

Raportul special

## Majoritatea măsurilor de simplificare introduse în programul Orizont 2020 au făcut viața mai ușoară beneficiarilor, dar există încă loc de îmbunătățiri

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE]



CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ

## **ECHIPA DE AUDIT**

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii specifice ale bugetului UE. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit IV – Reglementarea piețelor și economia competitivă, condusă de domnul Neven Mates, membru al Curții. Auditul a fost condus de domnul Alex Brenninkmeijer, membru al Curții de Conturi Europene, beneficiind de sprijinul unei echipe formate din: Raphael Debets, șef de cabinet, și Di Hai, atașat în cadrul cabinetului; Paul Stafford, manager principal; Daniela Hristova, coordonatoare; Wayne Codd, Juan Antonio Vázquez Rivera și Marco Montorio, auditori.



*De la stânga la dreapta: Raphael Debets, Di Hai, Wayne Codd, Alex Brenninkmeijer, Paul Stafford, Daniela Hristova, Marco Montorio, Juan Antonio Vázquez Rivera.*

## CUPRINS

|                                                                                                                                                                                                                  | Puncte |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Acronime                                                                                                                                                                                                         |        |
| Glosar                                                                                                                                                                                                           |        |
| Sinteză                                                                                                                                                                                                          | I-XI   |
| Introducere                                                                                                                                                                                                      | 1-10   |
| Ce este „Orizont 2020”?                                                                                                                                                                                          | 1-4    |
| Istoricul eforturilor de finanțare a activităților de cercetare și inovare în UE                                                                                                                                 | 5-7    |
| Cele mai recente inițiative de simplificare – în rezumat                                                                                                                                                         | 8-10   |
| Sfera și abordarea auditului                                                                                                                                                                                     | 11-14  |
| Sfera auditului                                                                                                                                                                                                  | 11-12  |
| Abordare                                                                                                                                                                                                         | 13-14  |
| Observații                                                                                                                                                                                                       | 15-115 |
| Comisia s-a bazat pe experiența acumulată în urma programelor anterioare pentru a identifica care erau măsurile de simplificare necesare                                                                         | 15-20  |
| Principalele modificări menite să conducă la simplificare au fost aduse la nivelul concepției, al organizării și al instrumentelor de sprijin                                                                    | 21-69  |
| Centrul comun de asistență constituie un pas important în direcția punerii în aplicare coerente a programului Orizont 2020                                                                                       | 21-29  |
| Beneficiarii apreciază canalele de comunicare și de transmitere a feedbackului, însă unii dintre ei semnalează în continuare divergențe de tratament și variații în ceea ce privește nivelul serviciilor primite | 30-45  |
| Portalul destinat participanților simplifică gestionarea granturilor pentru beneficiari                                                                                                                          | 46-51  |
| Orientările Comisiei (modelul adnotat de acord de grant) sunt detaliate, dar dificil de utilizat, iar revizuirea frecventă a acestora generează incertitudine                                                    | 52-55  |

|                                                                                                                                                                                             |         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Anumite inițiative noi care ar putea contribui la simplificare nu au fost încă testate și evaluate pe deplin                                                                                | 56-69   |
| Obținerea unui grant este mai rapidă, dar posibilitățile de reducere a sarcinii administrative nu au fost valorificate la maximum                                                           | 70-96   |
| Eliminarea etapei de negociere a permis reducerea duratei procedurii de acordare a grantului                                                                                                | 72-75   |
| Recurgerea pe scară mai largă la abordarea în două etape ar putea reduce costurile pentru numărul mare de solicitanți respinși                                                              | 76-79   |
| Persistă anumite preocupări legate de calitatea evaluărilor și de feedbackul furnizat solicitanților respinși                                                                               | 80-90   |
| „Marca de excelență” nu s-a ridicat la înălțimea așteptărilor                                                                                                                               | 91-96   |
| Declararea și auditul costurilor proiectelor                                                                                                                                                | 97-112  |
| Regulile privind costurile cu personalul au fost simplificate, dar anumite schimbări au creat dificultăți beneficiarilor și costurile cu personalul rămân principala sursă majoră de eroare | 97-105  |
| Sarcina impusă de activitățile de audit a scăzut, dar beneficiarii se confruntă cu diferențe de tratament în cadrul auditurilor <i>ex post</i> externalizate                                | 106-112 |
| Participarea IMM-urilor a crescut, însă există în continuare bariere                                                                                                                        | 113-115 |
| Concluzii și recomandări                                                                                                                                                                    | 116-129 |
| Eforturile de simplificare la nivel organizatoric                                                                                                                                           | 117-121 |
| Lansarea unui proiect                                                                                                                                                                       | 122-126 |
| Declararea și auditul costurilor proiectelor                                                                                                                                                | 127-128 |
| Participarea IMM-urilor                                                                                                                                                                     | 129     |

Anexă – Riscurile percepute de beneficiari în legătură cu opțiunile simplificate în materie de costuri

Răspunsurile Comisiei

**ACRONIME**

|              |                                                                                             |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| CIP          | Programul-cadru pentru competitivitate și inovare                                           |
| DG CNECT     | Direcția Generală Rețele de Comunicare, Conținut și Tehnologie din cadrul Comisiei Europene |
| DG RTD       | Direcția Generală Cercetare și Inovare                                                      |
| EARTO        | Asociația Europeană a Organizațiilor de Cercetare și Tehnologie                             |
| EASME        | Agenția Executivă pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii                                     |
| EIT          | Institutul European de Inovare și Tehnologie                                                |
| EUA          | Asociația Universităților Europene                                                          |
| IMMI         | Instrumentul pentru întreprinderi mici și mijlocii                                          |
| IMM-uri      | Întreprinderi mici și mijlocii                                                              |
| JRC          | Centrul Comun de Cercetare                                                                  |
| Orizont 2020 | Orizont 2020, cel de al optulea program-cadru                                               |
| PC7          | Al șaptelea program-cadru                                                                   |
| PC9          | Al nouălea program-cadru                                                                    |
| REA          | Agenția Executivă pentru Cercetare                                                          |
| UEAPME       | Uniunea Europeană a Artizanatului și a Întreprinderilor Mici și Mijlocii                    |

## **GLOSAR**

**Beneficiar:** persoană sau organizație căreia i s-a acordat (la nivel individual sau la nivel de consorțiu) finanțare din partea UE sub forma unui grant.

**Cadrul financiar multianual (CFM):** bugetul pe mai mulți ani al UE, care stabilește prioritățile și parametrii aplicabili cheltuielilor UE pentru perioade consecutive de 5-7 ani.

**Centrul comun de asistență:** direcție din cadrul Comisiei care centralizează toate serviciile de asistență în domeniul cercetării și inovării.

**Cerere de propuneri:** procedură prin care solicitanții de finanțare sunt invitați să depună propuneri de proiecte, cu scopul de a primi finanțare din partea UE. Există mai multe tipuri de cereri de propuneri (cu modalități specifice de depunere a propunerilor sau cu sisteme specifice de evaluare): cereri de propuneri în două etape, cereri de propuneri cu date de închidere multiple și invitații de depunere a unei propuneri.

**Controale *ex ante*:** controale preventive desfășurate fie înainte de semnarea grantului, fie înainte de efectuarea plăților.

**Controale *ex post*:** controale efectuate după efectuarea plăților.

**Documentul de informare:** documentul de informare al Curții, din martie 2018, intitulat „Contribuție la simplificarea programului de cercetare al UE care va succeda programului Orizont 2020”.

**Durata procedurii de acordare a grantului:** se definește ca fiind perioada aferentă procedurii administrative care este cuprinsă între depunerea unei propuneri de proiect și semnarea acordului de grant, moment care marchează demararea oficială a proiectului.

**Europa 2020:** strategie pe zece ani propusă de Comisia Europeană la data de 3 martie 2010 cu scopul de a promova economia Uniunii Europene (aceasta înlocuiește Strategia de la Lisabona pentru perioada 2000-2010). Obiectivul principal este „o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii”, grație unei mai bune coordonări a politicilor naționale și ale UE.

**Familia „Cercetare și inovare”:** cuprinde mai multe direcții generale ale Comisiei, agenții executive și întreprinderi comune.

**Finanțare în cascadă:** mecanism instituit de Comisia Europeană prin care beneficiarii de granturi pot distribui fonduri către terți din afara consorțiului sub formă de subgranturi.

**Întreprinderi mici și mijlocii (IMM-uri):** întreprinderi care au mai puțin de 250 de angajați și a căror cifră de afaceri anuală nu depășește 50 de milioane de euro și/sau al căror bilanț anual total nu depășește 43 de milioane de euro (conform definiției de la articolul 2 din anexa la Recomandarea 2003/361/EC).

**Modelul adnotat de acord de grant:** ghid, destinat solicitanților și beneficiarilor, care sintetizează și explică clauzele modelului general de acord de grant și cele ale diferitelor modele de acorduri de grant specifice din cadrul programului Orizont 2020.

**Nivel de maturitate tehnologică:** scală de măsurare dezvoltată de NASA pentru a evalua maturitatea unei anumite tehnologii. Ea este utilizată în principal pentru a se evalua dacă anumite componente tehnologice individuale au nivelul de maturitate necesar pentru a putea funcționa într-un sistem de tehnologie mai amplu. Pe o scală de la 1 la 9, nivelul 1 corespunde, în linii mari, cercetării fundamentale, nivelurile 2-4 corespund cercetării aplicate, nivelurile 5-6 corespund cercetării aplicate/dezvoltării, nivelurile 7-8 corespund demonstrării și nivelul 9 corespunde implementării complete.

**Normele de participare:** normele specifice de finanțare aplicabile programului Orizont 2020, prevăzute în Regulamentul (UE) nr. 1290/2013.

**O Uniune a inovării:** una dintre cele șapte inițiative emblematice ale Strategiei Europa 2020.

**Orizont 2020:** al optulea program-cadru.

**PC7:** al șaptelea program-cadru.

**Portalul destinat participanților:** platformă internet pentru gestionarea electronică a proiectelor de cercetare și inovare finanțate de UE, care găzduiește servicii pentru gestionarea propunerilor și a proiectelor pe parcursul întregului lor ciclu de viață.

**Premii de stimulare:** tip de opțiune simplificată în materie de costuri prin care se oferă o contribuție financiară ca recompensă în urma unui concurs.

**Program-cadru (PC):** instrumentul principal prin care UE finanțează cercetarea în Europa. El este propus de Comisia Europeană și este adoptat de către Consiliu și Parlamentul European prin procedura de codecizie.

**Punct de contact național:** structură națională, înființată într-un stat membru al UE sau într-o altă țară care participă la programul Orizont 2020, cu scopul de a oferi solicitanților de finanțare asistență personalizată la fața locului și în propria lor limbă.

**Responsabil de proiect:** funcționar al UE responsabil de gestionarea interesului UE într-un proiect; principalul punct de contact pentru beneficiari. În mod normal, acesta urmărește un proiect de la început până la sfârșit, jucând un rol esențial în toate deciziile relevante care afectează proiectul (plăți, modificări, examinări etc.).

**Serviciul de informare în domeniul cercetării:** serviciu online pus la dispoziție de Comisie pentru a răspunde la întrebările adresate de solicitanți și beneficiari cu privire la domeniul cercetării europene în general și cu privire la procesul de validare a entităților juridice.

**Solicitant:** persoană sau organizație care solicită (la nivel individual sau la nivel de consorțiu) finanțare din partea UE.

**Sume forfaitare:** tip de opțiune simplificată în materie de costuri prin care se rambursează sume prestabilite atunci când sunt atinse anumite obiective sau etape predefinite ale proiectelor, fără să fie necesară declararea costurilor reale suportate de participant.

**Tabloul de bord al Orizont 2020:** prezentare online a datelor privind punerea în aplicare a programului Orizont 2020, accesibilă prin portalul destinat participanților.



## **SINTEZĂ**

I. Orizont 2020 este al optulea program-cadru pentru cercetare și inovare al UE. Cu un buget de 76,4 miliarde de euro pentru perioada 2014-2020, acesta este cel mai mare program public de cercetare și inovare din lume.

II. Programul Orizont 2020 are un impact asupra unei game largi de politici ale UE și este gestionat de mai multe direcții generale ale Comisiei, fapt ce îi sporește complexitatea. În cadrul acestui program, Comisia a simplificat normele și procedurile aplicabile, a accelerat procedura de acordare a grantului, a raționalizat sistemele informatice, a redus numărul schemelor de finanțare și a oferit beneficiarilor orientări mai clare și mai multă securitate juridică.

III. Curtea a urmărit să determine dacă măsurile de simplificare adoptate de Comisie au redus sarcina administrativă la care sunt supuși beneficiarii. Curtea a examinat dacă la concepția măsurilor s-a ținut seama de evaluările anterioare și de observațiile formulate de părțile interesate. Ea a realizat un sondaj în rândul beneficiarilor de granturi din cadrul programului Orizont 2020 pentru a le evalua percepția privind impactul pozitiv și negativ al acestor măsuri în ceea ce privește reducerea sarcinii administrative cu care se confruntă.

IV. Curtea a constatat că majoritatea măsurilor de simplificare adoptate de Comisie au fost eficace în reducerea sarcinii administrative la care sunt supuși beneficiarii în cadrul programului Orizont 2020, deși nu toate acțiunile au produs rezultatele scontate și există în continuare posibilități de îmbunătățire. Stabilitatea la nivelul normelor este și ea un aspect important; beneficiarii au capacitatea de a se adapta la complexitate, dar modificările frecvente aduse orientărilor pot crea confuzie și incertitudine.

V. După cum a constatat Curtea, Comisia s-a bazat pe experiența acumulată în urma gestionării programelor-cadru anterioare pentru a identifica elementele care aveau nevoie de simplificare. O serie de noi structuri organizatorice și orizontale, în special Centrul comun de asistență nou înființat, au reprezentat o contribuție majoră la simplificare. Acest lucru a favorizat o punere în aplicare mai coerentă a programului.

VI. Serviciul de informare în domeniul cercetării, care oferă consiliere și sprijin solicitanților și participanților, nu a fost încorporat în Centrul comun de asistență. Deși acesta a înregistrat îmbunătățiri începând cu programul PC7, există și alte canale prin care se poate răspunde la întrebări, ceea ce înseamnă că nu se poate garanta un tratament uniform al cazurilor. La rândul lor, și punctele de contact naționale oferă sprijin și orientare, dar nivelul acestor servicii variază.

VII. Instrumentele de sprijin, cum ar fi portalul destinat participanților, au fost îmbunătățite. Introducerea semnăturilor electronice a permis simplificarea atribuirii și a gestionării granturilor pentru solicitanți și beneficiari. Totuși, sunt în continuare necesare anumite îmbunătățiri tehnice. De asemenea, deși manualul referitor la granturi oferă informații detaliate și exhaustive, beneficiarii fără experiență întâmpină dificultăți în a găsi în acesta informațiile dorite.

VIII. Durata procedurii de acordare a grantului (intervalul de timp între depunerea cererii de finanțare și semnarea unui acord de grant) a fost redusă în mod semnificativ grație gestionării electronice și eliminării etapei de negociere, dar posibilitățile de reducere a sarcinii administrative nu au fost valorificate la maximum. Doar o mică parte din cererile de propuneri de proiecte recurg la evaluarea în două etape, lucru care are un impact în special asupra solicitanților respinși. În plus, inițiativa privind marca de excelență, care urmărește să ajute cele mai bune dintre propunerile neselectate să găsească finanțare din alte surse, nu s-a ridicat încă la înălțimea așteptărilor.

IX. Tentativele de simplificare a normelor referitoare la costurile cu personalul nu au obținut rezultatele scontate, aceste norme rămânând complexe pentru beneficiari și antrenând erori în declarațiile de cheltuieli. Noile abordări adoptate au produs anumite efecte secundare negative și ajustările introduse ulterior au generat un anumit grad de confuzie și de insecuritate juridică. Recurgerea în mai mare măsură la practicile uzuale de contabilitate analitică, în special în cazul costurilor cu personalul, ar putea reduce sarcina administrativă. Noile opțiuni simplificate în materie de costuri, precum sumele forfetare și premiile de stimulare, au potențialul de a reduce această sarcină, dar ele nu au fost încă testate în măsură suficientă de Comisie.

X. Înființarea Serviciului comun de audit și elaborarea unei noi strategii de audit au redus sarcina de audit în comparație cu PC7, dar calitatea variabilă a auditurilor externalizate poate dezamăgi și crea confuzie pentru beneficiari.

XI. Curtea recomandă Comisiei:

- (a) să comunice mai bine cu solicitanții și cu beneficiarii de granturi;
- (b) să intensifice testarea sumelor forfetare;
- (c) să analizeze posibilitatea utilizării pe scară mai largă a evaluării în două etape a propunerilor;
- (d) să reexamineze condițiile de remunerare a evaluatorilor experți;
- (e) să crească gradul de recunoaștere a mărcii de excelență;
- (f) să asigure stabilitatea normelor și a orientărilor pentru participanți;
- (g) să îmbunătățească calitatea auditurilor externalizate;
- (h) să simplifice și mai mult instrumentele și orientările pentru IMM-uri.

