

Специален доклад

По-голямата част от мерките за опростяване, въведени в програма „Хоризонт 2020“, са улеснили бенефициентите, но все още има възможности за подобрене

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ОДИТЕН ЕКИП

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав IV „Пазарна регулация и конкурентоспособна икономика“, с ръководител Neven Mates — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Alex Brenninkmeijer, със съдействието на Raphael Debets — ръководител на неговия кабинет, и Di Hai — аташе в кабинета; Paul Stafford — главен ръководител; Даниела Христова — ръководител на задача; Wayne Codd, Juan Antonio Vázquez Rivera и Marco Montorio — одитори.



От ляво на дясно: Raphael Debets, Di Hai, Wayne Codd, Alex Brenninkmeijer, Paul Stafford, Даниела Христова, Marco Montorio, Juan Antonio Vázquez Rivera.

СЪДЪРЖАНИЕ

| | Точка |
|---|--------|
| Съкращения и акроними | |
| Речник на термините | |
| Кратко изложение | I—XI |
| Въведение | 1—10 |
| Какво представлява програмата „Хоризонт 2020“? | 1—4 |
| История на финансирането на научните изследвания и иновациите в ЕС | 5—7 |
| Обобщение на последните инициативи за опростяване на правилата | 8—10 |
| Обхват и подход на одита | 11—14 |
| Обхват на одита | 11—12 |
| Подход | 13—14 |
| Констатации и оценки | 15—115 |
| Комисията е използвала опита си от предходните рамкови програми, за да установи какви мерки за опростяване са необходими | 15—20 |
| Промените за постигане на опростяване са извършени най-вече на ниво концепция, организация и инструменти за подкрепа | 21—69 |
| Общият център за подкрепа е важна стъпка към съгласувано изпълнение на „Хоризонт 2020“ | 21—29 |
| Бенефициентите оценяват съществуването на канали за комуникация и обратна връзка, но някои от тях продължават да съобщават за непоследователно третиране и различни равнища на обслужване | 30—45 |
| Порталът за участници опростява управлението на безвъзмездната финансова помощ за бенефициентите | 46—51 |
| Насоките на Комисията (АОСОБФП) са изчерпателни, но трудни за използване, а честите промени са довели до несигурност | 52—55 |
| Новите инициативи с потенциал за опростяване все още не са напълно изпробвани и оценени | 56—69 |

| | |
|--|---------|
| Получаването на безвъзмездна финансова помощ е по-бързо, но възможностите за намаляване на административната тежест не са използвани напълно | 70—96 |
| Оттеглянето на етапа на договаряне е ускорило срока за отпускане на безвъзмездна финансова помощ | 72—75 |
| По-широкото използване на двуетапния подход би могло да намали разходите за големия брой неуспели кандидати | 76—79 |
| Все още има опасения относно качеството на оценките и обратната връзка с неуспелите кандидати | 80—90 |
| Знакът за високи постижения не е оправдал очакванията | 91—96 |
| Отчитане и одитиране на разходите по проектите | 97—112 |
| Правилата относно разходите за персонал са били опростени, но някои промени са създали трудности за бенефициентите и разходите за персонал остават основния доминиращ източник на грешки | 97—105 |
| Одитната тежест намалява, но бенефициентите се сблъскват с непоследователно третиране при последващите одити от външен изпълнител | 106—112 |
| Участието на МСП се е увеличило, но остават пречки | 113—115 |
| Заклучения и препоръки | 116—129 |
| Организационни усилия за опростяване | 117—121 |
| Стартиране на проект | 122—126 |
| Отчитане и одитиране на разходите по проектите | 127—128 |
| Участие на МСП | 129 |

Приложение — Рискове от използване на опростени варианти за разходите според разбиранията на бенефициентите

Отговори на Комисията

СЪКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМИ

| | |
|----------|--|
| 7РП | Седма рамкова програма |
| 9РП | Девета рамкова програма |
| АОСОБФП | Анотиран образец на споразумение за отпускане на безвъзмездна |
| ГД СNECT | Генерална дирекция „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии „на Комисията |
| ГД RTD | Генерална дирекция „Научни изследвания и иновации“ |
| ЕП | Европейски парламент |
| ЕСП | Европейска сметна палата |
| ИД | Иновационни дейности |
| ИМСП | Инструмент за малките и средните предприятия |
| МСП | Малки и средни предприятия |
| НЗК | Национално звено за контакт |
| ОНИТ | Организация за научни изследвания и технологии |
| ОСОБФП | Образец на споразумение за отпускане на безвъзмездна финансова |
| ОЦП | Общ център за подкрепа |
| РПКИ | Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации |
| РТГ | Равнище на технологична готовност |
| СИЦ | Съвместен изследователски център |
| „Х 2020“ | „Хоризонт 2020“ (Осма рамкова програма) |
| EARTO | Европейска асоциация на организациите за научни изследвания |
| EASME | Изпълнителна агенция за малките и средните предприятия |
| EIT | Европейски институт за иновации и технологии |
| EUA | Асоциация на европейските университети |
| REA | Изпълнителна агенция за научни изследвания |
| RES | Служба за справки по отношение на научните изследвания |
| UEAPME | Европейска асоциация на занаятите и малките и средните |

РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

7РП: Седма рамкова програма.

