti elutsükli analüüsi põhjal ei olnud veel selgunud lõplikke tõendeid.

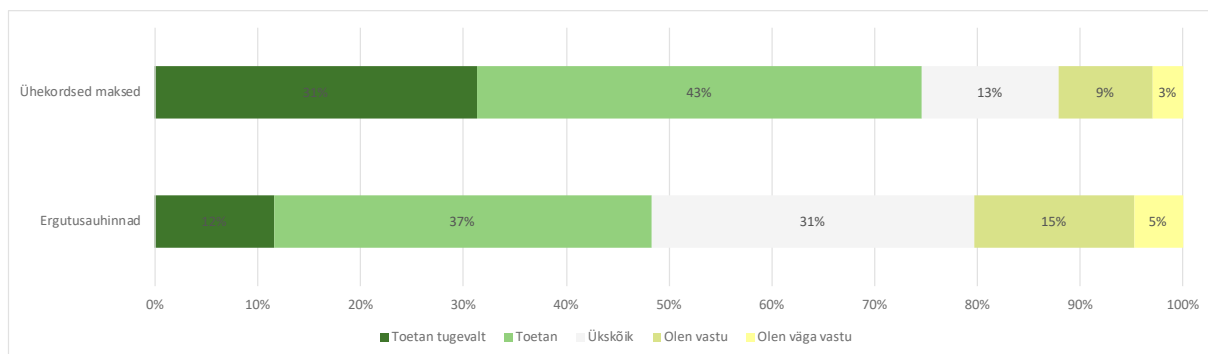
59. Kontrollikoda küsis oma uuringus ja kohapealseid visiite tehes programmi „Horisont 2020“ toetusesaajatelt ja katuseühendustelt, kas nad oleksid kõnealuste lihtsustatud kuluvõimaluste ulatuslikuma kasutamise poolt ning millised võiksid nende arvates olla selle peamised eelised ja puudused.

60. Uuringus saadud vastused näitavad, et kõnealuseid lihtsustatud kuluvõimalusi peetakse arvestatavaks alternatiiviks tavapärasele kulude hüvitamisele. **Jooniselt 8** on näha, et 74% vastajatest on ühekordsete maksete ulatuslikuma kasutamise poolt, samal ajal kui 49% pooldab ergutusauhindade kasutuselevõttu.

²² Auhindade kogumaksumus moodustab umbes 0,11% programmi „Horisont 2020“ eelarvest.

²³ Konkurss DT-NMBP-20–2018 (üheetapiline). Konkurss SC1-BHC-15–2018 (kaheetapiline).

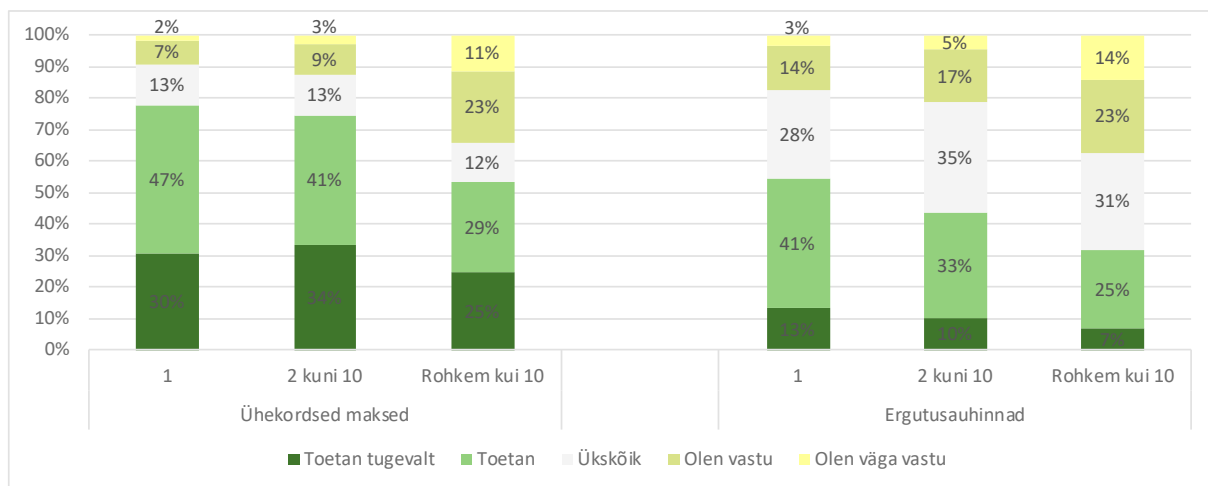
Joonis 8. Ühekordsete maksete ja ergutusauhindade ulatuslikuma kasutamisega seotud võimalused



Allikas: Euroopa Kontrollikoja uuring, märts 2018.

61. Suhtumine lihtsustatud kuluvõimalustesse on toetusesaajate liigiti erinev, sõltudes eeskätt toetusesaajate kogemustest²⁴. Suuremate kogemustega toetusesaajad on rohkem nii ühekordsete maksete kui ka ergutusauhindade ulatuslikuma kasutamise poolt (vt joonis 9).

Joonis 9. Arvamus ühekordsete maksete ja ergutusauhindade ulatuslikuma kasutamise kohta kogemuste taseme järgi (programmi „Horisont 2020“ projektide arv)



Allikas: Euroopa Kontrollikoja uuring, märts 2018.

62. Vaatamata üldisele positiivsele meelestatusele väljendasid toetusesaajad ka mõningast muret ühekordsete maksete ja auhindade pärast, tuues välja arvatavad ohud ning osutades

²⁴ Mõõdetuna selle järgi, mitmes programmi „Horisont 2020“ projektis toetusesaaja on osalenud.

tõsiasjale, et kõnealused lihtsustatud kuluvõimalused ei pruugi olla sobiv lahendus igat liiki projektide jaoks. Sarnast muret väljendasid nii küsitletud toetusesaajad kui ka riiklikud kontaktpunktid (vt [lisa](#)).

63. Lihtsustatud kuluvõimalused võivad vähendada halduskoormust ja vigu programmi „Horisont 2020“ toetuste eraldamisel, võimaldades toetusesaajatel keskenduda teadusalastele eesmärkidele ja muutes projektide haldamise paindlikumaks. Siiski ei pruugi see olla sobiv lahendus igat liiki teadus- ja innovatsiooniprojektidele ning komisjonil puuduvad veel piisavad tõendid oma katsetuste kohta.

64. Nagu kontrollikoda oma 2018. aasta märtsis avaldatud infodokumendis välja tõi, võivad ühekordsetel maksetel põhinevad rahastamiskavad nende õige kavandamise korral ergutada kõiki toetusesaajate rühmi (sh VKEsid ja esmakordseid osalejaid) rohkem osalema.

Mitmeastmeline rahastamine

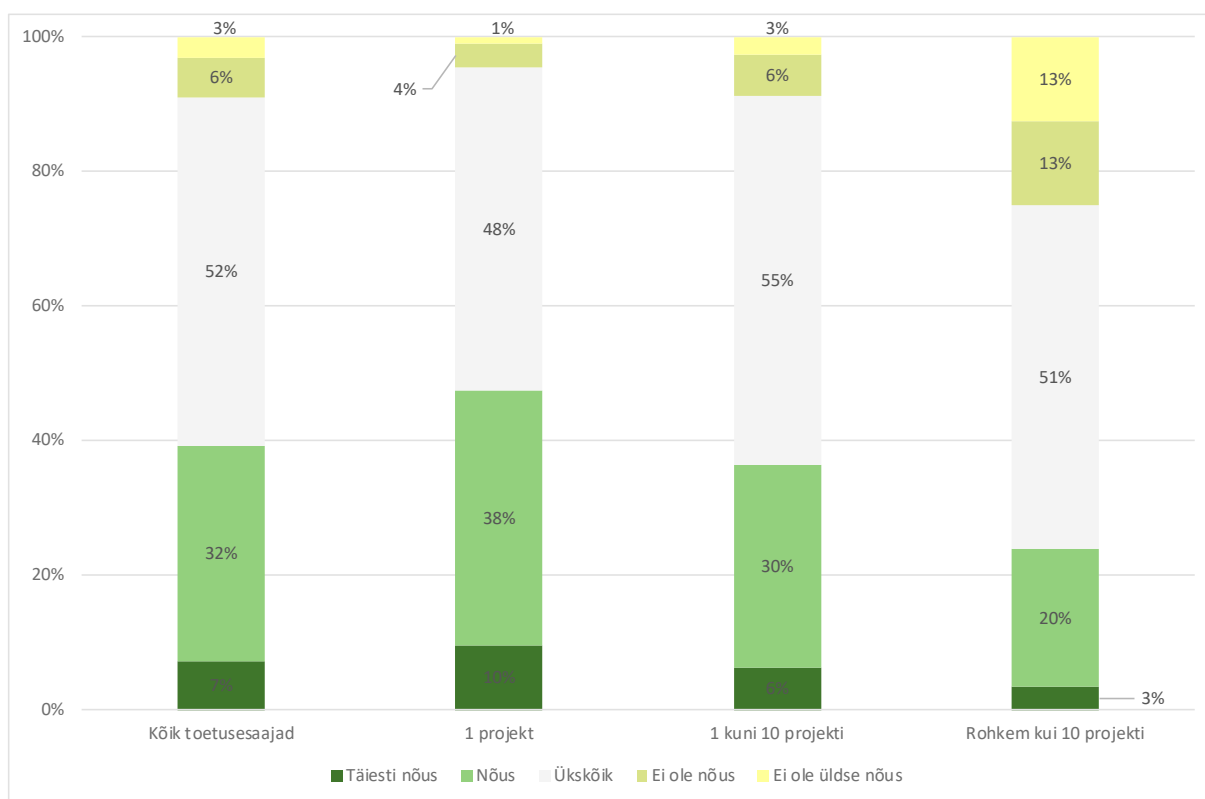
65. Mitmeastmeline rahastamine toimib nii, et toetusesaajatele antakse mehhanism, mille kaudu nad saavad jaotada programmi „Horisont 2020“ rahastamisvahendeid alltoetuste (pärast projektikonkurssi) või auhindadena kolmandatele osapooltele. Sellega kandub halduskoormus komisjonilt üle alltoetuste konkursside haldamise eest vastutavale toetusesaajale.

66. Programmi „Horisont 2020“ toetusesaaja või konsortsium kuulutab välja projektikonkursside, et kutsuda võimalike toetusesaajate konkreetseid rühmi, eriti iduettevõtjaid ja VKEsid, osalema, ning eraldab toetusi summas 50 000–150 000 eurot ühe kolmanda osapoole kohta. Mitmeastmelist rahastamist katsetati seitsmendas raamprogrammis ning programmis „Horisont 2020“ kasutab Euroopa Komisjon seda mehhanismi nüüd ulatuslikumalt.