## **INTRODUCERE**

### **Ce este „Orizont 2020”?**

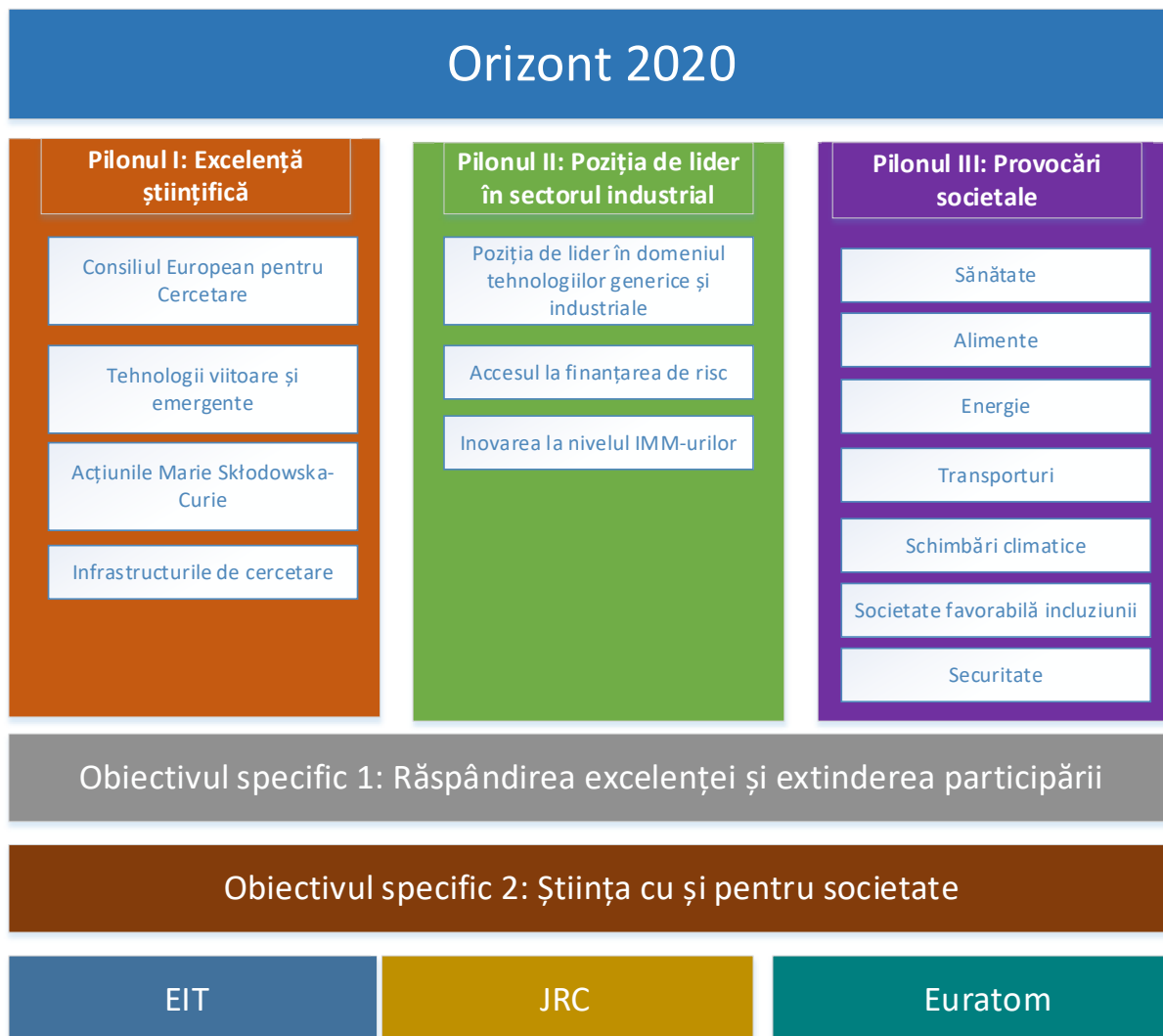
1. Orizont 2020 este al optulea program-cadru al UE pentru cercetare și inovare. Cu un buget de 76,4 miliarde de euro<sup>1</sup> pentru perioada 2014-2020, acesta este cel mai mare program public de cercetare și inovare din lume.
2. Orizont 2020 își are originea în prioritățile stabilite de Strategia Europa 2020. Programul este structurat în trei piloni principali și în jurul a două obiective specifice, care acoperă o gamă largă de subiecte (a se vedea ***figura 1***). El pune la dispoziție finanțare pentru cercetători, institute de cercetare, universități, societăți private (atât întreprinderi mari, cât și IMM-uri) și organisme publice (fie la nivel individual, fie la nivel de consorțiu), care desfășoară proiecte de cercetare în colaborare.
3. Programul pune accentul în special pe IMM-uri. Comisia Europeană vizează să atragă participarea acestora, atât în cadrul unor proiecte în colaborare, cât și prin intermediul noului Instrument pentru IMM-uri, care a fost conceput în mod special pentru societăți de dimensiuni mai mici, dar extrem de inovatoare.
4. Modalitatea de gestiune a programului Orizont 2020 reflectă natura transversală a activității de cercetare și inovare și impactul acesteia asupra unei game largi de politici ale UE. Direcția Generală Cercetare și Inovare (DG RTD) din cadrul Comisiei gestionează programul în cooperare cu alte opt direcții generale<sup>2</sup>. Anumite părți din buget pot ține de competența mai multor direcții generale. Bugetul programului Orizont 2020 este executat, în total, de 22 de organisme diferite<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Bugetul actualizat al programului Orizont 2020 după crearea Fondului european pentru investiții strategice (FEIS) și incluzând Programul pentru cercetare și dezvoltare al Euratom.

<sup>2</sup> DG RTD, DG CNECT, DG GROW, DG EAC, DG AGRI, DG MOVE, DG HOME, DG ENER și JRC.

<sup>3</sup> Agenții executive ale Comisiei, parteneriate public-privat între UE și statele membre, parteneriate public-privat cu diverse sectoare de activitate, Banca Europeană de Investiții și Institutul European de Inovare și Tehnologie (*European Institute of Innovation and Technology – EIT*).

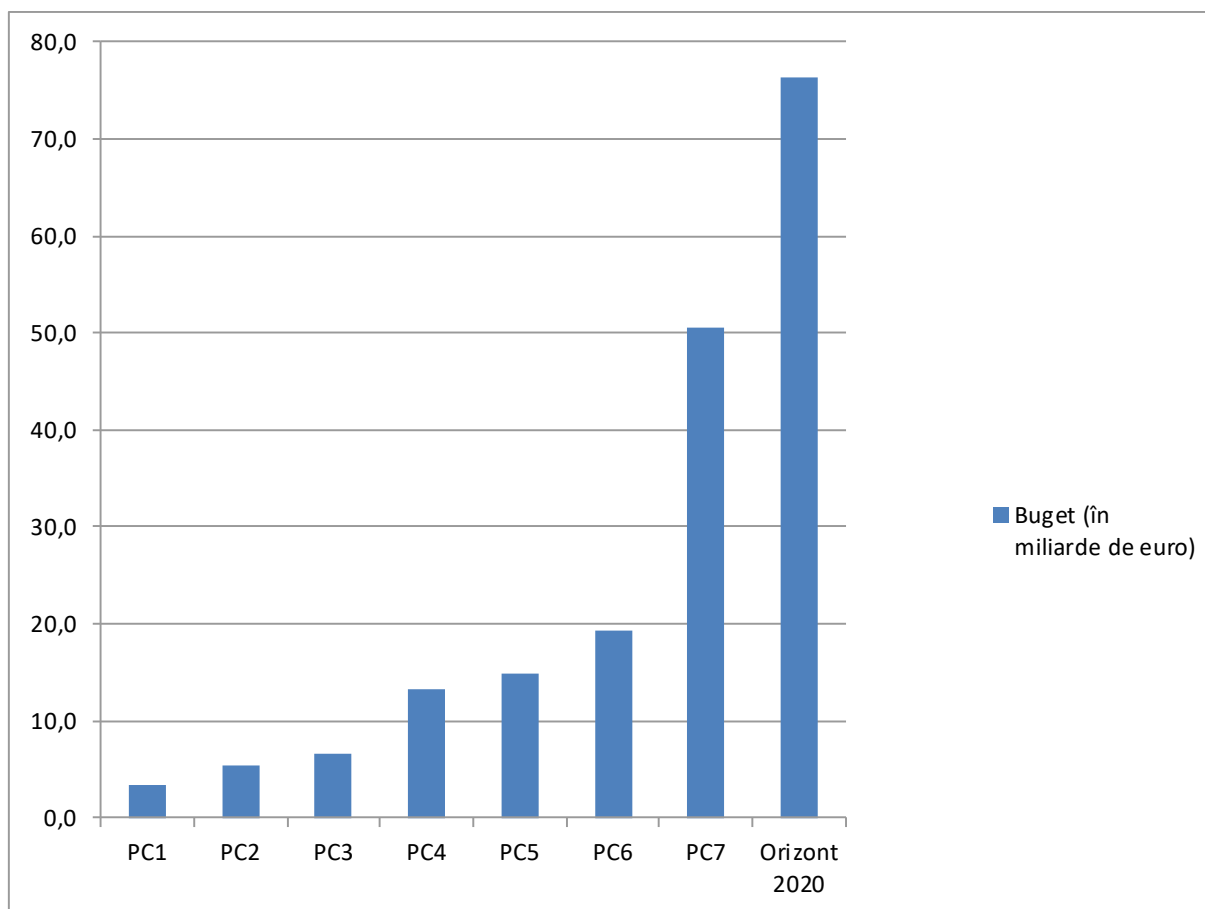
**Figura 1 – Arhitectura programului Orizont 2020**

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană.

### **Istoricul eforturilor de finanțare a activităților de cercetare și inovare în UE**

5. Europa a început să finanțeze activități de cercetare în temeiul primelor tratate comunitare. Eforturile de finanțare au luat amploare în 1983, odată cu crearea „primului program-cadru comunitar pentru cercetare” (PC1).

6. De atunci, s-au succedat mai multe programe-cadru, care au crescut treptat ca mărime, sferă de acțiune și ambiție și care au devenit un element major al cooperării în domeniul cercetării în Europa. **Figura 2** ilustrează evoluția finanțării europene a activităților de cercetare începând de la primul program.

**Figura 2 – Evoluția finanțării activităților de cercetare în perioada 1984-2020**

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană.

7. Al optulea program, Orizont 2020, constituie un important instrument de punere în aplicare a inițiativei „O Uniune a inovării”, una dintre cele șapte inițiative emblematice ale Strategiei Europa 2020<sup>4</sup>. Orizont 2020 reunește toate finanțările în materie de cercetare și inovare acordate anterior prin Al șaptelea program-cadru (PC7), precum și activitățile legate de inovare ale Programului-cadru pentru competitivitate și inovare (CIP) și cele ale Institutului European de Inovare și Tehnologie (EIT).

#### **Cele mai recente inițiative de simplificare – în rezumat**

8. Simplificarea modului de finanțare a cercetării și inovării de către UE figurează pe ordinea de zi de mulți ani, dat fiind că sectorul privat, mediul academic și cercetătorii din

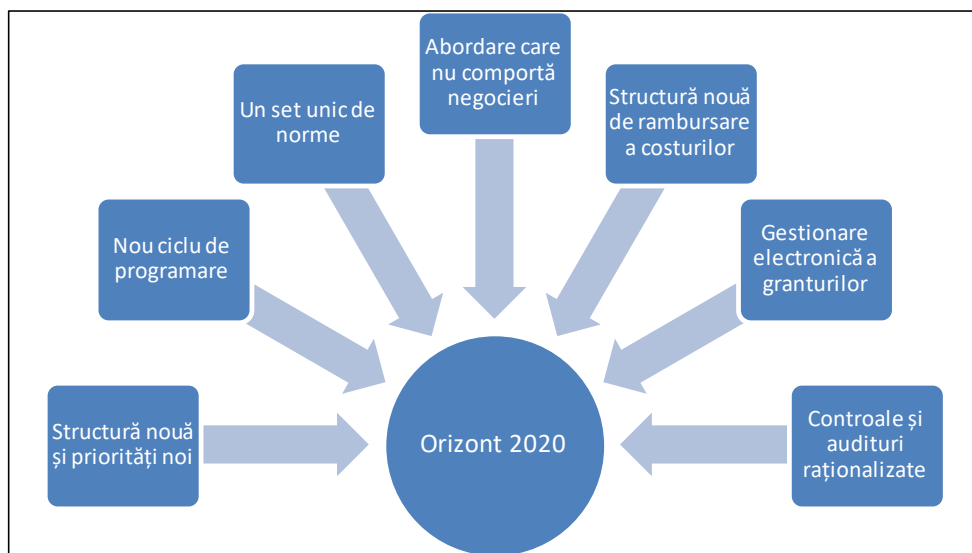
<sup>4</sup> [Http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index.cfm](http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index.cfm)

întreaga Europă cer să beneficieze de norme administrative mai simple, de o mai bună comunicare cu Comisia Europeană, de securitate juridică și de consecvență. Comisia a fost criticată pentru lipsa de claritate a orientărilor adresate beneficiarilor, pentru durata lungă a procedurilor de acordare a granturilor, pentru normele de finanțare complexe și pentru lipsa de eficacitate a procedurilor de gestionare a granturilor.

9. Odată cu programul Orizont 2020, simplificarea a devenit un obiectiv central<sup>5</sup>. Comisia Europeană a propus modificări menite să simplifice normele care reglementează finanțarea acordată de UE pentru cercetare și inovare.

10. Printre aceste modificări se numără: stabilirea unui set unic de norme, armonizarea proceselor de gestionare a granturilor și raționalizarea sistemelor informatice subiacente, reducerea numărului de programe, creșterea coerenței și a clarității normelor, stabilirea unor obiective prioritare mai clare și a unor indicatori mai clari, stabilirea unor norme de eligibilitate a costurilor mai coerente, simplificarea formelor sub care se prezintă granturile și reducerea duratei procedurii de acordare a grantului și a celei de plată (a se vedea **figura 3**).

**Figura 3 – Principalele măsuri de simplificare în cadrul programului Orizont 2020**



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

<sup>5</sup> A se vedea considerentul 20 al Regulamentului (UE) nr. 1291/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 decembrie 2013 de instituire a Programului-cadru pentru cercetare și inovare (2014-2020) – Orizont 2020 (JO L 347, 20.12.2013, p. 104).

## **SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI**

### ***Sfera auditului***

11. Prezentul raport special este cel mai recent dintr-o serie de mai multe publicații ale Curții de Conturi Europene consacrate programului-cadru pentru cercetare și inovare. Printre acestea se numără și documentul de informare cu dimensiune prospectivă intitulat „Contribuție la simplificarea programului de cercetare al UE care va succeda programului Orizont 2020”, publicat în martie 2018. Curtea a stabilit calendarul acestui audit de așa manieră încât rezultatele acestuia să fie disponibile la timp pentru elaborarea următorului program-cadru pentru cercetare și inovare.

12. Întrebarea la care Curtea a urmărit să răspundă în cadrul acestui audit este următoarea: „Măsurile de simplificare adoptate de Comisie pentru programul Orizont 2020 au fost eficace în reducerea sarcinii administrative la care sunt supuși beneficiarii?”. Pentru a răspunde la această întrebare, Curtea a examinat dacă măsurile luate de Comisie au fost concepute pe baza unor evaluări anterioare și dacă au ținut seama de observațiile formulate de părțile interesate. Curtea a desfășurat un sondaj în rândul beneficiarilor programului Orizont 2020 cu scopul de a evalua impactul pozitiv și negativ al măsurilor respective.

### ***Abordare***

13. Curtea a examinat informații provenind dintr-o gamă largă de surse:

- (a) au fost parcurse și analizate temeiurile juridice, orientările, rapoartele de evaluare și de monitorizare, documentele de poziție și alte documente care prezentau o legătură cu simplificarea;
- (b) măsurile de simplificare au fost discutate cu serviciile competente din cadrul Comisiei<sup>6</sup> și cu reprezentanți din partea a trei organizații-umbrelă<sup>7</sup>; de asemenea, Curtea a luat

---

<sup>6</sup> DG RTD, DG CNECT și REA.

<sup>7</sup> EARTO, UEAPME, EUA.



parte la o reuniune a punctelor de contact naționale și la o reuniune a părților interesate organizată de Centrul comun de asistență.

14. În februarie 2018, Curtea a desfășurat un sondaj online adresat unui număr de 32 918 persoane de contact din cadrul a 20 797 de organizații cărora li s-a acordat finanțare din partea programului Orizont 2020. Sondajul a acoperit perioada cuprinsă între începerea programului în 2014 și ianuarie 2018 și a cuprins 59 de întrebări. Beneficiarii au fost invitați să își exprime punctele de vedere cu privire la eficacitatea măsurilor de simplificare, incluzând, dacă era cazul, o apreciere a programului Orizont 2020 în comparație cu PC7. Au fost primite 3 598 de răspunsuri. Pentru a obține informații mai detaliate și pentru a corobora rezultatele sondajului, Curtea a organizat reuniuni cu opt beneficiari finali (două IMM-uri, două universități, o societate privată de mari dimensiuni și trei organizații de cercetare și tehnologie).

## **OBSERVAȚII**

### ***Comisia s-a bazat pe experiența acumulată în urma programelor anterioare pentru a identifica care erau măsurile de simplificare necesare***

15. Atunci când se elaborează un nou program-cadru, este important să se realizeze o analiză și o evaluare aprofundată a programelor anterioare. Comisia ar trebui să evalueze dacă politicile și activitățile prin care se realizează cheltuielile sunt adecvate scopului pentru care au fost concepute și dacă ele au adus schimbările dorite pentru întreprinderile și cetățenii din Uniunea Europeană. Rezultatele evaluării ar trebui să ajute Comisia să hotărască dacă acțiunile UE pot fi menținute neschimbate sau dacă sunt necesare modificări.

16. Temeiul juridic al PC7 prevedea obligația Comisiei de a asigura în permanență și sistematic monitorizarea punerii în aplicare a programului<sup>8</sup>. Curtea a constatat că, pe parcursul punerii în aplicare a programului PC7, Comisia elaborase rapoarte anuale de

---

<sup>8</sup> Articolul 7 din Decizia nr. 1982/2006/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 18 decembrie 2006 privind Al șaptelea program-cadru al Comunității Europene pentru activități de cercetare, de dezvoltare tehnologică și demonstrative (2007-2013) (JO L 412, 30.12.2006, p. 1).

monitorizare în care analiza în detaliu și cu regularitate tendințele în materie de participare, problemele legate de punerea în aplicare și situația în ceea ce privește procesul de simplificare.

17. În conformitate cu Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare<sup>9</sup>, Comisia a solicitat, de asemenea, comentarii din partea principalelor părți interesate, utilizând în acest scop diverse canale de consultare (a se vedea **caseta 1**).

18. Contribuțiile furnizate de părțile interesate în cadrul unei ample consultări publice au fost rezumate de Comisie în documentul intitulat *Green Paper on a Common Strategic Framework for EU Research and Innovation Funding*. Acest document descria simplificarea ca fiind „prioritatea absolută, vizând să crească impactul pe care îl generează finanțarea cercetării și a inovării în UE și să intensifice atractivitatea acestei finanțări pentru participanți”<sup>10</sup>.

19. În evaluarea impactului care însoțește seria de propuneri legislative privind programul Orizont 2020<sup>11</sup>, Comisia a explicat necesitatea de a se simplifica și mai mult finanțarea activităților de cercetare și inovare, a stabilit obiective specifice și operaționale pentru următoarea perioadă de programare, a analizat patru opțiuni de politică și a propus, în cele din urmă, Orizont 2020 ca fiind opțiunea cea mai adecvată pentru atingerea obiectivelor stabilite.

20. Concluzia Curții este că măsurile de simplificare adoptate de Comisia Europeană în cadrul programului Orizont 2020 reprezintă rezultatul unei analize a programelor-cadru anterioare, în special a programului imediat precedent, PC7.

---

<sup>9</sup> 2003/C 321/01, în vigoare până la 12.4.2016 și înlocuit de [32016Q0512\(01\)](#) (JO L 123, 12.5.2016).

<sup>10</sup> Comisia Europeană, *Green Paper on a Common Strategic Framework for EU Research and Innovation Funding* (Cartea verde privind un cadru strategic comun pentru finanțarea cercetării și a inovării în UE), iunie 2011.

<sup>11</sup> SEC(2011) 1427 final din 30.11.2011.