Анотиран образец на споразумение за отпускане на безвъзмездна финансова помощ (АОСОБФП): наръчник на потребителя за кандидати и бенефициенти, в който са обобщени и обяснени условията на общия образец на споразумение за отпускане на безвъзмездна финансова помощ (ООСОБФП) и различните специфични образци на споразумения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ за „Хоризонт 2020“.

Бенефициент: Лице или организация (индивидуално или в група), на което е отпуснато финансиране от ЕС под формата на безвъзмездна финансова помощ (БФП).

„Европа 2020“: Десетгодишна стратегия, предложена от Европейската комисия на 3 март 2010 г., с цел постигане на напредък на икономиката на Европейския съюз (която заменя Лисабонската стратегия за периода 2000 – 2010 г.). Основната цел е „интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ с по-голяма координация на националните политики и политиките на ЕС.

Еднократни общи суми: вид опростен вариант за разходите с предварително определени суми, които се възстановяват при постигането на предварително зададените цели на проектите или етапните цели, без да е необходимо участникът да докладва действително извършените разходи.

Информационно табло за „Хоризонт 2020“: онлайн представяне на данните за изпълнението на „Хоризонт 2020“, достъпно чрез Портал за участници.

Информационно-аналитичен документ: Информационно-аналитичен документ на ЕСП от март 2018 г., „Принос за опростяване на правилата на програмата на ЕС за научни изследвания след „Хоризонт 2020“.

Кандидат: Лице или организация (индивидуално или в група), което иска финансиране от ЕС.

Каскадно финансиране: Механизъм на Европейската комисия, чрез който бенефициентите на безвъзмездна финансова помощ могат да разпределят средства чрез вторично отпускане на безвъзмездна помощ на трети страни извън консорциума.

Малки и средни предприятия (МСП): предприятия, които наемат под 250 души персонал и които имат годишен оборот, който не надвишава 50 млн. евро и/или общ счетоводен баланс, който не надвишава 43 млн. евро (определени в приложението към Препоръка 2003/361/ЕО).

Многогодишна финансова рамка (МФР): Многогодишен бюджет на ЕС, в който се определят приоритетите и параметрите за разходите на ЕС за последователни периоди от 5 – 7 години.

Насърчителни награди: вид опростен вариант за разходите, при който финансовата помощ се предоставя като награда след конкурс.

Национално звено за контакт (НЗК): Национална структура, създадена в държава – членка на ЕС, или в друга държава, участваща в „Хоризонт 2020“, за да се предостави на кандидатите персонализирана подкрепа на място и на техните собствени езици.

Общ център за подкрепа: Дирекция на Комисията, в която са централизирани всички услуги за подкрепа в областта на научните изследвания и иновациите.

Покана за представяне на предложения: Процедура за приканване на кандидатите да представят проектни предложения с цел получаване на финансиране от ЕС. Има няколко вида покани (със специални схеми за представяне и оценка): двуетапни покани; покани с множество крайни дати; и покани за представяне на предложение.

Портал за участници: Порталът за участници е интернет платформа за електронно администриране на финансирани от ЕС проекти за научни изследвания и иновации, на която се поддържат услуги за управление на предложенията за безвъзмездна финансова помощ и проектите през целия им жизнен цикъл.

Последващ контрол: проверки, извършвани след като се направи плащането.

Правила за участие: Специфични правила за финансиране на „Хоризонт 2020“, определени в Регламент (ЕС) № 1290/2013.

Предварителен контрол: превантивни проверки, извършвани или преди подписването на споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, или преди плащането ѝ.

Равнище на технологична готовност: Скала за измерване, разработена от НАСА за оценка на развитието на дадена технология. Използва се главно за оценка на готовността на отделните технологични компоненти да функционират в по-голяма технологична система. По скала от 1 до 9 РТГ 1 съответства приблизително на базови научни изследвания, РТГ 2 – 4 на приложни научни изследвания, РТГ 5 – 6 на приложни научни изследвания/развойна дейност, РТГ 7 – 8 на демонстрация и РТГ 9 на широкомащабно разгръщане.

Рамкова програма (РП): Рамковата програма е основният инструмент на ЕС за финансиране на научни изследвания в Европа. РП се предлага от Европейската комисия и се приема от Съвета и от Европейския парламент след процедура за съвместно вземане на решение.

Ръководител на проект: Длъжностно лице на ЕС с отговорност да управлява интереса на ЕС в даден проект; основното звено за контакт за бенефициентите. Обикновено проследява проекта от началото до края и има ключова роля във всички съответни решения, засягащи проекта (плащания, изменения, прегледи и т.н.).

Служба за справки по отношение на научните изследвания: Онлайн услуга, предоставяна от Комисията, за отговор на запитвания от кандидати и бенефициенти относно европейските научни изследвания като цяло и за процеса на валидиране на правни субекти.