67. Kontrollikoda küsis oma uuringus, kas mitmeastmelise rahastamise kasutamine programmi „Horisont 2020“ raames vähendas halduskoormust võrreldes seitsmenda raamprogrammiga. Väike enamik (52%) arvamust avaldanud vastajaid märkis, et mitmeastmelise toetuse mõju oli selles suhtes kas väike või puudus üldse, samas kui 39% nõustus, et halduskoormus oli tõepoolest seitsmenda raamprogrammiga võrreldes

vähenenud. **Jooniselt 10** on näha, kuidas arvamus mitmeastmelisest rahastamisest erineb olenevalt kogemusest: 23% vastanutest, kes olid osalenud rohkem kui ühes programmi „Horisont 2020“ projektis, oli seisukohal, et mitmeastmeline rahastamine vähendas nende halduskoormust, samas kui 26% arvates oli halduskoormus suurenenud.

Joonis 10. Mitmeastmeline rahastamine vähendas halduskoormust võrreldes seitsmenda raamprogrammiga – kogemuste taseme järgi (programmi „Horisont 2020“ projektide arv)



Allikas: Euroopa Kontrollikoja uuring, märts 2018.

68. Kontrollikoda leidis, et komisjoni väljaantud suunised²⁵ ei toonud toetusesaajate jaoks piisavat selgust selles vallas, kuidas mitmeastmeliste toetuste konkursse hallata. Lisaks ei olnud küsitletud toetusesaajad kindlad, milliseid eeskirju projektikonkursse kavandades ja kolmandatele osapooltele toetusi andes kohaldada.

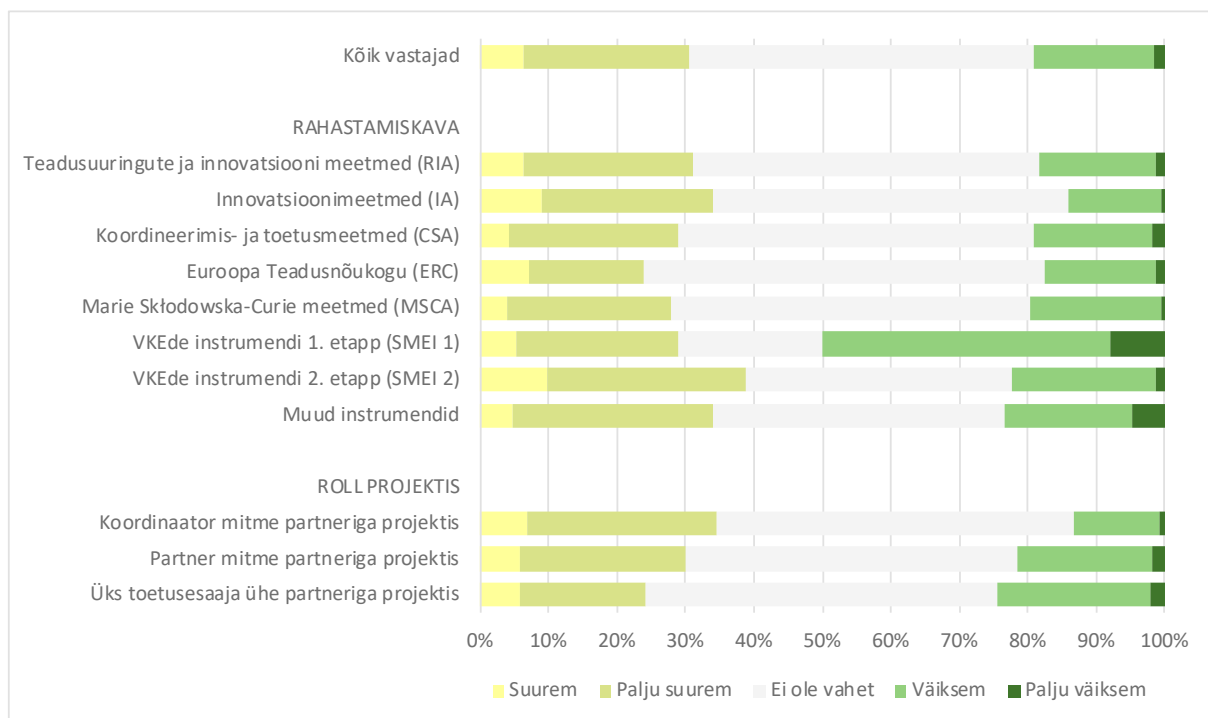
69. Komisjon ei ole teinud mitmeastmelise rahastamise mehhanismi kohta järelhindamist, et välja selgitada, kas selle seatud eesmärgid on tulemuslikult ja tõhusalt täidetud.

²⁵ Programmis „Horisont 2020“ kolmandatele osapooltele rahalise toetuse eraldamise suunis.

Toetuse saamine toimub kiiremini, kuid halduskoormuse vähendamise võimalused ei ole veel täielikult ammendatud

70. Vaja on saavutada tasakaal ühelt poolt projekti esitamisega seotud aja-, ressursi- ja rahakulu ning teiselt poolt piisava teabe esitamise vahel, mis võimaldaks komisjonil taotlejaid võrrelda ning välja selgitada parimad esitatud projektid, mida rahastatakse. Projektide esitamise menetluse lihtsustamine on eriti tähtis, pidades silmas taotlejate väikest edukuse määra, kus rahastust saab ainult üks projekt kaheksast²⁶.

Joonis 11. Projekti esitamise ettevalmistamine programmi „Horisont 2020“ raames võrreldes seitsmenda raamprogrammiga; rahastamiskavade ja projektiga seotud ülesannete järgi



Allikas: Euroopa Kontrollikoja uuring, märts 2018.

71. Kontrollikoda palus toetusesaajatel uuringus võrrelda seitsmendat raamprogrammi ja programmi „Horisont 2020“, pidades silmas projekti esitamise ettevalmistamisega seotud haldusalast töökoormust. 30% vastanutest, kes oskasid võrdluse tuua (vt [joonis 11](#)), märkis

²⁶ Euroopa Komisjon, „Horizon 2020 in full swing – Three years on – Key facts and figures 2014–2016“, detsember 2017.

töökoormuse suurenemist ja 20% vähenemist ning ligikaudu pooled vastanutest ütlesid, et koormus on sama. Olukorra kõige suurema paranemise töid välja VKEde instrumendi 1. etapi toetusesaajad: pooled neist vastanutest leidsid, et nende praegune koormus on kas väiksem või palju väiksem kui see oli seitsmenda raamprogrammi ajal. Siiski oli VKEde instrumendi 1. etapi puhul tegemist programmi „Horisont 2020“ uue instrumendiga ning seitsmenda raamprogrammi meede „Teadusuuringud VKEde hüvanguks“ jäi juba uude rahastamiskavasse. Projektide koordinaatorid märkisid toetusesaajatest enim töökoormuse suurenemist. Selle tingis programmis „Horisont 2020“ projekti koordineerimise ja komisjoniga suhtlemise koondumine koordinaatorite tasandile.

Läbirääkimiste etapi kaotamine on toetuse andmist kiirendanud

72. Üks programmis „Horisont 2020“ tehtud muudatusi oli nn läbirääkimiste etapi kaotamine, mis leidis varasemalt aset pärast projekti rahastamiseks väljavalimist ja enne toetuslepingu allkirjastamist. Programmis „Horisont 2020“ tuleb projektid ellu viia nende konkursile esitatud kujul.

73. Uuringus vastanud ja küsitletud toetusesaajad pooldasid valdavalt läbirääkimisteta käsitust. Väike osa vastanutest oli samas seisukohal, et läbirääkimiste kaotamine piiras projektide parandamise võimalust ja suurendas tõenäosust, et toetuslepingusse hakatakse allkirjastamisjärgselt sisse viima muudatusi.

74. Läbirääkimiste etapi kaotamise eesmärk oli kiirendada rahastatud projektide elluviimist. Toetuse määramise ajana käsitletakse perioodi, mis kestab konkursi lõppemisest kuni toetuslepingu allakirjutamiseni, millega loetakse projekt ametlikult käivitatuks. Programmi „Horisont 2020“ osalemiseeskirjad näevad ette maksimaalselt 8-kuulise toetuse määramise aja²⁷. Selle protsessi lühendamine on oluline nii tagasilükatavate taotlejate jaoks, kes peavad võimalikult kiiresti saama teha ümberkorraldusi, kui ka edukate taotlejate jaoks, kes püüavad võib-olla toote turule tuua enne konkurente.

²⁷ Määruse (EL) nr 1290/2013 artikkel 20: kuni viis kuud taotlejate teavitamiseks taotluse vastuvõtmisest või tagasilükkamisest ning maksimaalselt kolm kuud toetuslepingu allakirjutamiseks.

Joonis 12. Toetuse määramise keskmine aeg päevades programmitöö perioodide kaupa

	6. raamprogramm (2002–2006)¹	7. raamprogramm (2007–2013)²	„Horisont 2020“ (2014–2017)³
Toetuse määramise aeg	347	309	191

¹ Keskmine päevade arv alates konkursi tähtajast kuni toetuslepingu allkirjastamiseni.

² Keskmine päevade arv alates konkursi tähtajast kuni toetuslepingu allkirjastamiseni (välja arvatud ERC).

³ Keskmine päevade arv alates konkursi tähtajast kuni toetuslepingu allkirjastamiseni (välja arvatud ERC).

Allikas: Euroopa Komisjon.

75. Läbirääkimiste etapi kaotamine ning dokumentide elektroonilise edastamise ja e-allkirja ulatuslikum kasutuselevõtt on toetuse määramise aega võrreldes seitsmenda ja kuuenda raamprogrammiga märkimisväärselt lühendanud (vt joonis 12).

Kaheetapilise käsituse ulatuslikum kasutamine võib vähendada paljude tagasilükatavate taotlejate kulusid

76. Osalemiseeskirjade artikli 15 lõike 5 kohaselt²⁸ kasutatakse programmis „Horisont 2020“ nii ühe- kui ka kaheetapilist hindamisprotsessi. Kaheetapilise käsituse puhul esitavad koordinaatorid projekti lühiversiooni esialgselt hindamiseks, misjärel palutakse edukatel taotlejatel esitada täisversioon. Pärast teist hindamist edastatakse paremusjärjestus valiku tegemiseks komisjonile. Programmis „Horisont 2020“ on ligikaudu 10% kõikidest esitatud projektide täisversioonidest laekunud kaheetapilise taotluste esitamise menetluse teel²⁹.