**Caseta 1 – Consultările cu părțile implicate și cu cele interesate în vederea elaborării programului Orizont 2020**

- evaluare *ex post* a PC6, februarie 2009;
- evaluare intermediară a PC7, noiembrie 2010;
- consultare publică pentru Cartea verde privind un cadru strategic comun pentru finanțarea cercetării și a inovării în UE, iunie 2011;
- consultare publică cu privire la intervenția care urma să succedă Programului-cadru pentru competitivitate și inovare (CIP), noiembrie 2011;
- CIP: evaluări intermediare și finale, evaluări *ex ante* și studii de impact pentru Programul de sprijinire a politicii în domeniul tehnologiilor informației și comunicațiilor (PSP TIC), pentru Programul Energie inteligentă – Europa (EIE) și pentru părțile referitoare la inovare ale Programului pentru inovație și spirit antreprenorial;
- conferințe de amploare ale părților interesate pe tema intervenției care urma să succedă programului CIP (ianuarie 2011) și pe tema cadrului strategic comun (iunie 2011);
- grupuri de experți și conferințe ale părților interesate pe teme precum Consiliul European pentru Cercetare, acțiunile Marie Curie, EIT etc.;
- președințiile UE: conferința de la Lund privind viitorul cercetării în UE (Suedia, iulie 2009); conferința privind evaluarea intermediară a PC7 (Ungaria, februarie 2011);
- diverse documente de poziție privind finanțarea viitoare de către UE a activităților de cercetare și inovare, elaborate în vederea întocmirii bugetului UE;
- consultări cu părțile interesate pe teme precum tehnologia informației și comunicațiilor, transporturile, sănătatea, biotehnologia și spațiul;
- discuții cu reprezentanți ai administrațiilor naționale (reuniuni ale comitetelor mixte de gestionare pentru CIP, reuniuni ale comitetului de gestionare al Programului pentru inovație și spirit antreprenorial).

*Sursa:* Comisia Europeană.

***Principalele modificări menite să conducă la simplificare au fost aduse la nivelul concepției, al organizării și al instrumentelor de sprijin***

**Centrul comun de asistență constituie un pas important în direcția punerii în aplicare coerente a programului Orizont 2020**

21. Gestionarea unui program este definită ca fiind gestiunea coordonată și centralizată a unui program cu scopul de a îndeplini obiectivele strategice ale acestuia și de a obține beneficiile scontate<sup>12</sup>. Conceptul de servicii comune constituie una dintre modalitățile de a obține o astfel de gestiune centralizată și coordonată.

22. În raportul său special referitor la PC7<sup>13</sup>, Curtea a criticat gestionarea acestui program de către Comisie. Așa cum a constatat Curtea, Comitetul de clarificare pentru chestiuni legate de cercetare (*Research Clearing Committee*), creat de direcțiile generale responsabile de gestionare cu scopul de a spori securitatea juridică și egalitatea de tratament pentru beneficiari, nu a reușit să identifice toate practicile divergente din cadrul punerii în aplicare a PC7.

23. Pentru programul Orizont 2020, Comisia a raționalizat abordarea în materie de gestionare prin înființarea unei noi direcții, și anume Centrul comun de asistență, în 2014. Prin centralizarea serviciilor de asistență orizontală în domeniul cercetării și al inovării, acest centru se asigură că toate organismele din cadrul familiei „Cercetare și inovare” (direcții generale ale Comisiei, agenții executive și întreprinderi comune) aplică legislația aferentă programului Orizont 2020 într-o manieră coerentă.

24. În **figura 4** sunt prezentate sarcinile Centrului comun de asistență.

---

<sup>12</sup> Project Management Institute, *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*, a patra ediție.

<sup>13</sup> Raportul special nr. 2/2013: „A asigurat Comisia punerea eficientă în aplicare a celui de Al șaptelea program-cadru pentru cercetare?”.

**Figura 4 – Sarcinile Centrului comun de asistență**

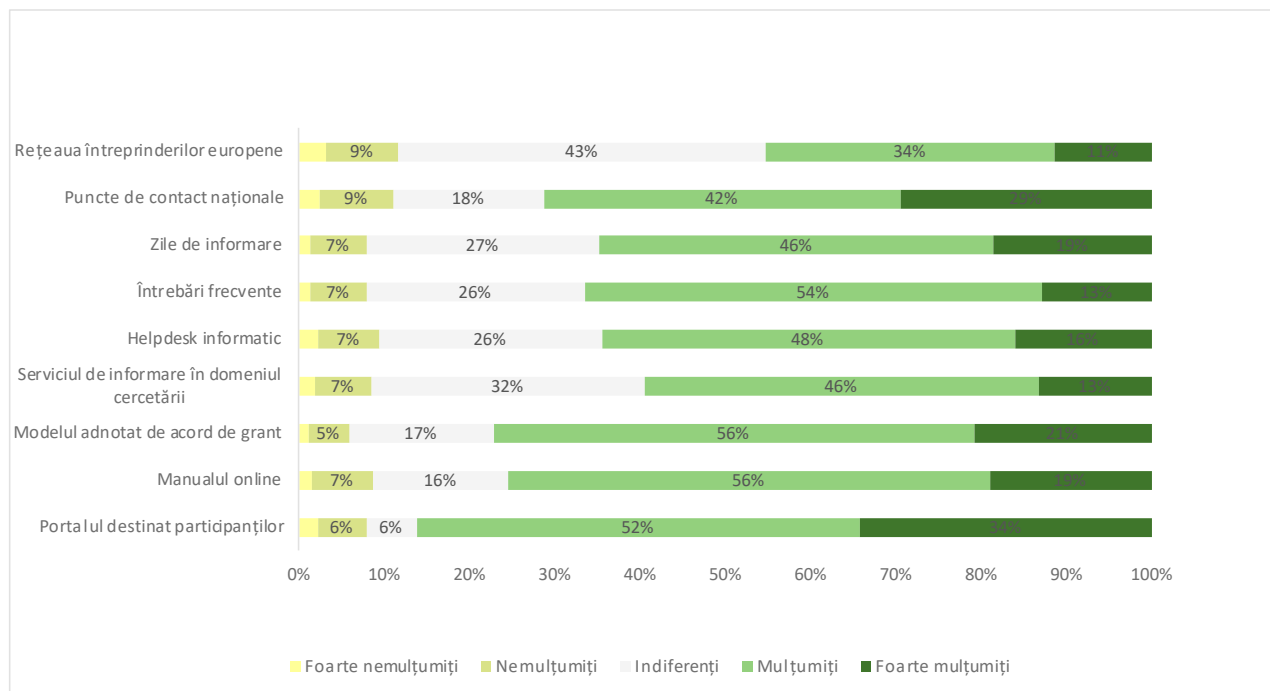
*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană.

25. Comisia a introdus o gamă variată de instrumente destinate să faciliteze participarea la programul Orizont 2020, să crească gradul de cunoaștere a acestuia și să consolideze aplicarea uniformă a normelor acestuia. Unele dintre aceste instrumente (cum ar fi portalul destinat participanților, modelul adnotat de acord de grant, manualul online și întrebările frecvente – FAQ referitoare la Orizont 2020), se află sub răspunderea directă a Centrului comun de asistență. În cazul altor instrumente, cum ar fi punctele de contact naționale, este de competența statelor membre să le desemneze. Gestiunea Serviciului de informare în domeniul cercetării (*Research Enquiry Service*) este asigurată, în principal, de Agenția Executivă pentru Cercetare (REA), iar cea a serviciilor de asistență în domeniul informatic (*helpdeskul*), în principal de DG DIGIT. Centrul comun de asistență nu asigură decât serviciile de asistență de al doilea nivel legate de subiectele aflate sub responsabilitatea sa.

26. Beneficiarii au fost întrebați, în cadrul sondajului Curții, dacă erau mulțumiți de instrumentele de sprijin. În general, nivelul de satisfacție indicat de respondenți a fost unul ridicat: de exemplu, procentajul de respondenți care considerau că acestea sunt adecvate scopului pentru care au fost create varia între 45 % în ceea ce privește Rețeaua

întreprinderilor europene și 86 % în ceea ce privește portalul destinat participanților (a se vedea **figura 5**).

**Figura 5 – Nivelul de satisfacție al respondenților față de instrumentele de sprijin**



*Sursa:* sondajul realizat de Curtea de Conturi Europeană, martie 2018.

27. Centrul comun de asistență și-a început activitatea cu obiective clare (a se vedea **figura 6**)<sup>14</sup>. De la înființarea sa în 2014, acest serviciu a depus eforturi considerabile pentru a îmbunătăți portalul destinat participanților și a actualizat și a extins în repetate rânduri modelul adnotat de acord de grant. Centrul include acum un birou de asistență pe probleme juridice și financiare, acesta fiind capabil să răspundă la întrebările adresate de beneficiari (prin intermediul Serviciului de informare în domeniul cercetării) și de alte servicii ale Comisiei. Un alt pas în direcția simplificării a fost adoptarea strategiei comune de audit și a unei strategii comune de control *ex ante*.

28. Printre cele mai importante realizări în materie de simplificare în cadrul programului Orizont 2020 se numără introducerea unui flux de lucru electronic pentru gestionarea

<sup>14</sup> Decizia C(2014) 2656 final a Comisiei privind normele de funcționare a Centrului comun de asistență pentru Orizont 2020, programul-cadru pentru cercetare și inovare (2014-2020).

granturilor. Un alt element pozitiv, apreciat în mod deosebit de punctele de contact naționale, constă în practica (instaurată încă din PC7) de a organiza turnee de informare în statele membre, în cadrul cărora Centrul comun de asistență susține prezentări destinate beneficiarilor, punctelor de contact naționale și auditorilor responsabili de certificare cu privire la diverse aspecte juridice și financiare.

**Figura 6 – Centrul comun de asistență: obiective și realizări**



*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană.

29. Centrul comun de asistență a deschis astfel calea procesului de simplificare. În domeniile aflate în sfera sa de competență, el a armonizat normele de participare, a elaborat o nouă strategie de audit și a îmbunătățit instrumentele informatice pentru gestionarea granturilor și pentru raportare. Cu toate acestea, dat fiind că nu toate serviciile de sprijin au fost reunite sub umbrela centrului, îndrumările oferite beneficiarilor și interpretările care le sunt prezentate riscă să fie lipsite de consecvență. Această problemă este discutată mai în detaliu la punctele care urmează în legătură cu două instrumente de comunicare.

**Beneficiarii apreciază canalele de comunicare și de transmitere a feedbackului, însă unii dintre ei semnalează în continuare divergențe de tratament și variații în ceea ce privește nivelul serviciilor primite**

30. O comunicare eficace și un sistem funcțional de transmitere a feedbackului reprezintă condiții prealabile pentru o aplicare coerentă a normelor de participare și pentru un tratament uniform al beneficiarilor. O problemă în comunicare poate avea un impact negativ asupra unui proiect. Centrul comun de asistență dispune de mai multe canale, prezentate în cele ce urmează, pentru a comunica cu beneficiarii și pentru a primi feedback de la aceștia cu privire la funcționarea și punerea în aplicare a programului-cadru.

#### Serviciul de informare în domeniul cercetării

31. Comisia a creat Serviciul de informare în domeniul cercetării în cursul derulării programului PC7, cu scopul de a facilita comunicarea cu beneficiarii de finanțare pentru cercetare și inovare și de a primi în mod eficace feedback de la aceștia. Acest serviciu a înlocuit un sistem de 60 de adrese de e-mail funcționale și este accesibil pe portalul destinat participanților, dar poate fi accesat și prin intermediul altor canale, cum ar fi pagina programului Orizont 2020 de pe site-ul europa.eu. Instrumentul joacă rolul unui serviciu de asistență la care se pot adresa beneficiarii potențiali și actuali ai programului Orizont 2020 pentru a solicita sprijin metodologic, tehnic sau juridic pe parcursul întregului ciclu de viață al proiectelor lor.

32. În prezent, Serviciul de informare în domeniul cercetării este gestionat de Agenția Executivă pentru Cercetare, dar o parte din servicii este asigurată de către centrul de contact „Europe Direct”<sup>15</sup>. Acesta din urmă are o sferă de competență mai largă, întrucât oferă răspunsuri la întrebări referitoare la mai multe politici ale UE, și nu numai la programul Orizont 2020.

---

<sup>15</sup> În cadrul unui contract încheiat cu DG COMM.



33. „Europe Direct” oferă răspunsuri la întrebări utilizând informații care se găsesc în surse aflate la dispoziția publicului larg, în timp ce răspunsurile furnizate pentru întrebări mai complicate se bazează pe contribuții ale serviciilor corespunzătoare ale Comisiei.

34. În cadrul sondajului realizat de Curte, beneficiarii au fost invitați să evalueze calitatea Serviciului de informare în domeniul cercetării. Mai mult de jumătate din respondenții care și-au exprimat opinia au considerat că acest serviciu este în general un instrument util și adaptat scopului pentru care a fost dezvoltat.

35. Respondenții au semnalat două probleme principale în legătură cu Serviciul de informare în domeniul cercetării: pe de o parte, timpul necesar pentru a răspunde beneficiarilor și, pe de altă parte, lipsa de rigurozitate (unele răspunsuri sunt preluate direct din orientările Comisiei).

36. Curtea a constatat că, în pofida obiectivului general al Centrului comun de asistență de a centraliza serviciile comune, Serviciul de informare în domeniul cercetării are de fapt o structură descentralizată. În practică, acesta se sprijină pe 36 de servicii de asistență diferite găzduite de mai multe direcții generale și agenții executive. Întrebările la care nu poate răspunde contractantul extern (56 % din întrebări în 2017) sunt redirecționate către echipa Serviciului de informare în domeniul cercetării sau direct unuia dintre cele 36 de birouri de asistență. În fiecare lună, echipa Serviciului de informare în domeniul cercetării (formată din trei persoane) verifică toate răspunsurile furnizate de contractantul extern și de birourile descentralizate, atât din punctul de vedere al calității, cât și din cel al încadrării într-o anumită categorie.

37. În plus, Curtea a constatat că, pe lângă serviciile furnizate de Serviciul de informare în domeniul cercetării, anumite agenții executive (de exemplu, EASME) utilizează o serie de alte adrese e-mail funcționale. Alte departamente (de exemplu, DG CNECT) oferă răspunsuri pe platformele de comunicare socială. În astfel de cazuri, este dificil atât pentru Serviciul de informare în domeniul cercetării, cât și pentru Centrul comun de asistență să exercite vreun control asupra răspunsurilor.

38. În cadrul sondajului pe care l-a realizat Curtea în rândul beneficiarilor, aceștia au fost întrebați, în cazul în care au participat la mai multe proiecte derulate în cadrul Orizont 2020,

dacă au observat diferențe de tratament al unor situații identice sau echivalente. 36 % din respondenți au afirmat că au remarcat astfel de divergențe. Cele mai frecvente erau legate de interpretarea normelor financiare (20 %), de obligațiile în materie de raportare (18 %) și de evaluările proiectelor (17 %).

39. Comisia a creat, în cadrul Serviciului de informare în domeniul cercetării, un birou administrativ specializat care are misiunea de a se ocupa de notificările unor posibile diferențe de tratament. Curtea a constatat însă că 82 % din respondenții care s-au confruntat cu cazuri de tratament neuniform nu aveau cunoștință de existența acestui serviciu. În consecință, Comisia este rareori informată cu privire la eventualele inconsecvențe și nu poate întotdeauna să pregătească măsuri de remediere corespunzătoare.

40. Deși Serviciul de informare în domeniul cercetării a cunoscut îmbunătățiri odată cu programarea Orizont 2020, faptul că există canale alternative prin care se pot transmite solicitările de informații și răspunsurile înseamnă că nu se poate încă garanta coerența informațiilor.

#### Punctele de contact naționale

41. Rețeaua de puncte de contact naționale reprezintă un intermediar important între Comisie și beneficiari. Comisia o consideră că fiind „principala structură care furnizează informații și asistență practică pentru potențialii participanți”<sup>16</sup>. De asemenea, ea permite Comisiei să obțină feedback de la beneficiari. Sprijinul oferit de punctele de contact naționale poate fi deosebit de util pentru IMM-uri și noii participanți la program, întrucât lipsa lor relativă de experiență poate pune în pericol succesul cererilor lor de finanțare.

---

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/research/participants/data/support/20131125\\_NCP%20Minimum%20standards.pdf](http://ec.europa.eu/research/participants/data/support/20131125_NCP%20Minimum%20standards.pdf).

42. Pentru a asigura coerența sprijinului pe care punctele de contact naționale îl furnizează solicitanților și beneficiarilor de fonduri pentru cercetare, Comisia a elaborat, în 2013, documentul intitulat „Standarde minime și principii directoare pentru punctele de contact naționale” (*Minimum standards and guiding principles for National Contact Points*)<sup>17</sup>. Acest document servește drept referință comună pentru toate țările participante și definește funcțiile esențiale ale punctelor naționale de contact, precum și mecanismele de cooperare între acestea și Comisie.

43. Statele membre și țările asociate desemnează puncte de contact naționale. Deși acestea din urmă nu se află sub răspunderea directă a Comisiei, direcțiile sale generale responsabile de diferite componente ale programului organizează reuniuni cu punctele de contact naționale pentru a discuta evoluțiile apărute la nivelul politicii, diverse aspecte procedurale și conținutul cererilor de propuneri de proiecte. La rândul său, Centrul comun de asistență organizează reuniuni cu punctele de contact naționale responsabile de chestiuni juridice și financiare pentru a le prezenta cele mai recente evoluții.

44. În cadrul sondajului realizat de Curte, beneficiarilor li s-au adresat întrebări privind experiența pe care au avut-o cu punctele de contact naționale. Opinia generală privind activitatea acestora era una pozitivă (71 % din respondenți considerau că sprijinul furnizat de aceste puncte de contact era adaptat scopului pentru care au fost create), dar nivelul de satisfacție diferea de la o țară la alta. Gradul de nemulțumire față de calitatea serviciilor oferite de punctele de contact varia între 4 % și 25 % între diferite state membre; cea mai mare parte a preocupărilor exprimate erau legate de gradul de pregătire și de disponibilitatea acestor puncte de contact.

45. Concluzia Curții este că, deși beneficiarii se declară satisfăcuți, în general, de punctele de contact naționale, există diferențe semnificative între țările participante din punctul de vedere al asistenței tehnice și al orientărilor pe care le furnizează, ceea ce reduce utilitatea rețelei pentru beneficiari.

---

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/research/participants/data/support/20131125\\_NCP%20Minimum%20standards.pdf](http://ec.europa.eu/research/participants/data/support/20131125_NCP%20Minimum%20standards.pdf).

**Portalul destinat participanților simplifică gestionarea granturilor pentru beneficiari**

46. Portalul destinat participanților este principala interfață între Comisie și beneficiarii de finanțări acordate pentru cercetare și inovare. El ar trebui să faciliteze solicitarea și gestionarea granturilor pentru solicitanți și beneficiari. Portalul constituie o cale de acces la diferitele sisteme (instrumentul pentru depunerea propunerilor, instrumentul de gestionare a proiectelor, sistemul de notificare) care facilitează participarea părților interesate și are menirea de a servi drept ghișeu unic pentru o gestionare eficientă și dematerializată a granturilor.

47. Comisia a lansat prima versiune a portalului destinat participanților în cursul derulării programului PC7. Cu toate acestea, la momentul respectiv, doar un număr limitat de servicii erau disponibile pentru beneficiari.

48. De când a fost demarat programul Orizont 2020, Centrul comun de asistență a introdus noi instrumente și funcționalități care au îmbunătățit calitatea serviciilor oferite de portal. Printre acestea se numără și serviciul de căutare de parteneri (destinat să ajute la găsirea unor parteneri în vederea colaborării în cadrul unor proiecte viitoare), posibilitatea de a completa formularele în orice browser, precum și o platformă care este conformă cu standardul HTML5.

49. Peste 85 % din respondenții la sondajul organizat de Curte s-au declarat satisfăcuți de portal și au recunoscut eforturile depuse de Centrul comun de asistență pentru a-i ameliora funcțiile. Din punctul de vedere al accesibilității, actualul portal reprezintă o îmbunătățire considerabilă față de cel care exista pentru PC7, unde pentru fiecare instrument erau necesare un acces și o conectare separate. Portalul a devenit un punct de referință unic, care acoperă un număr mare de servicii. De asemenea, beneficiarii au apreciat introducerea unei funcții de semnătură electronică, care a redus în mod considerabil sarcina administrativă în cadrul programului Orizont 2020.

50. Cu toate acestea, Curtea a remarcat că anumiți beneficiari întâmpinaseră dificultăți legate de încetinirea sistemului și de navigarea între diferitele ecrane, ferestre pop-up etc., care sunt prea numeroase sau care creează confuzie. Beneficiarii respectivi au semnalat că astfel de probleme generau un volum de lucru suplimentar și soluționarea lor necesita timp.

51. În plus, pentru noii participanți la schemele de finanțare ale UE, în special pentru IMM-uri, era dificil să facă față complexității instrumentelor informatice ale Comisiei. De exemplu, în cursul uneia dintre vizitele efectuate de Curte, IMM-ul beneficiar a declarat că a întâmpinat dificultăți la utilizarea portalului și că a avut nevoie de un consultant extern pentru a introduce în sistem toate informațiile și documentele cerute.

**Orientările Comisiei (modelul adnotat de acord de grant) sunt detaliate, dar dificil de utilizat, iar revizuirea frecventă a acestora generează incertitudine**

52. În conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 1290/2013 de stabilire a normelor de participare pentru Orizont 2020<sup>18</sup>, Comisia are obligația de a pune la dispoziția eventualilor participanți îndrumări și informații suficiente, în momentul publicării cererii de propuneri, în special modelul de acord de subvenție aplicabil.

53. Modelul adnotat de acord de grant are un avantaj incontestabil, cu un impact semnificativ asupra simplificării: el reunește într-un singur document toate orientările referitoare la Orizont 2020. Cu o lungime de 750 de pagini, acest document recurge la exemple de bune practici, de cazuri particulare și de excepții pentru a explica fiecare articol din modelul general de acord de grant și din modelele specifice de acorduri. Cu titlu comparativ, în cazul programului PC7, orientările erau dispersate în diverse ghiduri normative, câte unul pentru fiecare componentă a programului. În jur de 77 % din respondenții la sondajul organizat de Curte erau de părere că modelul adnotat de acord de grant este un instrument adecvat scopului pentru care a fost elaborat.

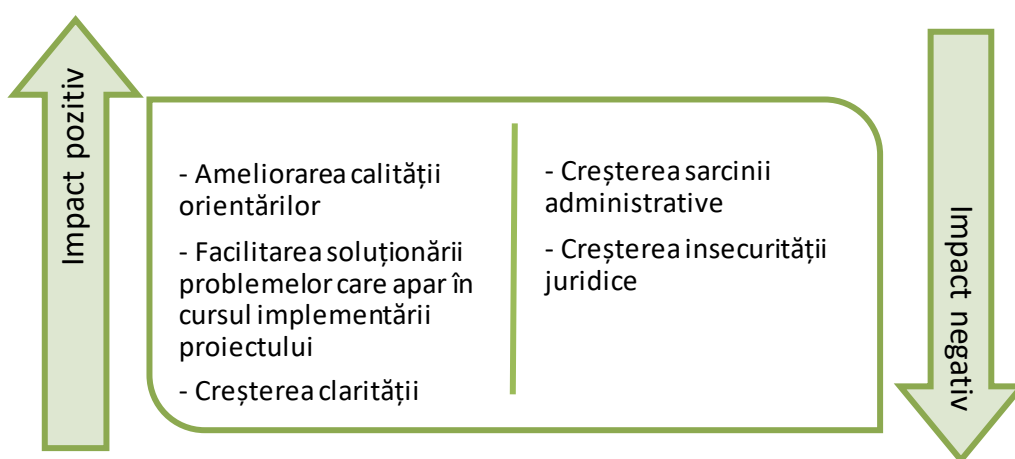
54. Atunci când le-au fost solicitate punctele de vedere cu privire la acest model adnotat de acord de grant în cadrul sondajului Curții, respondenții au indicat că orientările respective aveau avantajul de a fi foarte cuprinzătoare și detaliate. Totuși, au fost exprimate preocupări în legătură cu lungimea excesivă și cu complexitatea acestui document și a fost semnalată dificultatea de a naviga între diferitele subsecțiuni ale documentului în format pdf.

---

<sup>18</sup> Articolul 5 din Regulamentul (UE) nr. 1290/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 decembrie 2013 de stabilire a normelor de participare și diseminare pentru „Programul-cadru pentru cercetare și inovare (2014-2020) – „Orizont 2020” (JO L 347, 20.12.2013, p. 81).

55. De la publicarea versiunii inițiale în decembrie 2013, modelul de acord de grant a fost modificat de 6 ori, iar modelul adnotat de acord de grant a fost revizuit de 18 ori. Deși au fost informați cu privire la aceste modificări, beneficiarii au exprimat mai multe preocupări în legătură cu consecințele acestora (a se vedea **figura 7**). Cu toate acestea, majoritatea respondenților la sondaj și a beneficiarilor cu care au fost organizate interviuri au declarat că le-ar fi mai ușor să se adapteze acestor actualizări dacă ele ar fi programate la intervale regulate, pentru a răspunde eventualelor nevoi care pot apărea în cursul punerii în aplicare a programului Orizont 2020.

**Figura 7 – Impactul actualizărilor frecvente ale modelului de acord de grant și ale modelului adnotat de acord de grant**



*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană.

**Anumite inițiative noi care ar putea contribui la simplificare nu au fost încă testate și evaluate pe deplin**

Sumele forfetare și premiile

56. Înainte de lansarea cadrului financiar multianual (CFM) pentru perioada 2014-2020 și a programului Orizont 2020, Comisia a început, încurajată de Parlamentul European<sup>19</sup> și de Consiliu<sup>20</sup>, să analizeze posibilitatea de simplificare a gestionării granturilor prin intermediul unor opțiuni simplificate inovatoare în materie de costuri. Temeiul juridic pentru utilizarea sumelor forfetare și a premiilor de stimulare se găsește în Regulamentul financiar din 2012<sup>21</sup>.

57. Opțiunile simplificate în materie de costuri au fost utilizate în mică măsură în programul Orizont 2020. S-a recurs la premii pentru a sprijini un număr restrâns de inițiative<sup>22</sup>, iar sumele forfetare au fost utilizate pentru a sprijini: (i) proiecte din cadrul Instrumentului pentru IMM-uri faza 1, (ii) un număr restrâns de măsuri complementare și (iii) două cereri-pilot<sup>23</sup> de propuneri de proiecte cu beneficiari multipli, precum și sprijinul pentru nevoi speciale acordat în cadrul Acțiunilor Marie Skłodowska-Curie, incluse în programul de activitate pentru perioada 2018-2020.

58. Așa cum se prezenta situația în septembrie 2018, cele două proiecte-pilot care testau sumele forfetare erau încă în curs de derulare și nu erau disponibile încă probe concludente în urma unei analize a ciclului de viață complet al proiectelor.

59. În cadrul sondajului Curtii și în timpul vizitelor efectuate la fața locului, beneficiarii programului Orizont 2020 și asociațiile-umbrelă au fost întrebat dacă ar fi în favoarea unei

---

<sup>19</sup> P7\_TA (2010)0401, Rezoluția Parlamentului European din 11 noiembrie 2010 referitoare la simplificarea implementării programelor-cadru de cercetare (2010/2079(INI)).

<sup>20</sup> Concluziile celei de-a 3016-a reuniune a Consiliului Competitivitate, Bruxelles, 26 mai 2010.

<sup>21</sup> Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii (JO L 298, 26.10.2012, p. 1).

<sup>22</sup> Valoarea totală a premiilor este de aproximativ 0,11 % din bugetul programului Orizont 2020.

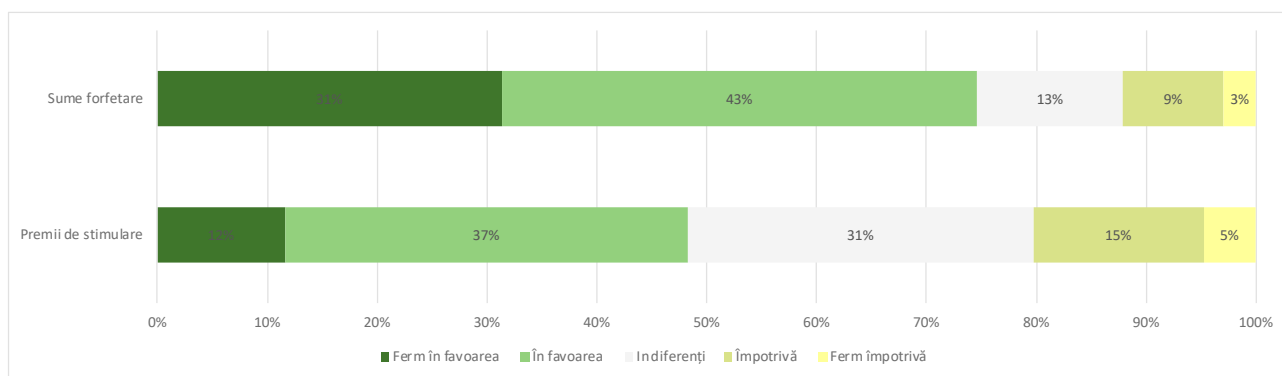
<sup>23</sup> Cererea DT-NMBP-20-2018 (într-o singură etapă). Cererea SC1-BHC-15-2018 (în două etape).

utilizări pe scară mai largă a acestor opțiuni simplificate în materie de costuri, precum și care ar fi principalele avantaje și dezavantaje ale acestora.

60. Conform răspunsurilor la sondaj, aceste opțiuni simplificate în materie de costuri sunt percepute ca fiind o alternativă viabilă la metoda tradițională de rambursare a costurilor.

**Figura 8** arată că 74 % din respondenți sunt în favoarea unei utilizări pe scară mai largă a sumelor forfetare, în timp ce 49 % sunt în favoarea introducerii unor premii de stimulare.

**Figura 8 – Opiniile în ceea ce privește utilizarea pe scară mai largă a sumelor forfetare și a premiilor**



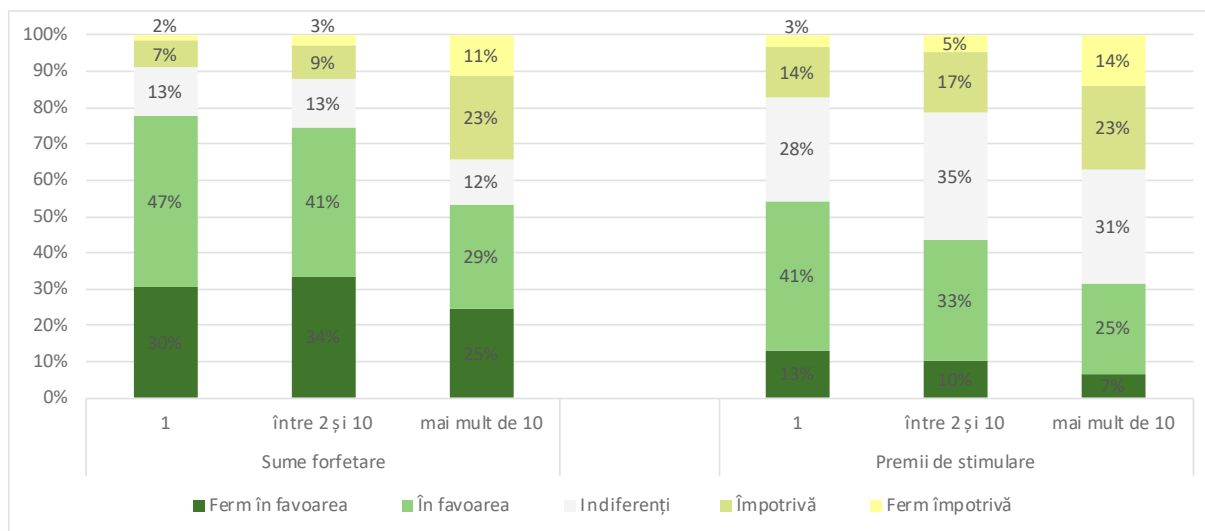
*Sursa:* sondajul realizat de Curtea de Conturi Europeană, martie 2018.

61. Percepția privind opțiunile simplificate în materie de costuri variază în funcție de tipul de beneficiari și depinde în special de nivelul de experiență al acestora<sup>24</sup>. Beneficiarii cu mai multă experiență sunt mai puțin favorabili adoptării pe scară mai largă a sumelor forfetare și a premiilor de stimulare (a se vedea **figura 9**).

<sup>24</sup> Măsurat aici ca număr de proiecte din cadrul programului Orizont 2020 în care a fost implicat beneficiarul.



**Figura 9 – Opiniile în ceea ce privește utilizarea pe scară mai largă a sumelor forfetare și a premiilor de stimulare, în funcție de nivelul de experiență (numărul de proiecte derulate în cadrul programului Orizont 2020)**



*Sursa:* sondajul realizat de Curtea de Conturi Europeană, martie 2018.

62. Chiar dacă opiniile sunt în general pozitive, beneficiarii au exprimat unele preocupări în ceea ce privește sumele forfetare și premiile, subliniind riscurile percepute și faptul că aceste opțiuni simplificate în materie de costuri ar putea să nu fie adecvate pentru toate tipurile de proiecte. Aceleași preocupări au fost exprimate și de beneficiarii și de punctele de contact naționale cu care au fost organizate interviuri (a se vedea ***anexa I***).

63. Opțiunile simplificate în materie de costuri au potențialul de a reduce sarcina administrativă, precum și incidența erorilor în cadrul granturilor programului Orizont 2020, permițând beneficiarilor să se concentreze pe obiectivele științifice, gestionând în același timp proiectele într-un mod mai flexibil. Cu toate acestea, opțiunile menționate ar putea să nu fie adecvate pentru toate tipurile de proiecte de cercetare și inovare, iar Comisia nu dispune încă de suficiente dovezi în urma testării în fază de pilot a acestor opțiuni.

64. Așa cum s-a afirmat în documentul de informare din martie 2018, schemele de finanțare bazate pe plata unor sume forfetare, ar putea de asemenea, dacă sunt concepute în mod adecvat, să încurajeze o participare crescută din partea tuturor tipurilor de beneficiari (inclusiv IMM-urile și noii participanți).

### Finanțarea în cascadă

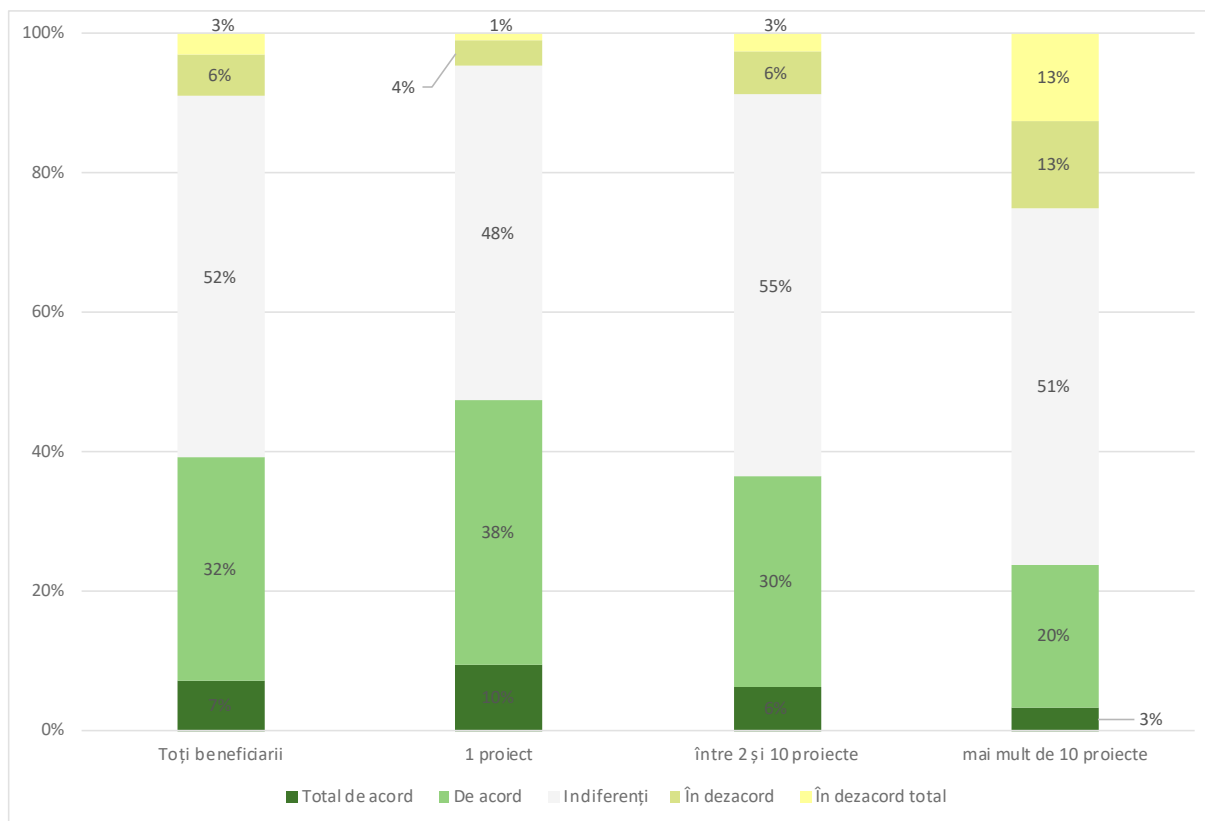
65. Finanțarea în cascadă pune la dispoziția beneficiarilor de granturi un mecanism prin care pot distribui către terți fonduri Orizont 2020 sub formă de subgranturi (în urma unei cereri de propuneri) sau sub formă de premii. Sarcina administrativă este transferată astfel de la Comisie la beneficiarul responsabil de gestionarea cererilor de propuneri organizate pentru atribuirea subgranturilor.

66. Beneficiarul în cauză din cadrul programului Orizont 2020 (sau consorțiul de beneficiari) publică cereri de propuneri proprii pentru a atrage anumite grupuri de beneficiari potențiali, în special întreprinderi nou-înființate și IMM-uri, și acordă finanțări care variază între 50 000 de euro și 150 000 de euro per terț. Finanțarea în cascadă a fost testată în fază pilot în cadrul programului PC7. Comisia a extins din ce în ce mai mult utilizarea acestui mecanism în cadrul programului Orizont 2020.