77. Kaheetapiline käsitus võib aidata taotlejatel vältida asjatut pingutamist üksikasjade väljatöötamise nimel, kui projekt võib tegelikult osutada mittevalituks. Mõne projekti puhul

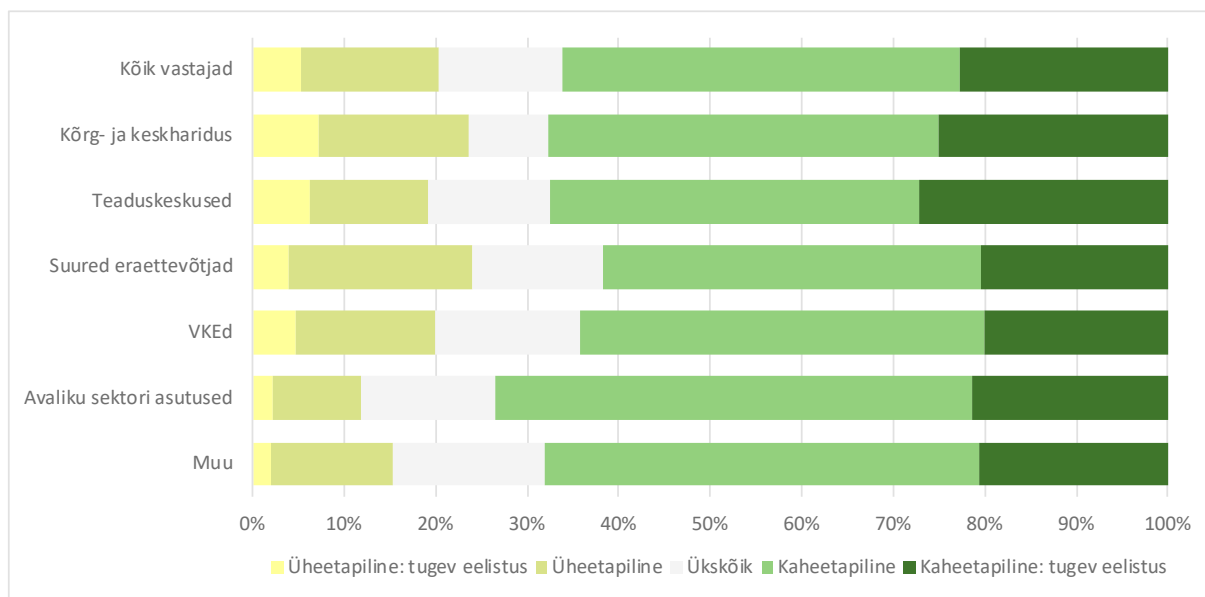
²⁸ „Vajaduse korral ja kui see on kooskõlas taotlusvooru eesmärkidega, arvestab komisjon võimalusega kasutada [...] kaheetapilist taotluste esitamise menetlust.“

²⁹ SWD(2017) 220 final, komisjoni talituste töödokument programmi „Horisont 2020“ põhjaliku vahehindamise kohta.

võib kaheetapiline protsess aga liiga aeglaseks jääda ning tekib oht, et konkurendid jõuavad oma toodetega enne turule. Komisjoni hinnangul pikendab teine hindamisetapp protsessi umbes kolme kuu võrra, põhjustades ühtlasi komisjonile täiendavaid halduskulusid.

78. Kontrollikoja küsitlusele vastajad olid üldiselt seisukohal, et kaheetapiline hindamine vähendaks projekti esitamisega seotud üldist töökoormust, kusjuures enim pooldasid seda avaliku sektori asutused (vt **joonis 13**). Mõned kontrollikoja küsitletud toetusesaajad leidsid, et suurema osa projekti esitamisega seotud ettevalmistustööst moodustab mitte projekti esitamine, vaid konsortsiumi moodustamine ja põhiidee piisavalt detailne kirjeldamine, mis vähendab tagasilükkamise ohtu. Kaheetapiline käsitus nende töökoormust eriti ei mõjutaks. Teised väljendasid jällegi muret selle pärast, et heakskiidu andmine esimeses etapis võib hilineda, mistõttu tuleb igal juhul teha ettevalmistusi teiseks etapiks ja kaob ressursside säästmise võimalus.

Joonis 13. Ühe- või kaheetapilise hindamise eelistus vastajate liikide kaupa



Allikas: Euroopa Kontrollikoja uuring, märts 2018.

79. Paljud taotlejad investeerivad rohkelt aega ja raha lõpuks mittevõimalikuks osutuvate projektide ettevalmistamisse. Need toetusesaajad, kellega kontrollikoda rääkis, olid üldiselt nõus, et seda probleemi aitaks leevendada kaheetapiliste hindamiste ulatuslik kasutamine, kuid ainult nende juhtumite puhul, kus sellega kaasnev toetuse maksmise viibimine ei sea taotlejat muul viisil ebasoodsasse olukorda.

Hindamiste kvaliteet ja tagasilükatud taotlejatele tagasiside andmine valmistavad jätkuvalt muret

80. Kuigi see on lihtsustamisega vaid kaudselt seotud, on esitatud projektide kvaliteetne hindamine asjakohastele kriteeriumidele tuginedes äärmiselt tähtis, et aidata tagada parimate projektide rahastamine ja programmi „Horisont 2020“ eesmärkide täitmine. Tagasilükatavatele taotlejatele tuleks anda informatiivset tagasisidet tulemuste põhjuste kohta, millest neil on abi tulevaste projektide esitamisel.

81. Vastuvõetavaid ja rahastamiskõlblikke projekte hinnatakse vähemalt kolme sõltumatu eksperdi poolt kindlaksmääratud kriteeriumide alusel. Iga hindaja annab tiptaseme, mõju, kvaliteedi ja rakendamise tulemuslikkuse eest hindeid, lähtudes pakkumuste hindamise kriteeriumidest, mis on avaldatud „Horisont 2020“ tööprogrammis. Hindajate rühm koostab kokkuvõtliku aruande kõikide esitatud projektide kohta ja komisjon koostab selle põhjal rahastatavate projektide nimekirja.

Hindamised

82. Teadusuuringute Rakendusamet haldab kõiki programmiga „Horisont 2020“ seotud sõltumatuid eksperte ja vastutab nendega lepingu sõlmimise eest, kuigi iga konkursi puhul teevad ekspertide valiku peadirektoraatide erinevad üksused (või amet), kasutades selleks 120 000 registreeritud eksperdi andmetega andmebaasi (eksperdid registreerivad end ise andmebaasis, mingit kinnitamist, heakskiitmist või kvaliteedikontrolli ei tehta). Andmebaas koostatakse ekspertide registreerumistähtajata konkursi põhjal. Komisjon on kohustatud igal aastal avaldama nimekirja kasutatud hindajate kohta. Seejuures rakendatakse uuendamise ja rotatsiooni reegleid. Näiteks ei tohi vähemalt 25% konkursi ekspertidest olla vähemalt kolmel eelneval aastal hindamisega seotud. Teadusuuringute Rakendusamet jälgib ka täiesti uute hindajate arvu.

83. Teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadi hindajate küsitluses³⁰ vastas 44% hindajatest, et neile oli makstud vähema aja eest kui neil tegelikult vaja oli ja kulus.

³⁰ Teadusuuringute Rakendusameti tegevuse hindamine (aastatel 2012–2015), lõpparuanne 2016.

Ebapiisava aja pühendamine hindamisele võib lõppkokkuvõttes kahjustada hindamise kvaliteeti.

84. Enamik toetusesaajate seas tehtud uuringule vastanutest pidas hindamiskriteeriume sobivateks, vaid 17% oli vastupidisel arvamusel. Mõned toetusesaajad pidasid siiski küsitavaks, kas ekspertidel olid ikka antud valdkonnas piisavad tehnilised teadmised. Komisjon jõudis oma programmi „Horisont 2020“ vahehindamises³¹ järeldusele, et kehtiva hindamisprotsessi kvaliteeti tuleks parandada.

85. Kvalifitseeritud hindajate värbamiseks on vaja tagada piisav töötasu, et esitatud projekte hinnataks korrektselt ning et sõelale jääksid ja rahastust saaksid just parimad projektid.

86. Ekspertidele makstakse töötasu tööpäevade alusel, mida ei ole 2007. aastast peale muudetud. Ühele hindamisele kulub hindajal keskmiselt 5,6 tundi³², mis on kontrollikoja arvates ebapiisav, et esitatud projekt põhjalikult läbi lugeda ja seda kvaliteetselt hinnata.

87. Seetõttu esineb oht, et ebapiisava tasustamise tõttu ei osale hindamisprotsessis kvalifitseeritud isikud. Hindamiseks ebapiisava aja ettenägemisel võib olla sarnane mõju ja/või see võib halvendada hindamise kvaliteeti.

Tagasiside

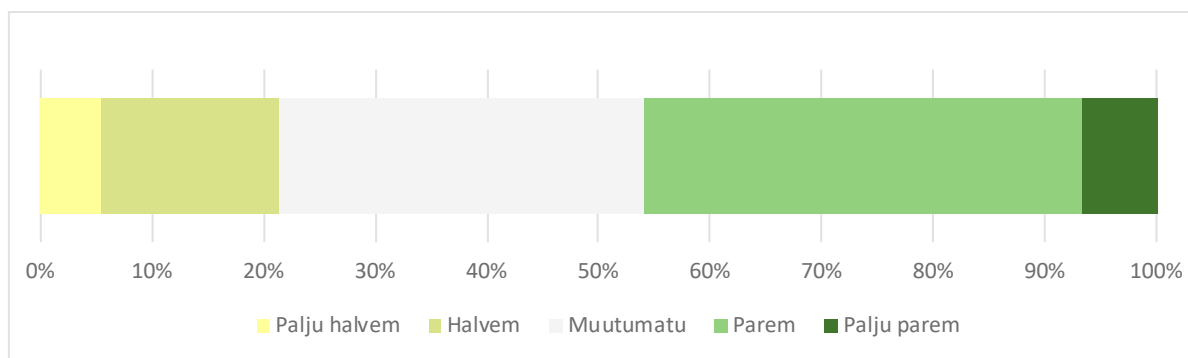
88. Taotlejatele antav tagasiside seoses projekti tagasilükkamisega peaks lihtsustama nende tööd edasiste projektide esitamiseks ettevalmistamisel, parandades ühtlasi programmi „Horisont 2020“ üldist kvaliteeti.

³¹ SWD(2017) 221 final, komisjoni talituste töödokument programmi „Horisont 2020“ põhjaliku vahehindamise kohta, 1. lisa.

³² SWD(2017) 220 final, komisjoni talituste töödokument programmi „Horisont 2020“ põhjaliku vahehindamise kohta, mai 2017.

89. Koordinaatoreid ja osalejate kontaktisikuid teavitatakse hindamise tulemustest vastavasisulise kirjaga. Kuigi 46% uuringus osalenutest väitis, et tagasiside kvaliteet oli programmis „Horisont 2020“ võrreldes seitsmenda raamprogrammiga paranenud (vt **joonis 14**), jäi kontrollikoja küsitlusest toetusesaajatega ja uuringus tehtud märkuste põhjal kõlama mure hindamiste tagasiside kvaliteedi pärast. Iga viies vastanu leidis, et programmis „Horisont 2020“ oli kvaliteet võrreldes seitsmenda raamprogrammiga halvenenud. Komisjoni poolt programmi „Horisont 2020“ kohta tehtud vahehindamisest³³ selgus ka, et 34% vastanutest hindas tagasiside kvaliteeti kas halvaks või väga halvaks.

Joonis 14. Arvamused programmi „Horisont 2020“ hindamise tagasiside kohta võrreldes seitsmenda raamprogrammiga



Allikas: Euroopa Kontrollikoja uuring, märts 2018.

90. Toetusesaajate nii komisjonini jõudnud kui ka küsitluse kommentaaride põhjal selgunud peamine kaebus oli see, et projekti tagasilükkamise järel esitati järgmisele konkursile uus projekt, milles oli tehtud hindaja tagasiside põhjal muudatusi, kuid uue projekti hinne tuli eelmise omast veel madalam. Põhjuseks võis muidugi olla see, et konkurss oli eelmisest erinev või siis oli algne idee aja jooksul muutunud vähem innovatiivseks.

Kvaliteedimärgis ei ole ootustele vastanud

91. Kvaliteedimärgis on sellistele projektitaotlustele antav kvaliteedimärk, mis on vastanud programmi „Horisont 2020“ rahastusega seotud valiku- ja pakkumuste hindamise kriteeriumidele ning mille kvaliteet on hinnangu kohaselt kõrgem etteantud kvaliteedilävest,

³³ SWD(2017) 220 final, komisjoni talituste töödokument programmi „Horisont 2020“ põhjaliku vahehindamise kohta, mai 2017.

kuid mida ei olnud lõpuks eelarvepiirangute tõttu võimalik rahastada. Eesmärk on aidata kvaliteedimärgise saajatel saada taotluste jaoks rahastust teistest riiklikest, Euroopa või rahvusvahelistest programmidest, ilma et nad peaksid projekti uuesti esitamisega täiendavat halduskoormust kandma. Komisjon käivitas kvaliteedimärgise algatuse 2015. aasta oktoobris. Kõigepealt katsetati algatust VKEde rahastamisvahendis ning 2016. aastal laiendati seda Marie Skłodowska-Curie individuaalgrantidele.

92. Kontrollikoda küsis oma uuringus kvaliteedimärgise saajatelt, kas märgis aitas neil saada teistest allikatest rahastust. Selgus, et kvaliteedimärgis ei ole üleüldiselt tunnustatud: vaid 15% vastanutest ütles, et see aitas neil saada teist liiki rahastust (vt joonis 15).

93. Kontrollikoda leidis, et hoolimata komisjoni korraldatud teavituskampaaniast ei saanud kvaliteedimärgist edu järgmistel põhjustel: i) rahastust pakkuvad teised institutsioonid ei tunnusta märgist, ii) selgete suuniste puudumine selle kohta, kuidas märgist kasutada, ning iii) riiklike ja ELi programmide ja programmi „Horisont 2020“ teemad, valiku- ja pakkumuste hindamise kriteeriumid või hindamisprotsessid on liiga erinevad.

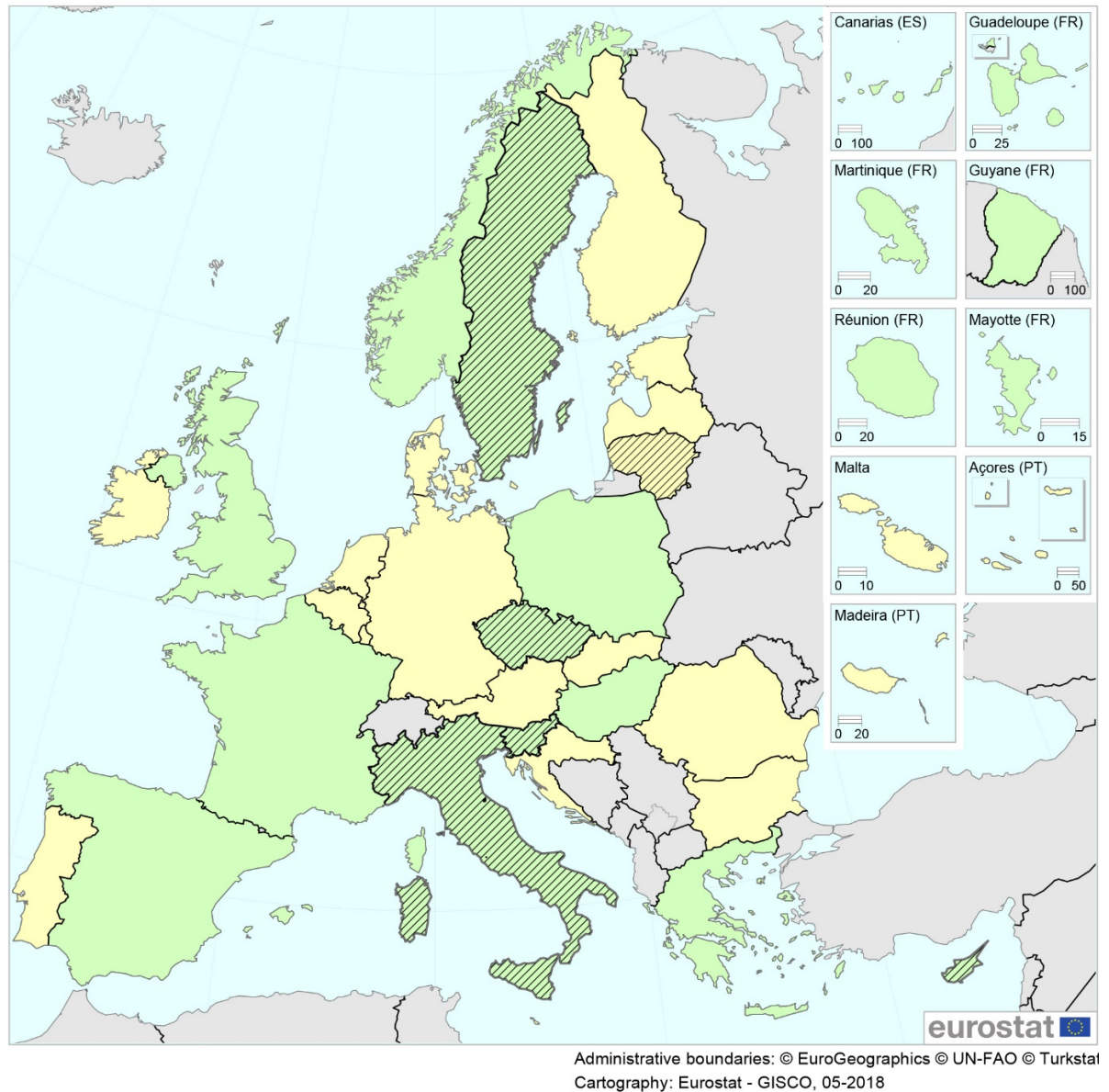
94. Lisaks ei olnud selleks ajaks, kui komisjon kvaliteedimärgise kasutusele võttis, veel loodud tulemuslikke koostöömehhanisme teiste rahastamiskavadega ning samuti polnud piisavat selgust seoses riigiabieeskirjade kohaldamisega kvaliteedimärgise saanud projekte toetavate riiklike vahendite suhtes. Komisjon ei selgitanud riigiabieeskirjade kohaldatavust enne kui 2017. aastal³⁴.

95. Komisjon kogub riigipõhiseid andmeid kvaliteedimärgise toetuskavade kohta (vt joonis 15). Oma uuringus uuris kontrollikoda igas riigis märgise saajate juurdepääsu alternatiivsetele rahastamisallikatele. Vastuste põhjal selgus, et kokkuvõttes on ELi liikmesriikides juurdepääs teistele rahastamisallikatele siiski piiratud. Eri riikides teistest

³⁴ Komisjoni talituste töödokument, mis käsitleb komisjoni talituste selgitavaid märkusi riigiabieeskirjade kohaldamise kohta riiklikele ja piirkondlikele rahastamiskavadele, mis pakuvad alternatiivset toetust programmi „Horisont 2020“ kvaliteedimärgise saanud VKEde rahastamisvahendi projektitaotlustele, jaanuar 2017.

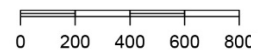
programmidest rahastatud kvaliteedimärgisega projektide arvu kohta komisjonil andmed puuduvad.

Joonis 15. Kvaliteedimärgise kasulikkus



Kavu riigi kohta

- Riigid, kellel on VKE instrumendi jaoks olemas kvaliteedimärgise kavad
- Riigid, kellel on Marie Skłodowska-Curie meetme jaoks olemas kvaliteedimärgise kavad
- Riigid, kellel puuduvad kvaliteedimärgise kavad



Allikas: Eurostat.

96. Nagu kontrollikoja 2018. aasta märtsis avaldatud infodokumendis mainitud, piiras programmi „Horisont 2020“ ning teiste Euroopa Liidu ja riiklike programmide vahelise

koordineerimise asjakohaste mehhanismide puudumine kvaliteedimärgise mõju seoses toetusesaajate aitamisega alternatiivsete rahastamisallikate leidmisel. Sellest tulenevalt ei vähendanud märgis teadusuuringuteks rahastuse taotlemise koormust.