67. Una dintre întrebările formulate în sondajul Curții era dacă utilizarea finanțării în cascadă în cadrul programului Orizont 2020 condusese la reducerea sarcinii administrative față de PC7. O mică majoritate (52 %) din respondenții care au exprimat o opinie au răspuns că granturile „în cascadă” au avut un efect foarte limitat în acest sens sau inexistent, în timp ce 39 % au fost de acord că sarcina administrativă era mai mică în comparație cu PC7.

**Figura 10** ilustrează modul în care percepția privind finanțarea în cascadă variază în funcție de experiență: 23 % din respondenții implicați în mai mult de zece proiecte din cadrul programului Orizont 2020 considerau că finanțarea în cascadă le redusese sarcina administrativă, în timp ce 26 % erau de părere că sarcina lor administrativă crescuse.

**Figura 10 – Opiniile privind reducerea sarcinii administrative de către granturile în cascadă în comparație cu PC7, în funcție de nivelul de experiență (numărul de proiecte derulate în cadrul programului Orizont 2020)**



*Sursa:* sondajul realizat de Curtea de Conturi Europeană, martie 2018.

68. Curtea a constatat că orientările difuzate de Comisie<sup>25</sup> nu au oferit suficientă claritate beneficiarilor în ceea ce privește gestionarea cererilor de propuneri organizate pentru acordarea de granturi în cascadă. În plus, beneficiarii care au fost intervievați aveau incertitudini în legătură cu tipul de regulament pe care trebuiau să îl aplice atunci când își concepeau cererea de propuneri și atunci când acordau granturi terților.

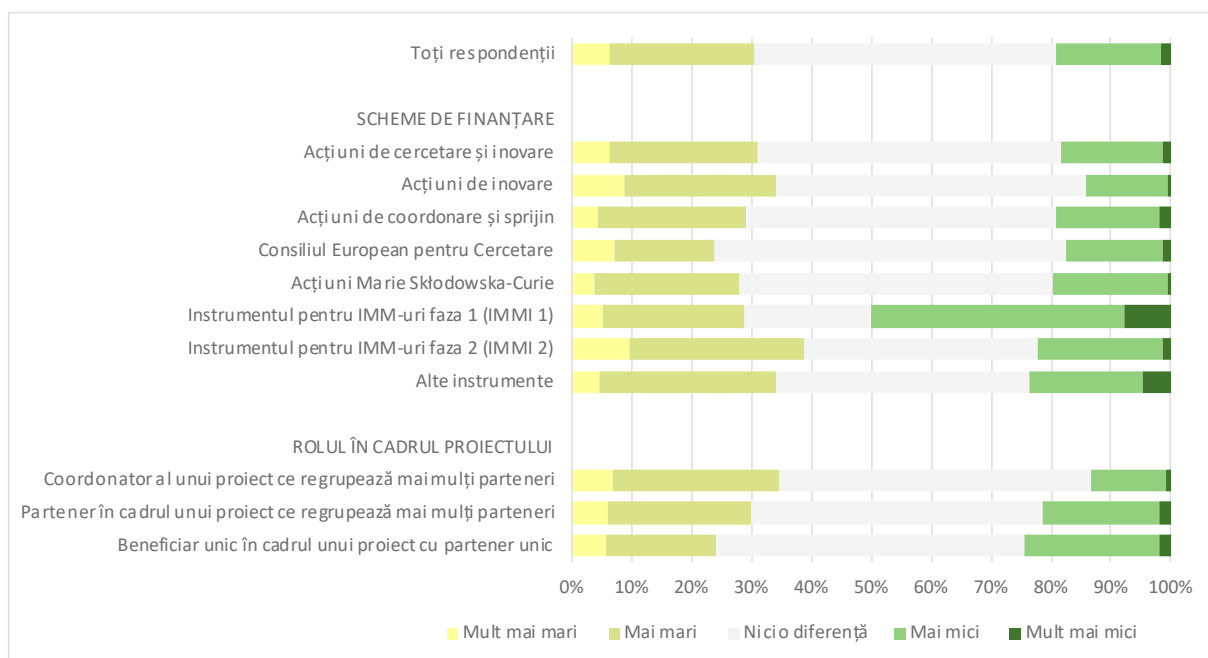
69. Comisia nu a efectuat o evaluare *ex post* a mecanismului de finanțare în cascadă pentru a determina dacă acesta a permis obținerea în mod eficace și eficient a rezultatelor scontate.

<sup>25</sup> *Guidance note on financial support to third parties under Horizon 2020* (Notă de orientare privind acordarea de sprijin financiar terților în cadrul programului Orizont 2020).

**Obținerea unui grant este mai rapidă, dar posibilitățile de reducere a sarcinii administrative nu au fost valorificate la maximum**

70. Este necesar să se găsească un echilibru între, pe de o parte, reducerea la minimum a timpului, a eforturilor și a resurselor financiare investite în depunerea unei propuneri de proiect și, pe de altă parte, prezentarea unui nivel suficient de informații pentru a permite Comisiei să compare cererile de finanțare și să identifice cele mai bune propuneri în vederea acordării de finanțare. Simplificarea procedurii de depunere a propunerilor prezintă o importanță deosebită având în vedere rata scăzută de succes a cererilor de finanțare: doar una din opt propuneri reușește să primească finanțare<sup>26</sup>.

**Figura 11 – Eforturile necesare pentru elaborarea propunerilor în cadrul programului Orizont 2020 în comparație cu PC7, în funcție de schema de finanțare și de rolul jucat în proiect**



Sursa: sondajul realizat de Curtea de Conturi Europeană, martie 2018.

71. În cadrul sondajului realizat de Curte, beneficiarii au fost rugați să compare PC7 și Orizont 2020 din punctul de vedere al volumului de muncă administrativă necesar pentru

<sup>26</sup> Comisia Europeană, *Horizon 2020 in full swing – Three years on – Key facts and figures 2014-2016* (Orizont 2020 în plină desfășurare – După trei ani de existență – Cifre și informații-cheie), decembrie 2017.

elaborarea propunerilor de proiecte. Dintre respondenții care aveau posibilitatea să facă o comparație (a se vedea **figura 11**), 30 % au raportat un volum de muncă mai mare, 20 % un volum de muncă mai mic și aproximativ jumătate din respondenți nu au raportat nicio diferență. Beneficiarii Instrumentului pentru IMM-uri faza 1 au semnalat cea mai mare îmbunătățire, jumătate din acești respondenți considerând că actuala lor sarcină administrativă este mai scăzută sau mult mai scăzută decât cea din cadrul programului PC7. Cu toate acestea, Instrumentul pentru IMM-uri faza 1 constituia o noutate în programul Orizont 2020, iar acțiunea „Cercetare în beneficiul IMM-urilor” figura, în cadrul PC7, la o altă schemă de finanțare. Coordonatorii de proiect au semnalat o creștere mai mare a volumului de muncă decât alți beneficiari; aceasta este o consecință a demersului urmărit în cadrul Orizont 2020 de a centraliza coordonarea proiectelor și interacțiunea cu Comisia la nivelul lor.

#### **Eliminarea etapei de negociere a permis reducerea duratei procedurii de acordare a grantului**

72. Una dintre modificările introduse în programul Orizont 2020 a fost eliminarea „etapei de negociere”, care avea loc, în trecut, între selecția unei propuneri în vederea finanțării și semnarea acordului de grant. În cadrul programului Orizont 2020, proiectele trebuie să fie implementate în forma propusă.

73. Respondenții la sondaj și beneficiarii care au fost intervievați s-au declarat în mare măsură în favoarea abordării care nu comportă negocieri. Cu toate acestea, un număr mic dintre aceștia erau de părere că eliminarea negocierilor limita posibilitatea de îmbunătățire a proiectelor și creștea probabilitatea aducerii de modificări la acordul de grant după semnarea acestuia.

74. Eliminarea etapei de negociere avea drept scop să accelereze lansarea proiectelor finanțate. Indicatorul „durata procedurii de acordare a grantului” se definește ca fiind intervalul de timp între încheierea unei cereri de propuneri de proiecte și semnarea acordului de grant, moment care marchează demararea oficială a proiectului. Normele de participare la programul Orizont 2020 prevăd o durată maximă de opt luni pentru procedura

de acordare a grantului<sup>27</sup>. Reducerea duratei acestui proces prezintă importanță atât pentru solicitanții care nu au fost selectați și care vor trebui să găsească soluții alternative cât mai repede posibil, cât și pentru solicitanții acceptați, care încearcă, poate, să introducă un produs pe piață înaintea concurenților lor.

**Figura 12 — Durata medie, în zile, a procedurii de acordare a grantului, în funcție de perioada de programare**

|                                                  | PC6 (2002-2006) <sup>1</sup> | PC7 (2007-2013) <sup>2</sup> | Orizont 2020 (2014-2017) <sup>3</sup> |
|--------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------|---------------------------------------|
| <b>Durata procedurii de acordare a grantului</b> | 347                          | 309                          | 191                                   |

<sup>1</sup> Durata medie, în zile, între termenul-limită de depunere a propunerilor și semnarea acordului de grant.

<sup>2</sup> Durata medie, în zile, între termenul-limită de depunere a propunerilor și semnarea acordului de grant (cu excepția Consiliului European pentru Cercetare).

<sup>3</sup> Durata medie, în zile, între termenul-limită de depunere a propunerilor și semnarea acordului de grant (cu excepția Consiliului European pentru Cercetare).

*Sursa:* Comisia Europeană.

75. Eliminarea etapei de negociere și utilizarea tot mai frecventă a transmiterii pe cale electronică a documentelor și a semnăturii electronice au redus, împreună, în mod semnificativ durata procedurii de acordare a grantului în comparație cu PC7 și PC6 (a se vedea ***figura 12***).

---

<sup>27</sup> Articolul 20 din Regulamentul (UE) nr. 1290/2013 prevede maximum cinci luni pentru a informa solicitanții dacă propunerea a fost acceptată, urmate de maximum trei luni pentru semnarea acordului de grant.

### **Recurgerea pe scară mai largă la abordarea în două etape ar putea reduce costurile pentru numărul mare de solicitanți respinși**

76. În conformitate cu articolul 15 alineatul (5) din normele de participare<sup>28</sup>, în cadrul programului Orizont 2020 sunt utilizate proceduri de evaluare atât cu o etapă, cât și în două etape. În cazul abordării în două etape, coordonatorii depun propuneri succinte în vederea unei evaluări inițiale, iar solicitanții ale căror propuneri au fost selectate sunt apoi invitați să depună o propunere completă. După cea de a doua evaluare, se transmite un clasament al propunerilor Comisiei, care procedează apoi la o selecție. În cadrul programului Orizont 2020, aproximativ 10 % din ansamblul propunerilor complete au fost depuse prin procedura în două etape<sup>29</sup>.

77. Abordarea în două etape poate să îi scutească pe solicitanți să depună eforturi inutile pentru elaborarea în detaliu a unor propuneri de proiecte care ar putea, în cele din urmă, să fie respinse. Cu toate acestea, în cazul anumitor proiecte, procesul în două etape ar putea să se dovedească prea lent, existând riscul ca produsele în cauză să ajungă pe piață mai târziu decât cele ale concurenților. Comisia estimează că cea de a doua etapă de evaluare adaugă aproximativ trei luni la acest proces și generează costuri administrative suplimentare pentru Comisie.

78. Respondenții la sondajul organizat de Curte considerau, în general, că o evaluare în două etape ar reduce volumul global de muncă asociat depunerii propunerilor, organismele publice fiind cele mai favorabile acestei abordări (a se vedea ***figura 13***). Unii dintre beneficiarii intervievați de Curte considerau că o mare parte din eforturile depuse pentru elaborarea propunerii constau în crearea unui consorțiu și în dezvoltarea în măsură suficientă a ideii de bază astfel încât să reducă la minimum riscul de respingere a propunerii, mai degrabă decât în redactarea propunerii propriu-zise; pentru acești beneficiari, o abordare în două etape nu ar avea decât un efect limitat asupra volumului de muncă. Alți

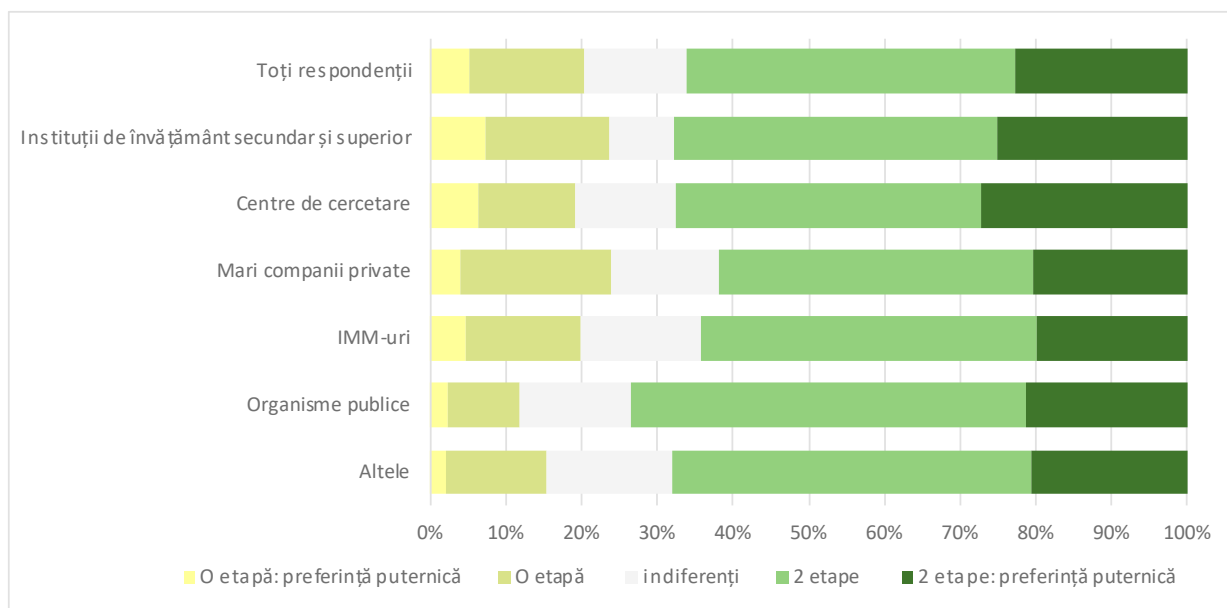
---

<sup>28</sup> „Comisia ia în calcul posibilitatea unei proceduri de depunere în două etape [...], după caz și în concordanță cu obiectivele cererii de propuneri.”

<sup>29</sup> SWD(2017) 220 final, *In-depth interim evaluation of Horizon 2020* (Evaluare intermediară aprofundată a programului Orizont 2020).

beneficiari și-au exprimat preocuparea că aprobarea în prima etapă ar putea înregistra întârzieri, caz în care ar deveni oricum necesară pregătirea pentru cea de a doua etapă: într-o astfel de situație, s-ar anula orice economii de resurse potențiale.

**Figura 13 – Preferințele pentru evaluarea într-o etapă sau în două etape, în funcție de tipul de respondent**



*Sursa:* sondajul realizat de Curtea de Conturi Europeană, martie 2018.

79. Un număr mare de solicitanți investesc un volum mare de timp și de bani în elaborarea de propuneri care, în cele din urmă, sunt respinse. Beneficiarii care au fost consultați de Curte erau de acord, în general, că această problemă ar putea fi redusă prin extinderea utilizării evaluărilor în două etape, dar numai cu condiția ca eventualele întârzieri cauzate de această abordare în procedura de acordare a grantului să nu creeze alte dezavantaje.

#### **Persistă anumite preocupări legate de calitatea evaluărilor și de feedbackul furnizat solicitanților respinși**

80. Chiar dacă este doar indirect legată de simplificare, o evaluare de înaltă calitate a propunerilor, realizată în raport cu criterii corespunzătoare, este esențială pentru a se asigura că primesc finanțare cele mai bune proiecte și că se ating obiectivele programului Orizont 2020. Solicitanților ale căror propuneri de proiecte nu sunt acceptate ar trebui să li se furnizeze un feedback informativ care să le prezinte motivele respingerii, astfel încât aceste informații să îi poată ajuta la elaborarea propunerilor viitoare.



81. Propunerile admisibile și eligibile sunt evaluate de cel puțin trei experți independenți în raport cu criteriile stabilite. Fiecare evaluator atribuie punctaje pentru excelență, impact, calitate și eficiența implementării, pe baza unor criterii de atribuire publicate în programul de activitate al Orizont 2020. Juriul format din evaluatori elaborează un raport de sinteză privind toate propunerile primite, raport pe care Comisia se bazează pentru a întocmi o listă în vederea finanțării.

### Evaluări

82. Agenția Executivă pentru Cercetare (REA) asigură gestionarea tuturor experților independenți implicați în programul Orizont 2020 și încheie contractele cu aceștia, deși selecția lor este realizată, pentru fiecare cerere de propuneri de proiecte, de către unitățile individuale din cadrul direcțiilor generale (sau al agențiilor) dintr-o bază de date care cuprinde 120 000 de experți înregistrați (aceștia se înregistrează singuri în baza de date și nu se efectuează nicio validare, nicio aprobare și niciun control de calitate referitor la aceștia). Această bază de date este creată în urma unei cereri permanente de exprimare a interesului adresate experților. Comisia are obligația de a publica, în fiecare an, lista evaluatorilor pe care i-a utilizat. Se aplică reguli de reînnoire și de rotație. De exemplu, o proporție de cel puțin 25 % din experții utilizați pentru o cerere de propuneri de proiecte ar trebui să nu fi fost implicați într-o altă cerere în ultimii trei ani. Agenția Executivă pentru Cercetare monitorizează, de asemenea, numărul evaluatorilor complet noi.

83. În cadrul unui sondaj realizat de DG RTD în rândul evaluatorilor<sup>30</sup>, 44 % din aceștia au declarat că au fost remunerați pentru un interval de timp mai mic decât timpul de care au avut nevoie pentru evaluare și pe care l-au consacrat efectiv acesteia. Nealocarea unui timp suficient pentru evaluare poate compromite considerabil calitatea acesteia.

---

<sup>30</sup> *Evaluation of the operation of REA (2012-2015) Final Report* [Evaluarea funcționării REA (2012-2015), raport final], 2016.

84. Majoritatea respondenților la sondajul realizat de Curte în rândul beneficiarilor considerau că criteriile de evaluare erau adecvate, doar 17 % din ei exprimând o opinie negativă. Cu toate acestea, unii beneficiari au pus sub semnul întrebării dacă experții dispuneau de suficiente cunoștințe tehnice în domeniu. Chiar și evaluarea la jumătatea perioadei a programului Orizont 2020 efectuată de Comisie<sup>31</sup> a concluzionat că trebuia să fie îmbunătățită calitatea procesului de evaluare, așa cum se desfășura el la acel moment.