Projektilikude kohta aruannete esitamine ja kulude auditeerimine

Personalikulused käsitlevaid eeskirju lihtsustati, kuid mõned muutused on tekitanud toetusesaajatele raskusi ja personalikulud jäävad peamiseks veaallikaks

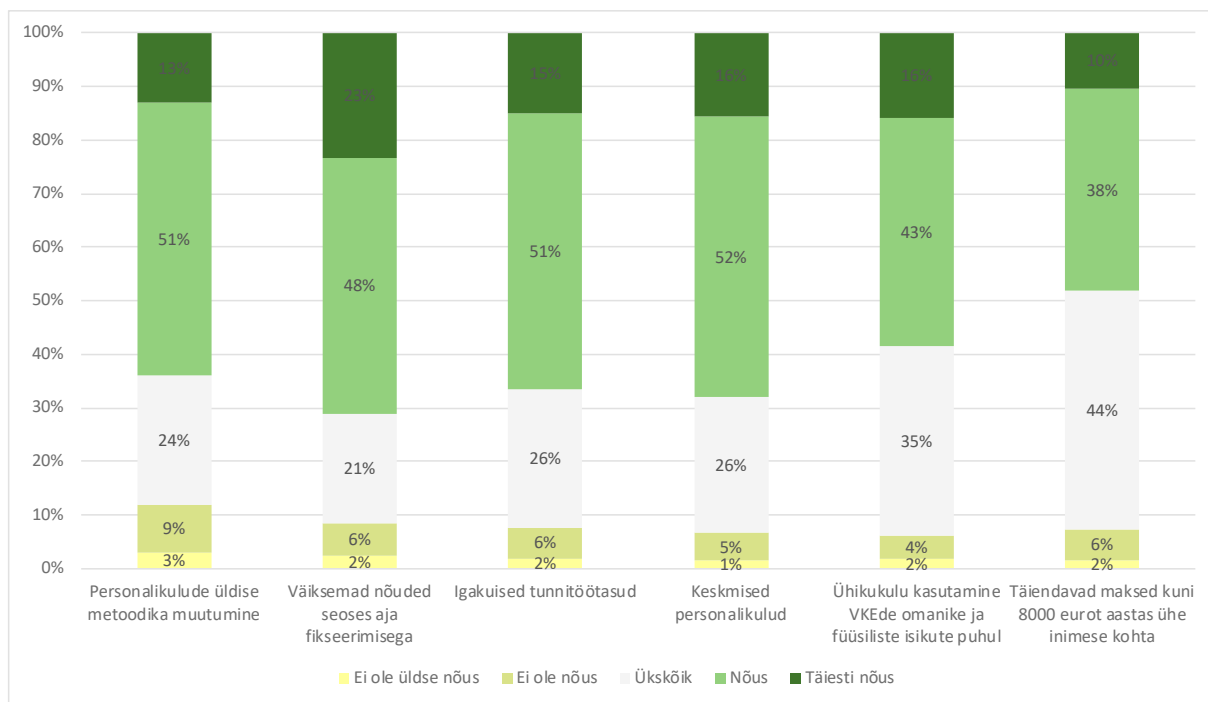
97. Personalikulud on üks peamisi kululiike, mis moodustavad programmi „Horisont 2020“ teadusuuringute projektide kõikidest kuludest keskmiselt ligikaudu 45%.

98. Kontrollikoda küsis oma uuringus ja kohapealseid külastusi tehes programmi „Horisont 2020“ toetusesaajatelt, kas nad peavad programmi „Horisont 2020“ raames personalikulude arvestamise ja sellega seotud aruandluse vallas tehtud lihtsustusi kasulikuks ning kas selles vallas oleks veel vajadust või võimalust halduskoormust vähendada.

99. Enamik vastajaid kiitis programmis „Horisont 2020“ tehtud personalikulused käsitlevad muudatused heaks. Joonisel 16 on esitatud kokkuvõtte järgmistes punktides avaldatud arvamuste kohta:

- personalikulude arvestamise üldise metoodika muutmine;
- ajaarvestuse nõuete lihtsustamine (nt ajaarvestuse kohustuse kaotamine töötajate puhul, kes töötavad ainult programmi „Horisont 2020“ projektiga);
- igakuiste tunnitasude aktsepteerimine lisaks iga-aastastele tunnitasudele;
- toetusesaajate poolt välja arvestatud keskmiste personalikulude kasutamine;
- ühikukulu kasutamine VKEde omanike ja füüsiliste isikute puhul, kes ei saa palka;
- mittetulundusühenduste puhul täiendavate maksete aktsepteerimine kuni 8000 euronni inimese kohta aastas.

Joonis 16. Programmis „Horisont 2020“ kasutusele võetud lihtsustamismeetmed vähendasid seitsmenda raamprogrammiga võrreldes halduskoormust



Allikas: Euroopa Kontrollikoja uuring, märts 2018.

100. Kontrollikoja uuringu tulemusi lähemalt vaadates selgub, et

- arvamused sõltuvad sellest, kui suured on vastajate kogemused programmi „Horisont 2020“ projektidega³⁵, kusjuures kogenumad toetusesaajad on tehtud muudatustega üldiselt vähem rahul;
- küsimusele, millised programmi „Horisont 2020“ raames võetud meetmed on suurendanud projektikulude aruandlusega kaasnevat halduskoormust, vastates osutas enamik vastajaid personalikulude arvestamise ja teatamisega seonduvatele meetmetele;
- vastuseks küsimusele, millises osas vajab üheksas raamprogramm kõige rohkem lihtsustamist, nimetasid vastajad personalikulude aruandlust.

³⁵ Mõõdetuna selle järgi, mitmes programmi „Horisont 2020“ projektis toetusesaaja on osalenud.

101. Lisaks kinnitas 41% uuringule vastanutest, et nad pidid oma programmi „Horisont 2020“ projektide haldamiseks rakendama spetsiaalset ajaarvestuse süsteemi ehk halduskoormus ei olnud oluliselt väiksem kui seitsmendas raamprogrammis.

102. Toetusesaajate ja teiste sidusrühmade (nagu riiklikud kontaktpunktid ja ühendused) kõige sagedasemad kaebused olid seotud alljärgnevaga:

- üksikasjalike tööaja tabelite kasutamine, kus on välja toodud jaotus tööpakettide kaupa;
- tülikad ümberarvestused, mida mõned toetusesaajad peavad tegema selleks, et viia töötajate töötasud vastavusse programmi „Horisont 2020“ eeskirjadega;
- sage muudatuste tegemine kogu programmi „Horisont 2020“ rakendamise vältel;
- raskused lisatasustamise käsituse sissetoomisel.

103. Komisjoni esimesed programmi „Horisont 2020“ projektide auditid näitasid, et 68% kõikidest järgnenud kohandustest oli seotud personalikuludid käsitleva aruandlusega³⁶. Valdav enamik neist (65% kõikidest kohandustest) oli seotud otseselt personalikulude arvestusega (eelkõige töötundide vale arvestus, kulude ebaõige hüvitamine, konkreetse tegevuse kohta nimetatud vale aeg, puuduvad tööaja tabelid, ebaõige lisatasustamine) ning ülejäänud (3% kõikidest kohandustest) olid seotud personalikulude deklareerimisega ühikukuludena³⁷.

104. 70% arvamust avaldanud vastajatest oli seisukohal, et võrreldes seitsmenda raamprogrammiga aktsepteerivad programmi „Horisont 2020“ projektikulude hüvitamist käsitlevad eeskirjad rohkem tavapäraseid kuluarvestustavasid. Sellele vaatamata jääb nende

³⁶ Euroopa Kontrollikoda leiab samuti sellesarnaseid vigu ja annab neist teada oma aastaaruannetes.

³⁷ Riiklike kontaktpunktide 14.–15. märtsi 2018. aasta koosoleku esitlus auditite ja finantsküsimuste kohta.

toetusesaajate osakaal, kes ei näe vahet tavapärase kuluarvestustavade aktsepteerimisel seitsmendas raamprogrammis ja programmis „Horisont 2020“, ikkagi suureks.

105. Suurem tuginemine tavapärasele kuluarvestustavadele, eriti personalikulude osas, võib halduskoormust vähendada.

Auditikoormus on vähenenud, kuid toetusesaajaid käsitletakse allhanke korras tehtud järeldauditites erinevalt

106. Programmi „Horisont 2020“ kulude kontrollimise ja auditeerimise põhimõtted on sätestatud programmi „Horisont 2020“ määruses³⁸. Nende eesmärk on tagada i) asjakohane tasakaal usalduse ja kontrolli vahel ning ii) säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse põhimõtetele vastav auditiprotsess, et vähendada osalejate auditikoormust.

Joonis 17. Komisjoni finantskontroll ja auditistrateegia programmis „Horisont 2020“

Finantsaruannete õigsust kinnitav tõend	Projekti- ja finantsjuhtide poolt tehtav kulude hüvitamise nõuete eelkontroll	Makstavate toetuste vabade järeldauditeerimine
- Kokkulepitud menetlustel põhinevad eelkontrollid, mida teevad toetusesaajate lepingulised sõltumatud audiitorid - Üle 325 000 euro suuruste maksete puhul tuleb alati esitada finantsaruande õigsust kinnitav tõend (tegelike kulude ja mõningate ühikukulude hüvitamine)	- Ressursikasutuse läbivaatamine - Usutavuse kontrollid - Esialgse eelarve ja rakendamise erinevuste analüüs - Finantsaruannete õigsust kinnitava tõendi analüüs ja kulumetoodika eelnev sertifitseerimine	7% kõikidest programmi „Horisont 2020“ kulutustest kuuluvad järeldauditeerimisele - See ei ole regulatiivne nõue - Seitsmendas raamprogrammis sellist piirangut ei olnud

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

107. Komisjon on kooskõlas Euroopa Kontrollikoja soovitustega³⁹ tsentraliseerinud programmi „Horisont 2020“ auditistrateegia väljatöötamise ja rakendamise ühise

³⁸ Määruse (EL) nr 1291/2013, millega luuakse programm „Horisont 2020“, artikkel 29.

³⁹ Vt Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 2/2013.

audititeenistuse abil, kasutades kogu programmi „Horisont 2020“ ulatuses ühte esinduslikku valimit, ning lähtunud rohkem riskipõhisest auditistrateegiast⁴⁰.

108. Kontrollikoda küsis uuringus toetusesaajatelt nende arvamust programmi „Horisont 2020“ kontrolli- ja auditikoormuse kohta. 53% vastajatest ütles, et võrreldes seitsmenda raamprogrammiga on programmis „Horisont 2020“ üldine auditikoormus väiksem, ning vaid 14% väitis, et auditikoormus on suurenenud. Kaks kolmandikku vastajatest vastas ka, et auditikoormust tuleks veelgi vähendada.

109. Küsitletud toetusesaajad pidasid uut ühist audititeenistust heaks ühtsuse tagamise vahendiks. Mõned uuringus osalenud vastajad kurtsid siiski kontrolli- ja auditiprotsessis järjepidevuse puudumist. Nende arvates võib ebaühtsus olla tingitud AMGA sagedasest muutmisest, sest mõnikord ei olnud audiitorid tagasiulatuvatest muudatustest teadlikud või siis ei teadnud, millisest AMGA versioonist lähtuda.

110. Komisjon on sõltumatute väliste audiitorühingutega sõlminud raamlepingu ligikaudu 80% programmi „Horisont 2020“ järelaudite kohta – ülejäänud 20% teeb komisjon ise. 2017. aastal lõpetas komisjon esimesed programmi „Horisont 2020“ projektide järelauditid.

111. Kontrollikoja külastuste ja seminaride ajal kohatud toetusesaajad kritiseerisid teatavate väliste audiitorühingute tööd. Kõige sagedamini heideti ette töö kvaliteeti, audiitorite piiratud teadmisi programmist ja auditiaruannete koostamiseks kuluvat aega. Ühel komisjoni korraldatud üritusel⁴¹ ja ka küsitlustes olid riiklikud kontaktpunktid sama kriitilised.

⁴⁰ Programmi „Horisont 2020“ järelauditi strateegia, teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat, 9. november 2015.

⁴¹ Programmi „Horisont 2020“ riiklike kontaktpunktide 11. kohtumine õigus- ja finantsteemadel 14.–15. märtsil 2018 Brüsselis.

112. Kontrollikoda leidis, et ühise audititeenistuse loomine ja uus auditistrateegia on vähendanud toetusesaajate jaoks auditikoormust. Sellele vaatamata nentis kontrollikoda ühtlasi, et allhanke korras tehtavate järeldauditite kvaliteedis on veel paranemisruumi.

VKEde osalemine on suurenenud, kuid takistused jäävad

113. Komisjoni üks esmatähtsaid eesmärgi on käesoleval programmitöö perioodil VKEde toetamine ning komisjon on julgustanud VKEsid osalema programmi „Horisont 2020“ kõikides valdkondades. Komisjon töötas välja VKEde rahastamisvahendi⁴², mis kaasati hiljuti Euroopa innovatsiooninõukogu katseprojekti, et edendada VKEde juurdepääsu teadusuuringute ja innovatsiooniga seotud rahastusele.

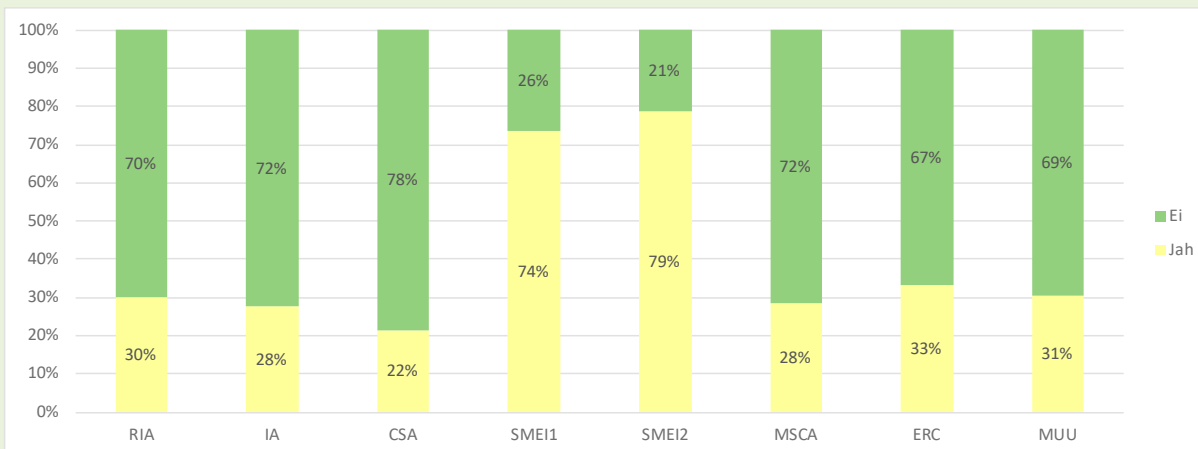
114. Vaatamata VKEde suuremale osalemisele programmis „Horisont 2020“, leidis kontrollikoda, et VKEdel on tekkinud raskusi nii taotlemisprotsessis kui ka oma teadus- ja innovatsiooniprojekte ellu viies. Nende VKEde jaoks, kel puudusid varasemad kogemused ELi rahastamiskavadega, oli keeruline aru saada toetustega seotud regulatiivsetest nõuetest. AMGA pikkus ja põhjalikkus on eriti suurt koormust tekitav selliste VKEde jaoks, kel ei ole eraldi töötajaid, kes tegeleksidki spetsiaalselt ELi suuniste tõlgendamise ja aruandlusega.

115. Kontrollikoda leidis, et VKEd tuginevad suuresti väliskonsultantidele, kes aitavad neid projektide esitamise ettevalmistamisel tekkida võivate raskustega. Eriti kehtib see ühe toetusesaajaga projektide puhul VKEde instrumendi 1. ja 2. etapis (vt **2. selgitus**).

2. selgitus. Väliskonsultantide kasutamine taotluste ettevalmistamisel ja projekti aruandluses

- 36% kontrollikoja uuringus osalejatest väitis, et nad vajasisid projekti esitamise ettevalmistamise etapis väliskonsultantide abi. See arvnäitaja erines olenevalt vastajate kogemusest (vähem kogenud toetusesaajad kasutasid välist abi sagedamini), vastaja liigist ja rahastamiskavast. Eriti palju tuginevad väliskonsultantidele üksikult tegutsevad VKEd, eeskätt VKEde instrumendi 1. ja 2. etapis (vt **joonis 18**).

⁴² VKEde rahastamisvahendi raames saavad ettevõtted kandideerida kahes eraldiseisvas etapis, olenevalt nende innovatiivsete projektide tehnoloogilisest küpsusest. 1. etapis saavad kõik projektid 50 000 eurot teostatavusuuringu jaoks. Valituks osutumise korral on igal projektil 2. etapis võimalus saada kuni 2,5 miljonit eurot uuendustegevuse rahastamiseks.

Joonis 18. Väliskonsultantide kasutamine taotluste ettevalmistamiseks rahastamiskavade kaupa

Allikas: Euroopa Kontrollikoja uuring, märts 2018.

- Peamiseks põhjuseks, miks projektide ettevalmistamiseks kasutatakse väliskonsultante, oli soov suurendada toetuse taotlemise edukust, ning teisel kohal oli vajadus tulla toime protsessi halduslase keerukusega. Üle poole vastajatest eelistas selleks kasutada pigem väliskonsultante kui oma töötajaid ning väike osa vastajatest pöördus konsultantide poole teadusliku ja tehnilise toe saamiseks.
- Väliskonsultante kasutati projekti rakendamise ajal vähem kui projekti esitamiseks ettevalmistamisel. Sellele vaatamata kinnitas peaaegu kolmandik VKEdest, et nad olid mingil määral kasutanud väliskonsultante projekti juhtimiseks ja aruandluseks. See näitaja tõusis ligikaudu 50%-ni ühe toetusesaajaga VKEde puhul VKEde instrumendi 1. ja 2. etapis.
- Suurem osa vastajatest oli veendunud, et väliskonsultantide vajadus jäi kas samaks või siis suurenes programmis „Horisont 2020“ võrreldes seitsmenda raamprogrammiga, ning seda nii projekti esitamiseks ettevalmistamisel kui ka projekti elluviimisel.
- Väliskonsultantidele makstava tasu osas (protsentuaalselt kogu rahastatavast summast) oli vastajate nimetatud keskmine suurusjärg 5% projekti esitamiseks ettevalmistamise eest ning 5% projekti elluviimise eest.
- Projekti esitamiseks ettevalmistamise etapis tekkiv vajadus väliskonsultantide järele osutub programmis „Horisont 2020“ osalemise takistuseks nende VKEde jaoks, kes ei saa omaale lubada sellega seotud kulusid. See on eriti tõsine probleem uute taotlejate jaoks, kuna kogemuste puudumise tõttu vajavad nad eriti abi väljastpoolt.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

116. Valdav osa komisjoni lihtsustamismeetmeid on tulemuslikult vähendanud programmi „Horisont 2020“ toetusesaajate halduskoormust, kuigi mitte kõik meetmed ei andnud soovitud tulemust ning endiselt on paranemisruumi. Kontrollikoja küsitlusele vastates rõhutasid toetusesaajad vajadust kasutajasõbralikumate suuniste ja vahendite järele ning vajadust jätkata uute rahastamiskavade sobivuse ja kasutatavuse katsetamist. Tähtis on ka eeskirjade stabiilsus, sest toetusesaajad suudavad keeruliste tingimustega küll kohaneda, kuid juhiste sagedas muutmine võib tekitada segadust ja ebakindlust.

Korralduslikud jõupingutused lihtsustamise nimel

117. Komisjoni poolt programmiga „Horisont 2020“ seoses võetud lihtsustamismeetmed olid välja töötatud eelnevate raamprogrammide (eelkõige seitsmenda raamprogrammi) analüüsi ning peamistelt sidusrühmadelt saadud tagasiside põhjal. Väga suur samm lihtsustamise suunas oli ühise tugikeskuse loomine, eriti osalemiseeskirjade lihtsustamine, uus auditistrateegia ning toetuste haldamise ja aruandlusega seotud IT-lahendused (vt **punktid 15–29**).

118. Paljud taotlejad ja toetusesaajad on jätkuvalt seisukohal, et neid koheldakse taotlusprotsessis ja projektide rakendamise ajal ebavõrdselt. Vaatamata komisjoni pingutustele parandada teabevahetust on teadlikkus tugiteenuste erivahendist, mille komisjon lõi ebavõrdsuse kohtlemisest teatamiseks, jätkuvalt piiratud. Lisaks leidis kontrollikoda, et teadusuuringute päringute talituse ja teiste olemasolevate kanalite paralleelselt tehtav töö on ühtsuse tagamiseks liiga killustatud (vt **punktid 30–40**).

119. Riiklikud kontaktpunktid pakuvad taotlejatele ja toetusesaajatele kasulikku abi, aidates tagada programmi „Horisont 2020“ käsitlevate õigusaktide ühtse kohaldamise, ent kontrollikoda tõdes, et eri liikmesriikide riiklike kontaktpunktide pakutava tehnilise toe ja suuniste tase on üsna erinev (vt **punktid 41–45**).

120. Komisjoni välja töötatud toetusvahendid, mis hõlbustavad teadus- ja innovatsiooniprogrammide rakendamist, on programmi „Horisont 2020“ algusest peale märkimisväärselt paranenud ja toetusesaajad peavad neid kasulikeks. Osalejaportaali olid

siiski mõned tehnilised puudused (vt **punktid 46–51**) ning komisjoni teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonna juhendist (AMGA), mille eesmärk on anda põhjalikke suuniseid, on saanud keeruline ja pikk dokument. AMGA sage muutmine on suurendanud üldist halduskoormust ning tekitanud mõnikord toetusesaajatele suurema õigusliku ebakindluse (vt **punktid 52–55**).