85. Este necesară o remunerare adecvată a experților pentru a se putea recruta evaluatori calificați, astfel încât să se garanteze că propunerile sunt evaluate în mod corect și că sunt selectate și finanțate cele mai bune propuneri.

86. Experții sunt plătiți pe baza unui tarif zilnic, care nu a mai fost actualizat din 2007. Experții consacră în medie 5,6 ore pentru fiecare evaluare<sup>32</sup>. În opinia Curții, această durată este insuficientă pentru a permite unui evaluator să citească cu atenție o propunere și să facă o evaluare de înaltă calitate a acesteia.

87. În consecință, remunerarea insuficientă riscă să descurajeze persoanele calificate să participe la procesul de evaluare. Nealocarea unui timp suficient pentru evaluare poate avea același efect și/sau poate compromite calitatea evaluării.

#### Feedbackul

88. Feedbackul furnizat solicitanților respinși cu privire la motivele pentru care propunerile lor de proiecte nu au fost selectate ar trebui să le simplifice munca la elaborarea eventualelor propuneri ulterioare și contribuie la calitatea generală a programului Orizont 2020.

89. Coordonatorii și persoanele de contact din partea participanților sunt informate printr-o scrisoare cu privire la rezultatele evaluării. Deși 46 % din respondenții la sondaj au declarat că au observat o îmbunătățire a calității feedbackului între PC7 și Orizont 2020 (a se vedea

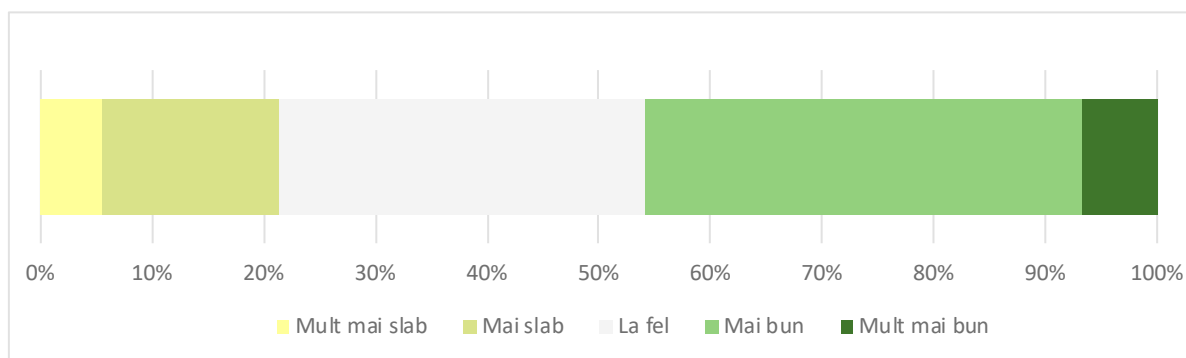
---

<sup>31</sup> SWD(2017) 221 final, Evaluare intermediară aprofundată a programului Orizont 2020.

<sup>32</sup> SWD(2017) 220 final, Evaluare intermediară aprofundată a programului Orizont 2020.

**figura 14)**, în observațiile formulate de beneficiarii care au fost intervievați de Curte și în comentariile primite în cadrul sondajului organizat de Curte au fost exprimate o serie de preocupări cu privire la calitatea feedbackului furnizat în urma evaluărilor. Unul din cinci respondenți la sondaj considera că a avut loc o scădere a calității între PC7 și Orizont 2020. Evaluarea intermediară a programului Orizont 2020 efectuată de Comisie<sup>33</sup> indica, la rândul ei, că 34 % din respondenți evaluaseră calitatea feedbackului ca fiind „nesatisfăcătoare” sau „foarte nesatisfăcătoare”.

**Figura 14 – Opiniile privind feedbackul furnizat în urma evaluărilor în cadrul programului Orizont 2020 în comparație cu PC7**



*Sursa:* sondajul realizat de Curtea de Conturi Europeană, martie 2018.

90. Un motiv invocat frecvent de beneficiari pentru a se plânge de calitatea evaluării atât față de Comisie, cât și în observațiile transmise în cadrul sondajului era acela că, după ce au prezentat inițial o propunere care nu a fost selectată, s-au bazat pe feedbackul evaluatorului pentru a elabora o propunere revizuită pe care au depus-o în cadrul unei cereri ulterioare de propuneri de proiecte, dar această nouă propunere a obținut un punctaj chiar mai scăzut decât cea inițială. Este însă posibil ca noua cerere de propuneri să fi fost diferită față de cea anterioară sau ca ideea inițială să fi devenit mai puțin inovatoare între timp.

### **„Marca de excelență” nu s-a ridicat la înălțimea așteptărilor**

91. „Marca de excelență” este o etichetă de calitate acordată unor propuneri de proiecte care îndeplineau criteriile de selecție și de atribuire pentru a fi eligibile pentru finanțare din

<sup>33</sup> SWD(2017) 220 final, Evaluare intermediară aprofundată a programului Orizont 2020.

partea programului Orizont 2020 și s-au clasat mai sus de pragul de calitate predefinit, dar care nu au putut, în cele din urmă, să fie finanțate din cauza constrângerilor bugetare. Scopul este de a ajuta titularii mărcii de excelență să obțină fonduri de la alte programe naționale, europene sau internaționale pentru aceste propuneri, fără să trebuiască să suporte din nou sarcina administrativă suplimentară pe care o implică redepunerea propunerilor. Comisia a lansat inițiativa „marca de excelență” în octombrie 2015. Ea a fost mai întâi testată în fază de pilot în cadrul Instrumentului pentru IMM-uri și a fost extinsă, în 2016, la bursele individuale Marie Skłodowska-Curie.

92. În cadrul sondajului Curții, titularii unei mărci de excelență au fost întrebați dacă această etichetă i-a ajutat să obțină fonduri din alte surse. Constatarea Curții a fost că marca de excelență nu era universal recunoscută: doar 15 % din respondenți au răspuns că aceasta i-a ajutat să obțină un alt tip de finanțare (a se vedea ***figura 15***).

93. Curtea a constatat că, în pofida campaniei de informare derulate de Comisie, lipsa de succes a mărcii de excelență era cauzată: (i) de nerecunoașterea acesteia de către alte organisme de finanțare; (ii) de inexistența unor orientări clare privind modul de utilizare a etichetei; și de (iii) lipsa de aliniere dintre programul Orizont 2020 și alte programe naționale sau ale UE în ceea ce privește temele, criteriile de selecție și criteriile de atribuire sau procesele de evaluare.

94. În plus, la momentul în care Comisia a lansat marca de excelență, nu fuseseră stabilite încă mecanisme eficace de cooperare cu alte scheme de finanțare și nu exista claritate suficientă în ceea ce privește aplicarea normelor privind ajutoarele de stat în cazul fondurilor publice utilizate pentru a finanța proiecte care dețineau marca de excelență. Comisia a clarificat chestiunea aplicabilității normelor privind ajutoarele de stat abia în 2017<sup>34</sup>.

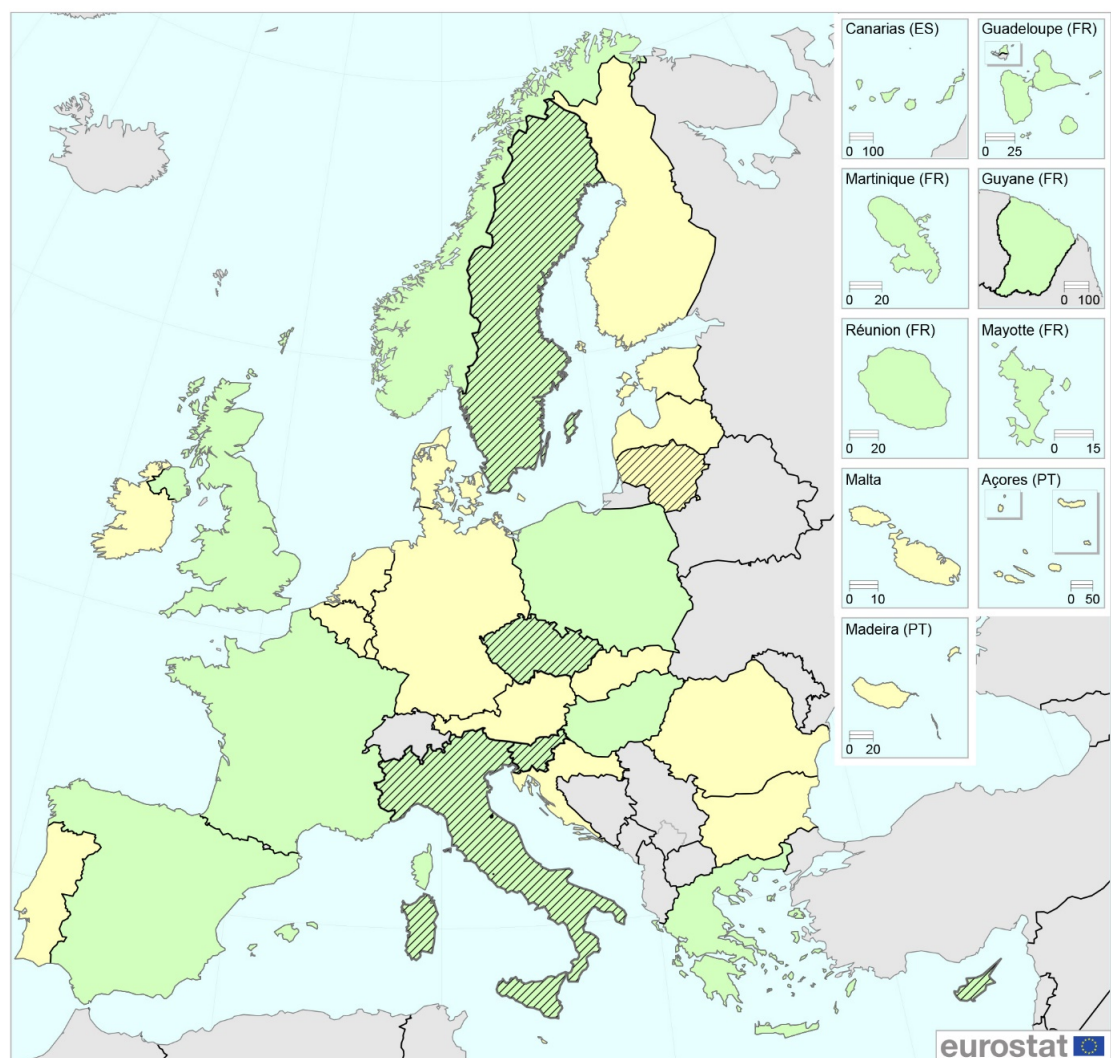
---

<sup>34</sup> Documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat *Explanatory note of the Commission services on the application of State Aid Rules to national and regional funding schemes that offer alternative support to SME Instrument project proposals with a Horizon 2020 'Seal of Excellence'* (Notă explicativă a serviciilor Comisiei privind aplicarea normelor privind ajutoarele de stat în cazul schemelor de finanțare naționale și regionale care oferă un sprijin alternativ Instrumentului pentru IMM-uri pentru propunerile de proiecte care dețin „marca de excelență” în cadrul programului Orizont 2020), ianuarie 2017.

95. Comisia colectează date, pentru fiecare țară, privind schemele de sprijin care recunosc marca de excelență (a se vedea **figura 15**). Curtea a adresat, în sondajul său, întrebări privind accesul titularilor acestei etichete la surse alternative de finanțare în diferitele țări.

Răspunsurile primite arată că, în ansamblu, accesul la alte surse este încă limitat în statele membre ale UE. Comisia nu dispune de date privind numărul proiecte care dețin marca de excelență și care au fost finanțate prin alte programe în fiecare țară.

**Figura 15 – Utilitatea mărcii de excelență**



Scheme de sprijin pe țări

- Țări care au scheme ce recunosc marca de excelență pentru Instrumentul pentru IMM-uri
- Țări care au scheme ce recunosc marca de excelență pentru acțiunile Marie Skłodowska-Curie
- Țări care nu au scheme ce recunosc marca de excelență

0 200 400 600 800km

Sursa: Eurostat.

96. Așa cum s-a indicat în documentul de informare al Curții din martie 2018, lipsa unui mecanism corespunzător de coordonare între programul Orizont 2020 și alte programe europene și naționale a limitat capacitatea mării de excelență de a-i ajuta pe beneficiari să găsească surse alternative de finanțare. Prin urmare, această inițiativă nu a reușit să faciliteze eforturile implicate de solicitarea de fonduri pentru cercetare.

### ***Declararea și auditul costurilor proiectelor***

**Regulile privind costurile cu personalul au fost simplificate, dar anumite schimbări au creat dificultăți beneficiarilor și costurile cu personalul rămân principala sursă majoră de eroare**

97. Costurile cu personalul constituie una dintre principalele categorii de costuri, reprezentând, în medie, aproximativ 45 % din totalul costurilor aferente proiectelor de cercetare din cadrul programului Orizont 2020.

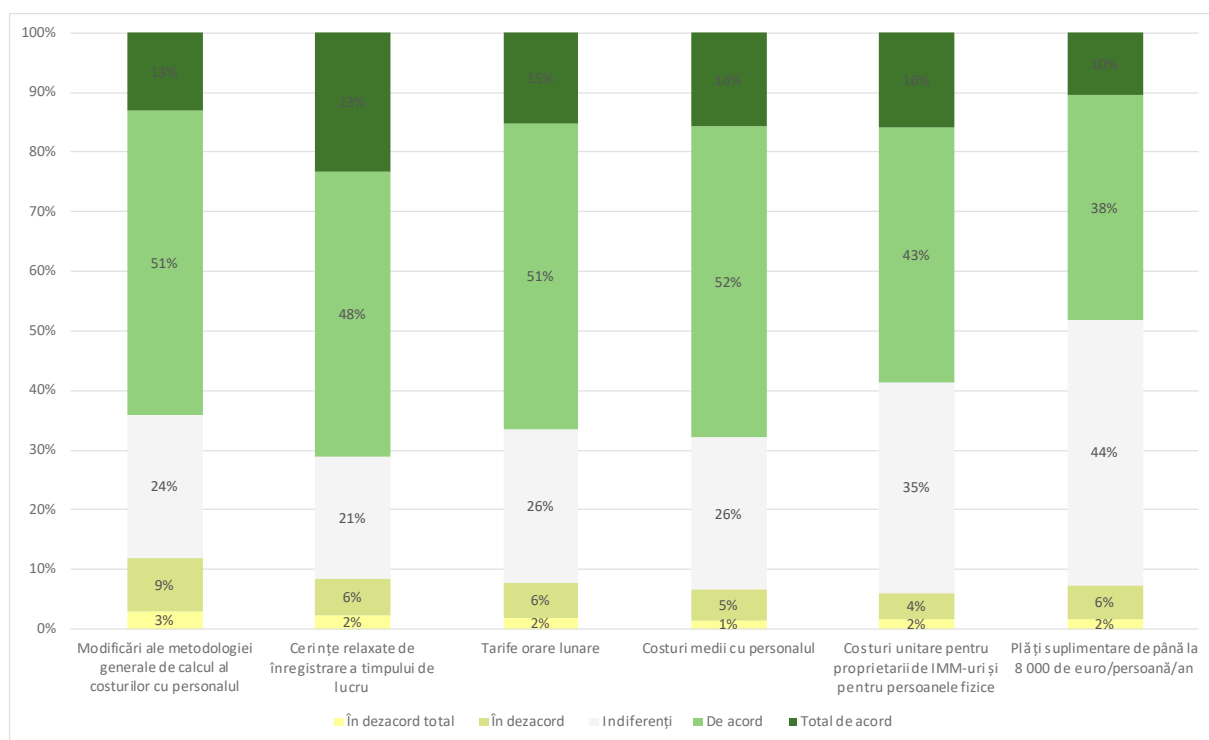
98. În cadrul sondajului realizat de Curte și cu ocazia vizitelor efectuate la fața locului, beneficiarii din cadrul acestui program au fost întrebați dacă erau satisfăcuți de simplificarea care a fost introdusă în Orizont 2020 în ceea ce privește calcularea și declararea costurilor cu personalul, precum și dacă erau de părere că ar fi în continuare necesară sau posibilă reducerea și mai mult a sarcinii administrative în acest domeniu.

99. Majoritatea respondenților aveau o opinie pozitivă referitor la schimbările efectuate în cadrul programului Orizont 2020 în ceea ce privește costurile cu personalul. **Figura 16** sintetizează opiniile exprimate de aceștia cu privire la:

- modificările aduse metodologiei generale de calcul al costurilor cu personalul;
- relaxarea cerințelor de înregistrare a timpului de lucru (de exemplu, eliminarea obligațiilor de înregistrare a timpului de lucru pentru personalul care lucrează exclusiv la un proiect din cadrul programului Orizont 2020);
- posibilitatea de a utiliza tarife orare lunare pe lângă tarifele orare anuale;
- recurgerea la costuri medii de personal calculate de către beneficiari;

- posibilitatea de a utiliza costuri unitare pentru proprietarii de IMM-uri și pentru persoanele fizice nesalariate;
- acceptarea plăților suplimentare în valoare de până la 8 000 de euro pe persoană pe an pentru organizațiile fără scop lucrativ.

**Figura 16 – Măsurile de simplificare introduse în cadrul programului Orizont 2020 au redus sarcina administrativă în comparație cu PC7**



*Sursa:* sondajul realizat de Curtea de Conturi Europeană, martie 2018.

100. O analiză mai atentă a rezultatelor sondajului Curții pune în lumină următoarele:

- opiniile exprimate depind de nivelul de experiență al respondenților în legătură cu proiecte derulate în cadrul programului Orizont 2020<sup>35</sup>, beneficiarii cu o experiență mai mare declarându-se, în general, mai puțin satisfăcuți de modificările introduse;

<sup>35</sup> Măsurat ca număr de proiecte din cadrul programului Orizont 2020 în care a fost implicat beneficiarul.

- atunci când au fost întrebați ce măsuri introduse în cadrul programului Orizont 2020 au *sporit* sarcina administrativă antrenată de declararea costurilor proiectului, majoritatea respondenților au atras atenția asupra măsurilor legate de calcularea și declararea costurilor cu personalul;
- atunci când au fost întrebați în ce domeniu era cel mai mult nevoie de simplificare în vederea PC9, respondenții au menționat declararea costurilor cu personalul.

101. În plus, 41 % din respondenții la sondajul organizat de Curte au declarat că trebuiau să utilizeze un anumit sistem de înregistrare a timpului de lucru pentru gestionarea proiectelor pe care le derulau în cadrul programului Orizont 2020 și că nu au observat nicio reducere semnificativă a sarcinii în comparație cu PC7.

102. Criticile cele mai frecvente exprimate de beneficiari și de alte părți interesate (cum ar fi punctele naționale de contact și asociațiile) erau legate de:

- utilizarea unor fișe de pontaj detaliate care prezintă o defalcare pe pachete de lucru;
- recalculări complicate pe care anumiți beneficiari trebuie să le efectueze pentru a reconcilia salariile personalului cu normele aplicabile programului Orizont 2020;
- aducerea frecventă de modificări pe parcursul punerii în aplicare a programului Orizon 2020;
- dificultăți întâmpinate la aplicarea conceptului de remunerație suplimentară.