1. soovitus – parandada teabevahetust toetuse taotlejate ja saajatega

Komisjon peaks parandama toetuse taotlejate ja toetusesaajatega teabe vahetamiseks kasutatavaid suhtluskanaleid järgmiselt:

- i) looma paremad menetlused ja tõhusama kontrolli seoses kasutajatoe funktsioonide toimimisega, eriti teadusuuringute päringute talituse puhul, ning suurendama teadlikkust vahenditest, mille kaudu toetusesaajad saavad teatada ebavõrdsest kohtlemisest taotlemisprotsessis või nende projektide rakendamise ajal;
- ii) lahendama osalejaportaali mõjutavad ülejäänud tehnilised probleemid, parandades portaali ülesehitust ning hõlbustades navigeerimist ja otsingufunktsiooni;
- iii) koostöös liikmesriikidega parandama riiklikele kontaktpunktile antavaid metoodikaalaseid ja tehnilisi suuniseid, et need osutaksid võimalikele teadusuuringute ja innovatsiooni rahastuse saajatele kvaliteetset teenust.

Need meetmed peaksid olema võetud 2021. aasta alguseks.

121. Lihtsustatud kuluvõimalused – ühekordsed maksed ja ergutusauhinnad – võivad vähendada programmi „Horisont 2020“ programmi elutsükliga seotud halduskoormust. Suur enamik toetusesaajaid toetab ühekordsete maksete kasutamise jätkamist. Siiski ei pruugi need olla sobilikud igat liiki teadus- ja innovatsiooniprojektide puhul ning enne nende laiaulatuslikku kasutuselevõttu on vaja koguda tõendeid katsetuste kohta (vt **punktid 56–69**).

2. soovitus – suurendada ühekordsete maksete katsetamist

Komisjon peaks suurendama lihtsustatud kuluvõimaluste, eriti ühekordsete maksete katsetamist järgmiselt:

- i) analüüsima programmi „Horisont 2020“ raames juba alustatud konkursside tulemusi ja koostama nende kohta aruande niipea, kui esimesed tulemused on teada;
- ii) tegema uusi ulatuslikumaid katsealgatusi, et selgitada välja kõige sobivamad projektide liigid, hinnata võimalikke puudusi ja välja töötada asjakohased parandusmeetmed.

Neid meetmeid tuleks rakendada kohe.

Projekti käivitamine

122. Vaid 20% kontrollikoja uuringule vastanutest oli seisukohal, et komisjoni lihtsustused on reaalselt vähendanud rahastuse taotlemisega seotud halduskoormust. Vastanutest pooled teatasid, et taotluse ettevalmistamine nõuab jätkuvalt sama palju pingutust (vt **punktid 70–71**).

123. Enamik vastanuid oli rahul läbirääkimiste etapi kaotamisega, mis vähendas koormust, kuigi arvestatav vähemus oli vastupidisel seisukohal. Ametlike läbirääkimiste puudumist peeti protsessi kiirendavaks ja üksikasju on võimalik täpsustada toetuslepingus. Need, kes selle etapi kaotamisega rahul ei olnud, leidsid, et toetuslepingu muutmine pärast allkirjastamist on nüüd märksa tõenäolisem (vt **punktid 72–75**).

124. Taotlejad peavad kahetsusväärseks pikkade projektitaotluste ettevalmistamisega seotud pingutusi, kui esitatud projekti kvaliteet hinnatakse küll heaks, kuid rahastuse saamiseks mitte piisavaks. Kaheetapiliste konkursside ulatuslikum kasutamine vähendaks vastanute arvates küll koormust, ent see sobiks ainult sellistele teadusvaldkondadele ja turusektoritele, kus lisaetapp ei tooks kaasa viivitust projekti tulemuste turuletoomises (vt **punktid 76–79**).

3. soovitus – uurida võimalusi taotluste kaheetapilise hindamise sagedasemaks kasutamiseks

Komisjon peaks kindlaks tegema suuremal arvul teemavaldkondi, kus kaheetapiline taotluste hindamine võib vähendada tagasilükatavate taotlejate halduskoormust, säilitades seejuures toetuse määramise aja võimalikult lühikesena, kui turulejõudmise kiirus on määrava tähtsusega.

See meede peaks olema võetud 2021. aasta alguseks.

125. Enamik vastanuid pidas esitatud projektide hindamise kriteeriume asjakohasteks.

Mõned toetusesaajad väljendasid siiski muret selle üle, et ekspertidel ei pruugi olla piisavaid tehnilisi teadmisi, et tagada hindamiste kvaliteet, eriti mitut valdkonda hõlmavate projektide puhul. Lisaks ei pruugita hindajatele anda piisavalt aega pikkade ja keeruliste projektitaotluste hindamiseks ning töötasu päevamäär on püsinud alates 2007. aastast muutumatuna. Märkimisväärne arv toetusesaajaid väljendas rahulolematust hindamisjärgse tagasiside kvaliteedi üle, mis võib nurjata nende edasised pingutused esitada järgmine kord parem projekt (vt **punktid 80–90**).

4. soovitus – vaadata üle eksperthindajate tasustamise tingimused

Komisjon peaks ajakohastama ekspertide töötasu päevamäära ja ümber hindama aja, mis neil kulub esitatavate projektide usaldusväärseks hindamiseks.

See meede peaks olema võetud 2019. aasta lõpuks.

126. Kvaliteedimärgisel on olnud riiklikul tasandil vaid piiratud mõju, kuna see ei ole liikmesriikides üldist tunnustamist leidnud. Märgis ei ole piisavalt vähendanud tugevate projektidega taotlejate koormust (vt **punktid 91–96**).

5. soovitus – edendada kvaliteedimärgise tunnustamist

Komisjon peaks

- i) looma järgmise raamprogrammi väljatöötamisel asjakohased mehhanismid, mis lihtsustaksid tipptasemel teadusprojektide tunnustamist erinevate ELi ja riiklike rahastamiskavade poolt;
- ii) tegema tööd selle nimel, et luua programmidevaheline koostoime, mis suurendab tõenäosust, et kvaliteedimärgise saanud projektidel on parem juurdepääs teistele rahastamisallikatele;

- iii) välja andma asjakohased suunised selle kohta, kuidas kvaliteedimärgist kasutada.

Need meetmed peaksid olema võetud 2021. aasta alguseks.

Projektikulude kohta aruannete esitamine ja kulude auditeerimine

127. Enamik küsitlusele vastanud toetusesaajaid pidas programmis „Horisont 2020“ personalikulude arvestamise ja aruandluse lihtsustamiseks võetud meetmeid positiivseks. Sellele vaatamata kaasnes nende meetmetega ka teatav negatiivne kõrvalmõju ning programmi rakendamise ajal tehtud kohandused on põhjustanud mõningast segadust ja õiguskindlusetust. Personalikulude arvestus ja sellega seotud aruandlus jääb peamiseks valdkonnaks, kus täiendav lihtsustamine oleks toetusesaajatele abiks, vähendades halduslaseid nõudeid. Suurem tuginemine tavapärastele kuluarvestustavadele, eriti personalikulude osas, võib halduskoormust vähendada (vt **punktid 97–105**).

6. soovitus – tagada osalejate eeskirjade ja juhiste stabiilsus

Komisjon peaks

- i) võimaluse korral säilitama raamprogrammide vahel osalemiseeskirjade järjepidevuse;
- ii) raamprogrammi rakendamise ajal juhistes võimalikult vähe muudatusi tegema;
- iii) töötajatele lihtsustama, et vältida ebavajalikku aruandlust tööpakettide kaupa;
- iv) uurima võimalust aktsepteerida ulatuslikumalt tavapäraseid kuluarvestustavasid, eriti personalikulude puhul.

Need meetmed peaksid olema võetud 2021. aasta alguseks.

128. Komisjon töötas programmi „Horisont 2020“ jaoks välja auditistrateegia, milles on eelnevate raamprogrammidega võrreldes rohkem lähtutud riskipõhisest käsitusest. Kontrollikoda tõdes, et uus strateegia on vähendanud toetusesaajate auditikoormust. Sellele vaatamata leidis kontrollikoda ühtlasi, et väliste audiitorühingute läbiviidud järelauditite kvaliteeti tuleks parandada. Järelauditi protsessi peetakse jätkuvalt liiga pikaks (vt **punktid 106–112**).

7. soovitus – parandada allhanke korras tehtud auditite kvaliteeti

Komisjon peaks

- i) parandama allhanke korras tehtud järelauditite kvaliteedi kontrollimehhanisme;
- ii) selliste auditite tegemist kiirendama.

Need meetmed peaksid olema võetud 2021. aasta alguseks.

VKEde osalemine

129. VKEde osalemine programmis „Horisont 2020“ on võrreldes seitsmenda raamprogrammiga suurenenud. Kontrollikoda leidis siiski, et mõningatel VKEdel on tekkinud raskusi nii taotlemisprotsessis kui ka oma teadus- ja innovatsiooniprojekte ellu viies. Väliskonsultantide kasutamise tava on levinud taotluste ettevalmistamisel, eriti VKEde rahastamisvahendi puhul, ning vähem projektijuhtimises ja aruandluses. See tava on üha rohkem levinud, eriti kui võrrelda programmi „Horisont 2020“ seitsmenda raamprogrammiga. Üks peamisi välise toe otsimise põhjusi on programmi keerukusega toimetulek. Mahukad suunised on tekitanud VKEdele lisakoormust (vt **punktid 113–115**).

8. soovitus – veelgi lihtsustada VKEdele mõeldud vahendeid ja juhiseid

Komisjon peaks oma vahendeid ja suuniseid veelgi lihtsustama, et need põhjustaksid võimalikult väikest koormust VKEdele ja eriti iduettevõtjatele, kel puuduvad ressursid ja töötajad keeruliste küsimustega tegelemiseks. Komisjon peaks eeskätt kaaluma suuniste lühendatud versiooni (näidistoetusleping) väljaandmist VKEdele ja uutele osalejatele.

Need meetmed peaksid olema võetud 2021. aasta alguseks.