103. Din totalitatea ajustărilor care au fost realizate în urma efectuării de către Comisie a primelor audituri privind proiectele din cadrul programului Orizont 2020, 68 % erau legate de declararea incorectă a costurilor cu personalul<sup>36</sup>. Marea lor majoritate (65 % din total)

---

<sup>36</sup> Și Curtea identifică, la rândul său, erori de acest tip și le semnalează în rapoartele sale anuale.



priveau calcularea propriu-zisă a costurilor cu personalul (în special, calculul incorect al orelor productive, costuri de remunerare incorecte, declararea unui număr incorect de ore pentru o anumită activitate, lipsa fișelor de pontaj, remunerația suplimentară incorectă), în timp ce restul (3 % din total) erau legate de faptul că costurile cu personalul erau declarate drept costuri unitare<sup>37</sup>.

104. 70 % din respondenții care au exprimat o opinie considerau că, în comparație cu PC7, normele aplicabile în cadrul programului Orizont 2020 pentru rambursarea costurilor proiectelor se bazează în mai mare măsură pe acceptarea practicilor uzuale de contabilitate analitică. Cu toate acestea, procentajul beneficiarilor care nu observă nicio diferență din acest punct de vedere între PC7 și Orizont 2020 rămâne ridicat.

105. Recurgerea în mai mare măsură la practicile uzuale de contabilitate analitică, în special în cazul costurilor cu personalul, ar putea reduce sarcina administrativă.

**Sarcina impusă de activitățile de audit a scăzut, dar beneficiarii se confruntă cu diferențe de tratament în cadrul auditurilor *ex post* externalizate**

106. Principiile privind controlul și auditul cheltuielilor programului Orizont 2020 sunt definite în regulamentul privind acest program<sup>38</sup>. Scopul lor este de a garanta (i) un echilibru adecvat între încredere și control și (ii) un proces de audit conform cu principiile economicității, eficienței și eficacității, astfel încât să se reducă la minimum sarcina de audit impusă participanților.

---

<sup>37</sup> Prezentarea intitulată *Audits and Financial issues* (Audituri și aspecte financiare), reuniunea punctelor de contact naționale, 14-15 martie 2018.

<sup>38</sup> Articolul 29 din Regulamentul (UE) nr. 1291/2013 de instituire a programului Orizont 2020.

**Figura 17 – Strategia de control financiar și de audit a Comisiei pentru programul Orizont 2020**

| Certificat privind situațiile financiare                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Controale <i>ex ante</i> ale declarațiilor de cheltuieli realizate de responsabilul de proiect și de responsabilul financiar                                                                                                                                                                                                                         | Audituri <i>ex post</i> efectuate pe un eșantion de granturi plătite                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• verificări <i>ex ante</i> pe baza unor proceduri convenite efectuate de auditori independenți contractați de beneficiari</li> <li>• un astfel de certificat trebuie să fie furnizat de fiecare dată când se solicită o plată mai mare de 325 000 de euro (rambursarea costurilor efective și a unora dintre costurile unitare)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• examinarea utilizării resurselor</li> <li>• controale ale plauzibilității</li> <li>• analiza deviațiilor observate între bugetul inițial și implementare</li> <li>• analiza certificatelor privind situațiile financiare și certificarea <i>ex ante</i> a metodologiilor de calcul al costurilor</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• se vor efectua pentru 7 % din totalul cheltuielilor programului Orizont 2020</li> <li>• nu constituie o cerință reglementară</li> <li>• această limitare nu există în cadrul PC7</li> </ul> |

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană.

107. În conformitate cu recomandările Curții<sup>39</sup>, Comisia a centralizat activitățile de elaborare și de punere în aplicare a strategiei de audit pentru Orizont 2020, încredințându-le Serviciului comun de audit, a utilizat un singur eșantion reprezentativ pentru întregul program și a adoptat o strategie de audit bazată în mai mare măsură pe analiza riscurilor<sup>40</sup>.

108. În cadrul sondajului realizat de Curte, beneficiarii au fost invitați să își exprime punctele de vedere cu privire la sarcina de control și de audit existentă în cadrul programului Orizont 2020. 53 % din respondenți au indicat că sarcina globală de audit a scăzut în cadrul programului Orizont 2020 în comparație cu PC7 și numai 14 % au afirmat că această sarcină a crescut. Două treimi din respondenți au sugerat, de asemenea, că sarcina de audit ar trebui să fie redusă și mai mult.

109. Beneficiarii intervievați de Curte aveau o opinie pozitivă privind noul Serviciu comun de audit ca mijloc de asigurare a consecvenței. Cu toate acestea, unii respondenți au deplâns faptul că procesul de control și de audit era în continuare lipsit de consecvență. În opinia lor, era posibil ca lipsa de consecvență să fi fost cauzată de modificările aduse frecvent

<sup>39</sup> A se vedea Raportul special nr. 2/2013 al Curții.

<sup>40</sup> *Horizon 2020 Ex post Audit Strategy* (Strategia de audit *ex post* pentru programul Orizont 2020), DG RTD, 9.11.2015.

modelului adnotat de acord de grant, întrucât auditorii uneori nu erau la curent cu anumite modificări retroactive sau nu știau ce versiune a acestui model să aplice.

110. Comisia a încheiat un contract-cadru cu societăți de audit externe independente prin care a subcontractat efectuarea auditurilor *ex post* pentru aproximativ 80 % din programul Orizont 2020, Comisia urmând să efectueze auditurile pentru restul de 20 %. Comisia a finalizat primele audituri *ex post* ale proiectelor din cadrul Orizont 2020 în 2017.

111. Beneficiarii cu care Curtea a avut întrevederi cu ocazia vizitelor la fața locului și a atelierelor au criticat activitățile anumitor societăți de audit externe. Criticile cele mai frecvente erau legate de calitatea activităților, de cunoștințele limitate ale auditorilor referitoare la program și de timpul care le era necesar pentru a elabora rapoarte de audit. Punctele de contact naționale au formulat aceleași critici cu ocazia unui eveniment organizat de Comisie<sup>41</sup> și în cadrul interviurilor realizate de Curte.

112. Curtea a constatat că înființarea unui serviciu comun de audit și noua strategie de audit au redus sarcina reprezentată de activitățile de audit pentru beneficiari. Totodată, Curtea a constatat totuși că ar mai putea fi aduse îmbunătățiri în ceea ce privește calitatea auditurilor *ex post* externalizate.

### ***Participarea IMM-urilor a crescut, însă există în continuare bariere***

113. Sprijinirea IMM-urilor reprezintă una dintre prioritățile Comisiei în actuala perioadă de programare și aceasta a încurajat IMM-urile să participe la toate domeniile programului Orizont 2020. Comisia a conceput Instrumentul pentru IMM-uri<sup>42</sup>, recent încorporat în faza-pilot a Consiliului european pentru inovare, cu scopul de a facilita accesul IMM-urilor la finanțare pentru activități de cercetare și inovare.

---

<sup>41</sup> Cea de a 11-a reuniune a punctelor de contact naționale pentru chestiuni juridice și financiare din cadrul programului Orizont 2020, Bruxelles, 14-15 martie 2018.

<sup>42</sup> În cadrul Instrumentului pentru IMM-uri, întreprinderile pot solicita finanțare pentru două faze distincte, independente una de cealaltă, în funcție de gradul de maturitate tehnologică a proiectelor lor inovatoare. În faza 1, fiecare proiect primește 50 000 de euro pentru un studiu de fezabilitate; dacă este selectat, fiecare proiect poate primi, în faza 2, până la 2,5 milioane de euro pentru a finanța activități de inovare.

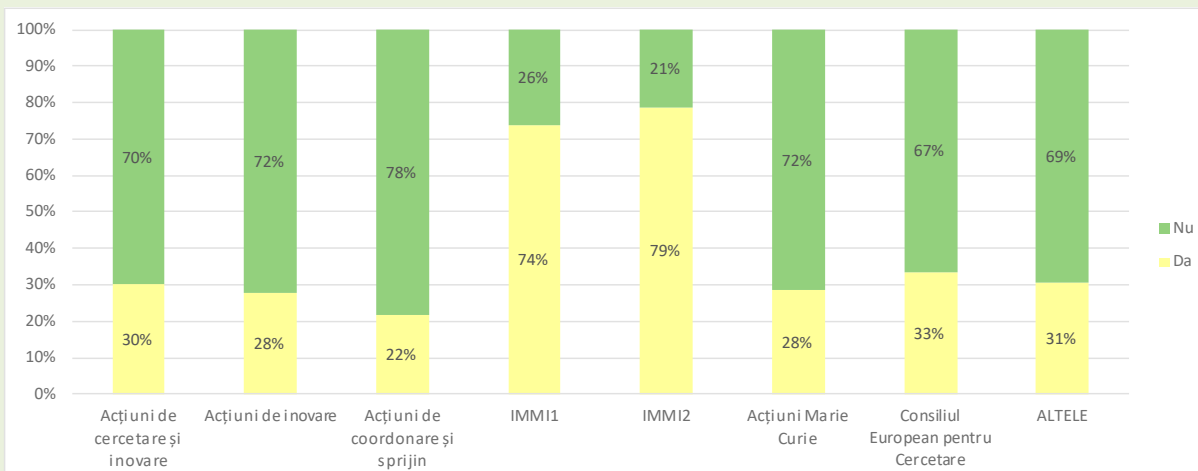
114. În pofida creșterii participării IMM-urilor la programul Orizont 2020, Curtea a constatat că acestea au întâmpinat dificultăți atât în cursul procesului de solicitare a finanțării, cât și pe parcursul implementării proiectelor lor de cercetare și inovare. În percepția IMM-urilor care solicitau pentru prima dată fonduri din partea schemelor de finanțare ale UE, cerințele de reglementare legate de granturi erau greu de înțeles. Numărul mare de pagini și nivelul de detaliu al modelului adnotat de acord de grant pun probleme deosebite pentru IMM-uri, care nu dispun de personal special alocat să se ocupe de interpretarea orientărilor normelor UE și de sarcinile de raportare.

115. Curtea a constatat că IMM-urile se bazează în mare măsură pe consultanți externi pentru a depăși dificultățile cu care se confruntă la elaborarea propunerilor de proiecte. Acest lucru este valabil în special pentru proiectele implementate de un singur beneficiar în cadrul Instrumentului pentru IMM-uri fazele 1 și 2 (a se vedea **caseta 2**).

**Caseta 2 – Recurgerea la consultanți externi pentru elaborarea propunerilor și pentru raportarea cu privire la proiecte**

- 36 % din respondenții la sondajul organizat de Curte au declarat că au avut nevoie de asistența unor consultanți externi în cursul etapei de elaborare a propunerii de proiect. Cifra varia în funcție de experiența respondenților (beneficiarii cu mai puțină experiență au recurs mai frecvent la sprijin extern), de tipul de respondenți și de schema de finanțare. IMM-urile care acționează singure sunt deosebit de dependente de consultanți externi, în special în cadrul Instrumentului pentru IMM-uri fazele 1 și 2 (a se vedea **figura 18**).

**Figura 18 – Recurgerea la consultanți externi pentru elaborarea propunerilor de proiecte, în funcție de schemele de finanțare**



*Sursa:* sondajul realizat de Curtea de Conturi Europeană, martie 2018.

- Principalul motiv pentru recurgerea la consultanți externi pentru elaborarea propunerilor era dorința de a crește șansele de reușită, urmat de necesitatea de a gestiona complexitatea administrativă a procesului. Mai mult de jumătate din respondenți preferau să facă apel, în acest scop, la consultanți externi decât la resurse interne. O mică parte din respondenți au apelat la consultanți cu scopul de a obține un sprijin științific și tehnic.
- Consultanții externi au fost utilizați în cursul implementării proiectelor în mai mică măsură decât pentru elaborarea propunerilor. Cu toate acestea, aproape o treime din IMM-uri au declarat că au făcut apel într-o anumită măsură la consultanți externi pentru gestionarea proiectelor și pentru raportare. Această cifră creștea la aproximativ 50 % în cazul IMM-urilor care implementau proiecte în calitate de beneficiar unic în cadrul Instrumentului pentru IMM-uri fazele 1 și 2.
- În opinia majorității respondenților, necesitatea de a se apela la consultanți externi a rămas aceeași sau chiar a crescut în cadrul programului Orizont 2020 față de PC7, atât în ceea ce privește elaborarea propunerilor, cât și în ceea ce privește implementarea proiectelor.
- Conform răspunsurilor la întrebările adresate cu privire la onorariile care au fost plătite consultanților externi (ca procent din totalul finanțării), valoarea mediană indicată de respondenți era de 5 % pentru elaborarea propunerii și de 5 % pentru implementarea proiectului.
- Necesitatea de a apela la consultanți externi în cursul etapei de elaborare a propunerii constituie un obstacol în calea participării la programul Orizont 2020 pentru IMM-uri, care nu își pot permite costurile aferente. Această problemă este deosebit de gravă pentru noii participanți, deoarece, având în vedere lipsa lor de experiență, aceștia au și mai mult nevoie de ajutor extern.

## **CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI**

116. Majoritatea măsurilor de simplificare adoptate de Comisie au fost eficace în reducerea sarcinii administrative la care sunt supuși beneficiarii în cadrul programului Orizont 2020, deși nu toate acțiunile au produs rezultatele scontate și există în continuare posibilități de îmbunătățire. Răspunsurile furnizate de beneficiari la sondajul Curții indicau că erau necesare orientări și instrumente mai ușor de utilizat și că noile scheme de finanțare trebuie să fie testate în continuare pentru a li se determina caracterul adecvat și utilizabil. Stabilitatea la nivelul normelor este și ea un aspect important; beneficiarii au capacitatea de a se adapta la complexitate, dar modificările frecvente aduse orientărilor pot crea confuzie și incertitudine.

### ***Eforturile de simplificare la nivel organizatoric***

117. Măsurile de simplificare introduse de Comisie în cadrul programului Orizont 2020 sunt rezultatul analizei sale a programelor-cadru anterioare (în special PC7) și al observațiilor formulate de principalele părți interesate. Înființarea Centrului comun de asistență a reprezentat o contribuție majoră la simplificare, în special grație armonizării normelor de participare, grație noii strategii de audit și grație soluțiilor informatice de gestionare a granturilor și de raportare (a se vedea **punctele 15-29**).

118. Un număr mare de solicitanți și de beneficiari continuă să fie de părere că nu sunt tratați cu consecvență în cursul procesului de solicitare a finanțării și în cursul implementării proiectelor lor. În pofida eforturilor Comisiei de a îmbunătăți comunicarea, biroul administrativ specializat care fusese creat de Comisie pentru semnalarea cazurilor de tratament neuniform era puțin cunoscut. În plus, Curtea a constatat că activitățile Serviciului de informare în domeniul cercetării, în paralel cu alte canale existente, sunt prea fragmentate pentru a garanta coerența (a se vedea **punctele 30-40**).

119. Punctele de contact naționale oferă o asistență utilă solicitanților și beneficiarilor, contribuind la asigurarea aplicării uniforme a legislației referitoare la programul Orizont 2020, dar Curtea a constatat diferențe semnificative în ceea ce privește nivelul de sprijin tehnic și de îndrumări furnizate de aceste puncte de contact din diferitele state membre (a se vedea **punctele 41-45**).

120. Instrumentele de sprijin dezvoltate de Comisie pentru a facilita punerea în aplicare a programelor de cercetare și inovare au făcut obiectul unor îmbunătățiri semnificative de la începerea programului Orizont 2020 și sunt apreciate de beneficiari. Cu toate acestea, portalul destinat participanților este afectat de anumite probleme tehnice (a se vedea **punctele 46-51**), iar manualul Comisiei pentru domeniul cercetării și inovării (modelul adnotat de acord de grant), care își propune să ofere orientări cuprinzătoare, a devenit un document complex și stufos. Modificările frecvente aduse acestui model au avut drept efect îngreunarea sarcinii administrative globale și, uneori, au sporit insecuritatea juridică pentru beneficiari (a se vedea **punctele 52-55**).

**Recomandarea 1 – O mai bună comunicare cu solicitanții și cu beneficiarii de granturi**

Comisia ar trebui să își amelioreze canalele de comunicare cu solicitanții și beneficiarii de granturi:

- (i) prin stabilirea unor proceduri și a unor controale mai eficace în ceea ce privește îndeplinirea funcțiilor de asistență, în special cele furnizate de Serviciul de informare în domeniul cercetării, precum și prin creșterea gradului de cunoaștere a instrumentelor prin care beneficiarii pot semna tratamente neuniforme în cursul procesului de solicitare a finanțării sau în cursul implementării proiectelor lor;
- (ii) prin soluționarea problemelor de ordin tehnic restante care afectează portalul destinat participanților, prin îmbunătățirea concepției acestuia și prin facilitarea navigării în portal și a funcției de căutare;
- (iii) prin cooperarea cu statele membre în vederea îmbunătățirii orientărilor de ordin metodologic și tehnic pe care le furnizează punctelor de contact naționale, astfel încât acestea să furnizeze servicii de calitate necesară potențialilor beneficiari de finanțare pentru activități de cercetare și inovare.

Aceste măsuri ar trebui să fie puse în aplicare până la începutul anului 2021.

121. Opțiunile simplificate în materie de costuri – sumele forfetare și premiile de stimulare – au potențialul de a reduce sarcina administrativă pe parcursul unui ciclu de viață complet al unui proiect derulat în cadrul programului Orizont 2020. Marea majoritate a beneficiarilor sunt în favoarea unei utilizări pe scară mai largă a sumelor forfetare. Totuși, aceste opțiuni ar putea să nu fie adecvate pentru toate tipurile de proiecte de cercetare și inovare și este

necesar să se obțină dovezi în urma testării în fază de pilot înainte ca opțiunile respective să fie implementate pe scară mai largă (a se vedea **punctele 56-69**).

#### **Recomandarea 2 – Intensificarea testării sumelor forfetare**

Comisia ar trebui să intensifice testarea opțiunilor simplificate în materie de costuri, în special a sumelor forfetare:

- (i) prin analizarea rezultatelor cererilor de propuneri de proiecte lansate deja în cadrul programului Orizont 2020, de îndată ce sunt disponibile primele rezultate, și prin întocmirea unor rapoarte în urma acestor analize;
- (ii) prin lansarea unor noi inițiative-pilot de mai mare amploare, pentru a identifica cele mai adecvate tipuri de proiecte, pentru a evalua eventualele inconveniente și pentru a concepe soluții adecvate.

Aceste măsuri ar trebui să fie puse în aplicare imediat.

#### ***Lansarea unui proiect***

122. Doar 20 % din respondenții la sondajul organizat de Curte considerau că simplificările introduse de Comisie redusese efectiv sarcina administrativă pe care o implică solicitarea de finanțare. Jumătate din respondenți au declarat că efortul pe care îl implică elaborarea unei propuneri este la fel de mare ca înainte (a se vedea **punctele 70-71**).

123. Majoritatea respondenților considerau că eliminarea etapei de negociere redusese sarcina administrativă, deși o minoritate semnificativă aveau o opinie contrară. Faptul că nu mai aveau loc negocieri oficiale era perceput ca accelerând procesul și aducerea unor eventuale ajustări rămânea posibilă în acordul de grant. Respondenții care s-au declarat nemulțumiți de eliminarea acestei etape considerau că probabilitatea de a se aduce modificări acordului de grant după semnare a devenit acum mai ridicată (a se vedea **punctele 72-75**).

124. Solicitanții deplâng faptul că trebuie să depună eforturi pentru elaborarea unor propuneri detaliate de proiecte, care pot să fie evaluate ca fiind de bună calitate, dar nu suficient de bune pentru a li se acorda finanțare. În opinia respondenților, utilizarea pe scară



mai largă a cererilor de propuneri în două etape ar putea reduce sarcina de lucru, dar ele ar fi adecvate doar în cazul acelor domenii științifice și sectoare de piață pentru care etapa suplimentară nu ar întârzia intrarea pe piață a rezultatelor proiectelor (a se vedea **punctele 76-79**).

**Recomandarea 3 – Analizarea posibilității utilizării pe scară mai largă a evaluării în două etape a propunerilor**

Comisia ar trebui să identifice un număr mai mare de domenii în care utilizarea evaluării în două etape a propunerilor ar putea reduce sarcina administrativă pentru solicitanții respinși, menținând totodată cât mai scurtă posibil durata procedurii de acordare a grantului în cazul în care o intrare rapidă pe piață este esențială.

Această măsură ar trebui să fie pusă în aplicare până la începutul anului 2021.

125. Majoritatea respondenților considerau că criteriile de evaluare a propunerilor de proiecte erau adecvate. Cu toate acestea, unii beneficiari și-au exprimat îngrijorarea că experții nu dispun de suficiente cunoștințe tehnice pentru a garanta calitatea evaluărilor, în special în cazul proiectelor multidisciplinare. În plus, este posibil ca evaluatorilor să nu li se acorde timp suficient pentru a evalua propunerile lungi și complexe, iar tariful zilnic de remunerare nu a mai fost actualizat din 2007. Un număr semnificativ de beneficiari s-au declarat nemulțumiți de calitatea feedbackului furnizat în urma evaluării, care poate descuraja eforturile acestora de a-și îmbunătăți propunerile ulterioare (a se vedea **punctele 80-90**).

**Recomandarea 4 – Reexaminarea condițiilor de remunerare a evaluatorilor experți**

Comisia ar trebui să actualizeze tariful zilnic de remunerare și să reevalueze timpul care le este necesar experților pentru a efectua evaluări fiabile ale propunerilor de proiecte.

Această măsură ar trebui să fie pusă în aplicare până la începutul anului 2019.

126. Marca de excelență nu a avut decât un impact limitat la nivel național, deoarece nu este universal recunoscută în statele membre. Ea nu a redus în mod adecvat sarcina pentru solicitanții care vin cu propuneri de calitate (a se vedea **punctele 91-96**).

**Recomandarea 5 – Creșterea gradului de recunoaștere a mărcii de excelență**

Comisia ar trebui:

- (i) să integreze în concepția următorului program-cadru mecanisme adecvate pentru a facilita recunoașterea proiectelor de cercetare excelente de către diferitele scheme de finanțare naționale și ale UE;
- (ii) să depună eforturi pentru a crea sinergii între programe, astfel încât să sporească șansele proiectelor cărora li s-a acordat marca de excelență de a obține mai ușor acces la alte surse de finanțare;
- (iii) să elaboreze orientări adecvate cu privire la modul de utilizare a mărcii de excelență.

Aceste măsuri ar trebui să fie puse în aplicare până la începutul anului 2021.

***Declararea și auditul costurilor proiectelor***

127. Majoritatea beneficiarilor care au răspuns la sondaj aveau o opinie pozitivă cu privire la măsurile introduse în programul Orizont 2020 pentru a simplifica calcularea și declararea costurilor cu personalul. Cu toate acestea, au apărut anumite efecte secundare negative și ajustările realizate în cursul punerii în aplicare a programului au creat confuzie și insecuritate juridică. Calcularea și declararea costurilor cu personalul rămâne principalul domeniu în care o mai mare simplificare, prin reducerea cerințelor administrative, ar face viața mai ușoară beneficiarilor. Recurgerea în mai mare măsură la practicile uzuale de contabilitate analitică, în special în cazul costurilor cu personalul, ar putea reduce sarcina administrativă (a se vedea **punctele 97-105**).

**Recomandarea 6 – Stabilitatea normelor și a orientărilor pentru participanți**

Comisia ar trebui:

- (i) să asigure, în măsura posibilului, continuitatea normelor de participare între programele-cadru;
- (ii) să mențină la un nivel minim ajustările care se aduc orientărilor în cursul punerii în aplicare a programului-cadru;
- (iii) să simplifice fișele de pontaj pentru a evita raportarea inutilă a efortului pe pachete de lucru;

- (iv) să analizeze posibilitatea de a accepta pe scară mai largă practicile uzuale de contabilitate analitică, în special în cazul costurilor cu personalul.

Aceste măsuri ar trebui să fie puse în aplicare până la începutul anului 2021.

128. Comisia a pus în aplicare, pentru programul Orizont 2020, o strategie de audit bazată pe o abordare axată în mai mare măsură pe riscuri decât strategiile aplicate pentru programele anterioare. Curtea a constatat că noua strategie a redus sarcina reprezentată de activitățile de audit pentru beneficiari, dar că nivelul de calitate al auditurilor *ex post* efectuate de societăți externe de audit ar putea fi îmbunătățit. Procesul de audit *ex post* este în continuare considerat prea îndelungat (a se vedea **punctele 106-112**).

#### **Recomandarea 7 – Ameliorarea calității auditurilor *ex post* externalizate**

Comisia ar trebui:

- (i) să își îmbunătățească mecanismele de examinare a calității auditurilor *ex post* externalizate și
- (ii) să accelereze aceste audituri.

Aceste măsuri ar trebui să fie puse în aplicare până la începutul anului 2021.

#### ***Participarea IMM-urilor***

129. Participarea IMM-urilor a înregistrat o creștere în cadrul programului Orizont 2020 față de PC7. Cu toate acestea, Curtea a constatat că unele IMM-uri au întâmpinat dificultăți atât în cursul procesului de solicitare a finanțării, cât și pe parcursul implementării proiectelor lor de cercetare și inovare. Practica de a apela la consultanți externi este comună pentru elaborarea propunerilor, în special în cadrul Instrumentului pentru IMM-uri, și, într-o mai mică măsură, pentru gestionarea proiectelor și pentru raportare. Această practică a devenit, de altfel, mai frecventă în cadrul programului Orizont 2020 față de PC7. Unul dintre principalele motive pentru care se face apel la asistență externă este gestionarea complexității programului. Orientările foarte ample care erau furnizate au generat o sarcină suplimentară pentru IMM-uri (a se vedea **punctele 113-115**).

**Recomandarea 8 – Simplificarea și mai mult a instrumentelor și a orientărilor pentru IMM-uri**

Comisia ar trebui să simplifice și mai mult instrumentele și orientările pe care le pune la dispoziție, astfel încât să mențină la minimum sarcina pe care o implică acestea pentru IMM-uri, mai ales pentru întreprinderile nou-înființate, care nu dispun de resursele și de personalul necesar pentru a face față complexității acestora. În special, Comisia ar trebui să aibă în vedere posibilitatea de a publica o versiune prescurtată a orientărilor (modelul adnotat de acord de grant) destinată IMM-urilor și noilor participanți.

Aceste măsuri ar trebui să fie puse în aplicare până la începutul anului 2021.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera IV, condusă de domnul Neven MATES, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 2 octombrie 2018.

*Pentru Curtea de Conturi*

Klaus-Heiner LEHNE

*Președinte*

**Riscurile percepute de beneficiari în legătură cu opțiunile simplificate în materie de costuri**

- Sumele forfetare și premiile ar putea fi mai adecvate pentru proiecte de mai mică anvergură, cu un nivel de maturitate tehnologică ridicată și cu elemente livrabile clar definite. Ele sunt mai puțin potrivite pentru proiectele mai degrabă de cercetare fundamentală, de mai mare anvergură, care sunt în mod inerent mai riscante.
- Evaluarea realizărilor proiectelor va avea un rol determinant și Comisia va trebui să facă apel la evaluatori calificați care să fie familiarizați cu sectorul (adesea dificil de găsit).
- Condiționarea plăților de obținerea de rezultate științifice ar putea însemna că unii beneficiari nu vor primi finanțare pentru activități de cercetare care au fost efectiv desfășurate.
- Dacă sumele forfetare nu sunt indexate în raport cu costurile de la nivel național ale forței de muncă, coordonatorii de proiecte ar putea fi tentați să selecteze parteneri de proiect în funcție de considerente ce țin de costul forței de muncă mai degrabă decât în funcție de excelența științifică. Acest lucru ar putea crea dezechilibre geografice în favoarea țărilor în care costurile forței de muncă sunt mai scăzute.
- Gestionarea proiectelor și a consorțiilor va fi mai complexă. În consorțiile create pentru implementarea unor proiecte (în special în cazul proiectelor de anvergură cu beneficiari multipli), ar putea apărea tensiuni din cauza nivelului mai ridicat de interdependență financiară între partenerii la proiect (de exemplu, întregul consorțiu ar putea risca pierderea finanțării dacă unul dintre parteneri are o performanță mai slabă). Dacă nu se iau măsuri corespunzătoare pentru remedierea acestei probleme, consorțiile deja consacrate într-o anumită formă riscă să fie mai reticente să implice parteneri noi, potențial nefiabili, în special IMM-uri.
- Premiile ar putea favoriza anumite tipuri de participanți. Participanții de dimensiuni mai mici nu vor avea resursele necesare pentru a realiza proiecte de cercetare în lipsa unei prefinanțări sau fără să aibă o asigurare rezonabilă că vor fi finanțați *ex post*. Organismele

publice, cum ar fi numeroase universități și centre de cercetare, nu își pot asuma riscul pe care îl antrenează un eventual eșec în obținerea premiului (după ce au derulat proiectul de cercetare) și nu pot lansa un proiect de cercetare fără sprijin financiar.

## **RĂSPUNSURILE COMISIEI LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE**

### **„MAJORITATEA MĂSURILOR DE SIMPLIFICARE INTRODUSE ÎN PROGRAMUL ORIZONT 2020 AU FĂCUT VIAȚA MAI UȘOARĂ BENEFICIARILOR, DAR EXISTĂ ÎNCĂ LOC DE ÎMBUNĂTĂȚIRI”**

#### **SINTEZĂ**

VIII. În cadrul „mărcii de excelență”, au fost instituite până în prezent peste 30 de scheme de sprijin a mărcii în 15 țări. Cu toate acestea, Comisia admite că sunt necesare măsuri suplimentare. Pentru detalii, a se vedea răspunsul Comisiei la punctul 91.

X. Serviciul comun de audit și-a intensificat eforturile pentru a se asigura că toate auditurile sunt efectuate în mod eficient. Firmele externe sunt monitorizate și controlate atent prin intermediul reuniunilor, al formărilor, precum și al instrucțiunilor și orientărilor zilnice.

XI. Comisia acceptă toate recomandările.

#### **OBSERVAȚII**

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 35 și 36:

Contractantul răspunde în 3 zile lucrătoare și rapoartele 2016/2017 conțin informații cu privire la timpul de răspuns pentru fiecare serviciu de asistență (în medie de 7,5 zile).

Structura descentralizată permite serviciului cel mai competent să răspundă direct la cererile specifice. Cele 36 de servicii de asistență tematice asigură contribuția din partea personalului care posedă experiența profesională corespunzătoare într-un anumit domeniu, în funcție de specificitățile și caracteristicile tehnice ale schemelor. Acest sistem conduce la coerență și consecvență.

Într-un număr foarte limitat de cazuri în care s-au furnizat informații incorecte participanților, acestea sunt corectate de către biroul administrativ al Serviciului de informare în domeniul cercetării (RES) din cadrul REA prin intermediul unui e-mail de corecție trimis participantului.

66. În temeiul Regulamentului financiar<sup>1</sup>, granturile „în cascadă” nu pot depăși 60 000 EUR pentru fiecare terț, cu excepția cazului în care acest lucru este necesar pentru realizarea obiectivelor acțiunii. Comisia subliniază că cifrele menționate în text se referă la un domeniu specific al programului de lucru (TIC).

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 92 - 96:

„Marca de excelență” a reprezentat o primă încercare concretă de a crea sinergii clare cu fondurile ESI. Aceasta a înregistrat un anumit grad de succes, 35 de scheme fiind puse în aplicare în 15 state membre. Cu toate acestea, Comisia recunoaște că impactul a fost limitat.

Comisia a luat o serie de măsuri în cadrul programului Orizont 2020 pentru a îmbunătăți impactul potențial al schemei:

– extinderea MSCA în 2016;

---

<sup>1</sup> Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii (JO L 298, 26.10.2012, p. 1).

- adoptarea la începutul lunii ianuarie 2017 a unei note explicative referitoare la aplicarea normelor privind ajutoarele de stat în ceea ce privește „marca de excelență”;
- înființarea unei comunități de practici reunind peste 200 de organisme de finanțare;
- publicarea de note orientative.

Cu toate acestea, restricțiile identificate de CCE, în special în ceea ce privește libertatea programelor naționale și a celor finanțate din fondurile ESI de a alege dacă să recunoască sau nu marca, rămân o problemă.

Propunerile pentru următoarea generație de programe vor facilita și mai mult sinergiile dintre programul-cadru de cercetare al UE, fondurile ESI și alte programe ale UE și programele naționale și regionale. Experiența dobândită din „marca de excelență” a avut o contribuție majoră la aceste noi dispoziții.

109. Serviciul comun de audit a instituit o celulă de control al calității, care examinează toate rapoartele de audit, la nivel de proiect și final, și asigură coerența cu normele în vigoare și cu opiniile anterioare de audit cu privire la aceleași aspecte.

111. Serviciul comun de audit a pus un accent puternic pe asigurarea faptului că auditurile sunt efectuate în mod consecvent și la un nivel înalt de calitate. Firmele externe sunt monitorizate și controlate atent prin intermediul reuniunilor, al formărilor, precum și al instrucțiunilor și orientărilor zilnice.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 113 și 114:

Comisia ia notă de faptul că s-a înregistrat o creștere considerabilă a participării IMM-urilor, ceea ce dovedește succesul programului Orizont 2020 în atragerea și sprijinirea acestora.

În cadrul PC7, participarea IMM-urilor a fost de 17 % din cheltuielile relevante, contribuția UE pe parcursul celor șapte ani fiind de 4,9 miliarde EUR. În cadrul programului Orizont 2020, participarea IMM-urilor până în iulie 2018 a fost de 24 % din cheltuielile relevante, cu mult peste obiectivul de 20 %, contribuția UE fiind de 5,6 miliarde EUR în numai patru ani.

## **CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI**

118. Pe portalul destinat participanților, aceștia pot raporta eventualele neconcordanțe prin intermediul formularului online al RES.

Structura descentralizată permite serviciului cel mai competent să răspundă direct la cererile specifice. Cele 36 de servicii de asistență tematică asigură contribuția din partea personalului care posedă experiența profesională corespunzătoare într-un anumit domeniu. Acest sistem conduce la coerență și consecvență.

Există, de asemenea, un control al calității efectuat de către biroul administrativ al RES din cadrul REA.

### **Recomandarea 1 – O mai bună comunicare cu solicitanții și beneficiarii**

Comisia acceptă această recomandare.

### **Recomandarea 2 – Intensificarea testării sumelor forfetare**

Comisia acceptă această recomandare.

123. În cadrul PC7, numărul mediu de modificări per grant era de 0,99. Cifra preliminară pentru Orizont 2020 este 0,60. Prin urmare, nu există nicio dovadă că abordarea care nu comportă negocieri a condus la creșterea probabilității unor modificări la acordul de grant după semnarea acestuia.



**Recomandarea 3 – Analiza utilizării în mai mare măsură a evaluării în două etape a propunerilor**

Comisia acceptă această recomandare.

**Recomandarea 4 – Reexaminarea condițiilor de remunerare a experților evaluatori**

Comisia acceptă această recomandare.

126. În prezent, există 35 de scheme privind „marca de excelență” care funcționează în 15 țări. Comisia admite că există un potențial suplimentar care ar putea fi exploatat. Au fost incluse dispoziții suplimentare pentru următoarea generație de programe. Cu toate acestea, statele membre nu au încă obligația de a recunoaște „marca de excelență”, aceasta rămânând la propria lor alegere.

**Recomandarea 5 – Sporirea gradului de recunoaștere a „mărcii de excelență”**

Comisia acceptă această recomandare.

**Recomandarea 6 – Stabilitatea normelor și orientărilor pentru participanți**

Comisia acceptă această recomandare.

128. A se vedea răspunsurile Comisiei la punctele 109 și 112.

**Recomandarea 7 – Îmbunătățirea calității auditurilor ex post externalizate**

Comisia acceptă această recomandare.

**Recomandarea 8 – Simplificarea în continuare a instrumentelor și orientărilor pentru IMM-uri**

Comisia acceptă această recomandare.

| <b>Etapă</b>                                                                                      | <b>Data</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Adoptarea planului de audit / Demararea auditului                                                 | 12.12.2017  |
| Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport    | 19.7.2018   |
| Adoptarea raportului final după procedura contradictorie                                          | 2.10.2018   |
| Primirea răspunsurilor Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice | 31.10.2018  |

Simplificarea modului de finanțare a cercetării și inovării de către UE figurează pe ordinea de zi de mulți ani, dat fiind că sectorul privat, mediul academic și cercetătorii din întreaga Europă cer să beneficieze de norme administrative mai simple, de o mai bună comunicare cu Comisia Europeană, de securitate juridică și de consecvență. Prin programul Orizont 2020, Comisia a introdus o serie de modificări menite să simplifice normele în acest domeniu. Auditul desfășurat de Curte a urmărit să examineze dacă aceste modificări au fost eficace în reducerea sarcinii administrative la care sunt supuși beneficiarii. Concluzia Curții a fost că majoritatea măsurilor de simplificare au fost eficace, deși nu toate acțiunile au produs rezultatele scontate și există în continuare posibilități de îmbunătățire. Beneficiarii au nevoie de orientări și instrumente mai ușor de utilizat și Comisia trebuie să continue să testeze noile scheme de finanțare pentru a le determina caracterul adecvat și utilizabil. Stabilitatea la nivelul normelor este și ea un aspect important și, deși beneficiarii au capacitatea de a se adapta la complexitate, modificările frecvente aduse orientărilor pot crea confuzie și incertitudine.



CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații

**CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ**  
12, rue Alcide de Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: [eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx)  
Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Uniunea Europeană, 2018.

Pentru utilizarea sau reproducerea în orice fel a unor fotografii sau a altor materiale pentru care Uniunea Europeană nu deține drepturile de autor, trebuie să se solicite acordul direct de la deținătorii drepturilor de autor.