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Neven MATES, võttis käesoleva aruande vastu 2. oktoobri 2018. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Klaus-Heiner LEHNE

Lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamisega toetusesaajate hinnangul kaasnevad ohud

- Ühekordsed maksed ja auhinnad võivad pigem sobida väiksemate, kõrge tehnoloogilise valmisoleku tasemega (tehnoloogiliselt küpsete) projektide puhul, millel on selgelt määratletud tulem; vähem sobivad need suuremate ja üldisemate teadusprojektide puhul, mis on oma olemuselt seotud suuremate riskidega.
- Projekti saavutuste hindamine on määrava tähtsusega ning komisjon peab tuginema kvalifitseeritud ja asjaomases valdkonnas pädevatele eksperdihinnangu andjatele (keda on sageli raske leida).
- Maksete sidumine teadusalaste saavutustega tähendaks seda, et toetusesaajad ei saaks rahastust tegelikult tehtavaks teadustööks.
- Kui ühekordsed maksed ei ole indekseeritud riiklike tööjõukuludega, võivad projektide koordinaatorid valida projekti partnereid pigem tööjõukulude kui teadusliku tipptaseme kaalutlusel. See võib põhjustada geograafilist tasakaalustamatust nende riikide kasuks, kus tööjõukulud on väiksemad.
- Projekti ja konsortsiumi juhtimine muutub keerukamaks. Projekti partnerite suurem omavaheline rahaline sõltuvus (nt kui üks partneritest ei saavuta nõutud tulemusi, ei saa terve konsortsium rahastust) võib tekitada pingeid projektide konsortsiumides (eriti suurte mitme toetusesaajaga projektide puhul). Kui seda probleemi ei lahendata asjakohaselt, ei pruugi juba pikemalt tegutsenud konsortsiumid enam juurde võtta uusi partnereid, eriti VKEsid, kes ei pruugi olla usaldusväärsed.
- Auhindade puhul võivad teatud osalejad olla eelisseisus. Väiksematel osalejatel ei ole vajalikke ressursse teadusprojektide elluviimiseks, kui puudub eelnev rahastus või mõistlik garantii, et rahastust saadakse tagantjärele. Avaliku sektori asutused, nagu paljud ülikoolid ja teadusuuringute keskused, ei saa võtta auhinnast ilmajäämise riski (kui teadusprojekt on juba ellu viidud) ega teadusprojekti ilma rahalise toeta käivitada.

KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE
„ENAMIK PROGRAMMI „HORISONT 2020“ KAASATUD
LIHTSUSTAMISMEETMETEST ON KÜLL TOETUSESAAJATE ELU LIHTSAMAKS
TEINUD, KUID PARANEMISEKS ON VEEL RUUMI“

KOKKUVÕTE

VIII. Kvaliteedimärgisel on praeguseks üle 30 toetuskava 15 riigis. Komisjon nõustub aga, et vajalik on edasine areng. Üksikasjalikuma teabe saamiseks vt komisjoni vastust punktis 91.

X. Ühine audititeenistus on suurendanud oma jõupingutusi selle tagamiseks, et kõik auditid tehtaks tõhusalt. Väliseid audiitorühinguid jälgitakse ja kontrollitakse tähelepanelikult koosolekute, koolituste, igapäevaste juhiste ja suuniste abil.

XI. Komisjon on kõigi soovitudest nõus.

TÄHELEPANEKUD

Komisjoni ühine vastus punktidele 35 ja 36.

Alltöövõtja vastab kolme tööpäeva jooksul ning 2016. ja 2017. aasta aruanne sisaldavad teavet kasutajatugede vastamisaegade kohta (keskmiselt 7,5 päeva).

Detsentraliseeritud ülesehitus võimaldab kõige pädevamal talitusel vastata otse konkreetsele päringule. Sõltuvalt kavade tehnilistest omadustest ja eripärast tagavad 36 temaatilist kasutajatuge, et vastuse koostaval töötajal on kõnealuses valdkonnas asjakohased erialateadmised. Selline ülesehitus lisab järjepidevust ja ühtsust.

Väga piiratud arvul juhtudel, kui osalejatele on edastatud ebaõige teave, parandab neid Teadusuuringute Rakendusametis asuv teadusuuringute päringute talituse tugiteenuse meeskond, saates osalejatele parandava e-kirja.

66. Finantsmääruse¹ alusel ei tohi mitmeastmelised toetused ületada 60 000 eurot iga kolmanda osapoole kohta, välja arvatud juhul, kui see on vajalik meetme eesmärkide saavutamiseks. Komisjon rõhutab, et tekstis mainitud arvud viitavad tööprogrammi (IKT) konkreetsele valdkonnale.

Komisjoni ühine vastus punktidele 92–96.

Kvaliteedimärgis oli esimene konkreetne katse luua konkreetne koostoime Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega. Seda on saatnud teatav edu – 15 liikmesriigis loodi 35 kava. Siiski nõustub komisjon, et mõju on olnud piiratud.

Komisjon on astunud programmi „Horisont 2020“ puhul mitmeid samme, et parandada kava võimalikku mõju:

– 2016. aastal laienes kava MSCA-le

– 2017. aasta jaanuari alguses võeti vastu kvaliteedimärgisega seotud selgitav märkus riigiabiieskirjade kohaldamise kohta

¹ 25. oktoobri 2012. aasta määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1).

- asutati praktikakogukond, mis koondab üle 200 rahastamisasutuse
- avaldati juhendavaid märkuseid

Sellest hoolimata jäävad probleemiks Euroopa Kontrollkoja tuvastatud piirangud, eelkõige iga riikliku ja Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide programmi vabadus valida, kas tunnustada märgist.

Järgmise põlvkonna programmide ettepanekud hõlbustavad veelgi koostööt Euroopa Liidu teadusuuringute raamprogrammi, Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ja muude Euroopa Liidu programmide ning riiklike ja piirkondlike programmide vahel. Kvaliteedimärgisest saadud kogemus on oluliselt mõjutanud neid uusi sätteid.

109. Ühine audititeenistus on loonud kvaliteedikontrolli üksuse, mis vaatab läbi kõik auditaruanded (nii kavandi kui ka lõpliku versiooni) ja tagab vastavuse kehtivatele eeskirjadele ja samu küsimusi puudutavale eelmise auditi arvamusele.

111. Ühine audititeenistus on asetanud suurt rõhku sellele, et auditid viidaks läbi järjepidevalt ja kvaliteetselt. Väliseid audiitorühinguid jälgitakse ja kontrollitakse tähelepanelikult koosolekute, koolituste, igapäevaste juhiste ja suuniste abil.

Komisjoni ühine vastus punktidele 113 ja 114.

Komisjon märgib, et VKEde osalus on märkimisväärselt suurenenud, mis näitab programmi „Horisont 2020“ edu nende kaasamisel ja toetamisel.

Seitsmendas raamprogrammis oli VKEde osalus 17 % asjaomastest kuludest, kusjuures Euroopa Liidu toetus oli seitsme aasta jooksul 4,9 miljardit eurot. Programmi „Horisont 2020“ raames oli VKEde osalus 2018. aasta juuliks 24 % asjaomastest kuludest, ületades märgatavalt 20 % eesmärki, kusjuures Euroopa Liidu toetus moodustas 5,6 miljardit eurot kõigest nelja aastaga.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

118. Osalejaportaalis saavad osalejad teatada ebaühtsustest, esitades veebi kaudu teadusuuringute päringute talituse vormi.

Detsentraliseeritud ülesehitus võimaldab kõige pädevamal talitusel vastata otse konkreetsele päringule. 36 temaatilist kasutajatuge tagavad, et vastuse koostaval töötajal on kõnealuses valdkonnas asjakohased erialateadmised – selline ülesehitus lisab järjepidevust ja ühtsust.

Samuti on olemas kvaliteedikontroll, mida haldab teadusuuringute päringute talituse (RES) tugiteenus Teadusuuringute Rakendusametis (REA).

1. soovitus – parandada suhtlust taotlejate ja toetusesaajatega

Komisjon nõustub selle soovitusega.

2. soovitus – kiirendada ühekordsete maksete katsetamist

Komisjon nõustub selle soovitusega.

123. Seitsmendas raamprogrammis oli toetuse kohta 0,99 muudatust. Esialgne näitaja programmi „Horisont 2020“ puhul on 0,60. Seega puuduvad tõendid, et läbirääkimiste etapi kaotamine suurendab toetuslepingus muudatuste tegemise tõenäosust pärast allkirjastamist.

3. soovitus – uurida kaheetapilise taotluse hindamise ulatuslikumat kasutamist

Komisjon nõustub selle soovitusega.

4. soovitus – vaadata uuesti läbi eksperdihinnangu andjate tasustamise tingimusi

Komisjon nõustub selle soovitusega.

126. Praegu eksisteerib 35 kvaliteedimärgise kava, mis tegutsevad 15 riigis. Komisjon nõustub, et on veel potentsiaali, mida saab ära kasutada. Järgmise põlvkonna programmide jaoks on lisatud täiendavad sätted. Liikmesriigid ei ole siiski kohustatud kvaliteedimärgist tunnustama – see on nende enda valik.

5. soovitus – suurendada kvaliteedimärgise tunnustamist

Komisjon nõustub selle soovitusega.

6. soovitus – eeskirjade ja suuniste stabiilsus osalejatele

Komisjon nõustub selle soovitusega.

128. Vt komisjoni vastused punktidele 109 ja 112.

7. soovitus – parandada sisseostetud järelauditite kvaliteeti

Komisjon nõustub selle soovitusega.

8. soovitus – lihtsustada veelgi vahendeid ja suuniseid VKEdele

Komisjon nõustub selle soovitusega.

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	12.12.2017
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	19.7.2018
Aruande lõplik vastuvõtmine peale ära kuulamismenetlust	2.10.2018
Komisjoni (või mõne teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	31.10.2018

ELi teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamise lihtsustamise küsimus on Euroopas päevakorras olnud juba aastaid – nii sektor, teadusasutused kui ka teadlased püüavad leida võimalusi halduseeskirjade lihtsustamiseks, Euroopa Komisjoniga toimuva teabevahetuse, õiguskindluse ja järjepidevuse parandamiseks. Programmi „Horisont 2020“ raames tegi komisjon muudatusi, mille eesmärk on eeskirju selles valdkonnas lihtsustada. Uurisime auditiga, kas need muudatused on toetusesaajate halduskoormust tulemuslikult vähendanud. Jõudsime järeldusele, et suurem osa lihtsustamismeetmeid on olnud tulemuslikud, kuigi mitte kõik meetmed ei andnud soovitud tulemust ning endiselt on paranemisruumi. Toetusesaajad vajavad kasutajasõbralikumaid suuniseid ja vahendeid ning komisjon peab jätkama uute rahastamiskavade sobivuse ja kasutatavuse katsetamist. Tähtis on ka eeskirjade stabiilsus, sest toetusesaajad suudavad keeruliste tingimustega küll kohaneda, kuid juhiste sage muutmine võib tekitada segadust ja ebakindlust.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Euroopa Liit, 2018

Euroopa Liidu autoriõiguste alla mittekuuluvate fotode või muu materjali kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.