Служби, свързани с научните изследвания и иновациите: ГД на Комисията, изпълнителни агенции (ИА) и съвместни предприятия (СП).

Срок за отпускане на безвъзмездна финансова помощ: определя се като административния период от представянето на даден проект до подписването на

споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, което бележи официалното начало на един проект.

„Съюз за иновации“: Една от водещите инициативи на стратегията „Европа 2020“.

„Х 2020“: Осма рамкова програма.

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

- I. „Хоризонт 2020“ е осмата рамкова програма на ЕС за научни изследвания и иновации. С бюджет от 76,4 млрд. евро за периода 2014 – 2020 г. тя представлява най-голямата в света публична програма за научни изследвания и иновации.
- II. „Хоризонт 2020“ оказва влияние върху широк кръг политики на ЕС и се управлява от няколко генерални дирекции на Комисията, което увеличава нейната сложност. В „Хоризонт 2020“ Комисията опрости правилата и процедурите, ускори „срока за отпускане на безвъзмездна финансова помощ“, оптимизира ИТ системите, намали броя на схемите за финансиране и предостави по-ясни насоки и по-голяма правна сигурност за бенефициентите.
- III. Сметната палата провери дали мерките на Комисията за опростяване са намалили административната тежест за бенефициентите. ЕСП разгледа дали разработването на мерките се е основавало на предишни оценки и на обратна информация от заинтересованите страни. ЕСП извърши проучване сред бенефициентите на безвъзмездна финансова помощ по „Хоризонт 2020“, за да се запознае с техните впечатления за положителното и отрицателното въздействие на тези мерки по отношение на намаляването на административната тежест за тях.
- IV. ЕСП установи, че по-голямата част от мерките на Комисията за опростяване на правилата ефективно са намалили административната тежест за бенефициентите по „Хоризонт 2020“, въпреки че не всички действия са дали желан резултат и все още има възможности за подобряване. Стабилността на правилата също е важна; бенефициентите могат да се адаптират към сложни правила, но честите промени на указанията могат да причинят объркване и несигурност.
- V. ЕСП установи, че Комисията е използвала опита си в управлението на предходните рамкови програми, за да установи къде има нужда от опростяване. Новата организационна и хоризонтална структура, по-конкретно създаденият Общ център за подкрепа (ОЦП), са имали основно значение за опростяването на правилата. Това е довело до по-съгласувано изпълнение на програмата.

VI. Службата за справки по отношение на научните изследвания, която предоставя консултации и подкрепа на кандидатите и участниците, не е включена в ОЦП. Въпреки че е усъвършенствана след 7РП, съществуват други канали за отговор на запитвания, което означава, че не е осигурено съгласувано разглеждане на различните случаи. Националните звена за контакт също предоставят различни равнища на подкрепа и насоки.

VII. Инструментите за подкрепа, като например Порталът за участници, са усъвършенствани. Въвеждането на електронни подписи е довело до опростяване на правилата за отпускане и управление на безвъзмездната финансова помощ за кандидатите и за бенефициентите. Все още обаче са необходими някои технически подобрения. По подобен начин, въпреки че в ръководството за безвъзмездна финансова помощ е предоставена пълна и подробна информация, ориентацията в него е затруднена, особено за неопитни бенефициенти.

VIII. „Срокът за отпускане на безвъзмездна финансова помощ“ — от подаването на заявление до подписването на споразумение за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, е намален значително благодарение на електронното управление и оттеглянето на етапа на договаряне, но възможностите за намаляване на административната тежест все още не са използвани напълно. Само в част от поканите за представяне на предложения се използва двуетапна оценка. Това се отразява по-специално на неуспелите кандидати. Освен това Знакът за високи постижения, предназначен да помогне на най-добрите от неуспешните проектни предложения да намерят финансиране от друго място, все още не е ефективен.

IX. Опитите за опростяване на правилата за разходите за персонал не са постигнали планираните резултати и те остават сложни за бенефициентите, което води до грешки в декларациите за разходите. От новите възприети подходи са възникнали някои отрицателни странични ефекти, а въведените последващи корекции са причинили известно объркване и правна несигурност. Използването във все по-голяма степен на обичайни практики за осчетоводяване на разходи, по-специално за разходи за персонал, би могло да намали административната тежест. Новите опростени варианти за разходите като например еднократните общи суми и насърчителните награди имат

потенциал да намалят административната тежест, но те все още не са изпитани достатъчно от Комисията.

Х. Създаването на Обща служба за одит и на нова стратегия за одит е намалило одитната тежест в сравнение със 7РП, но различното качество на последващите одити може да доведе до разочарование и объркване за бенефициентите.

ХІ. Сметната палата препоръчва на Комисията:

- а) да подобри комуникацията с кандидатите и бенефициентите;
- б) да засили проверката на еднократните общи суми;
- в) да изследва-по-широката употреба на двуетапната оценка на предложенията;
- г) да преразгледа условията на възнаграждение за експертите оценители;
- д) да увеличи значението на Знака за високи постижения;
- е) да осигури стабилност на правилата и указанията за участниците;
- ж) да подобри качеството на извършваните одити от външни изпълнители;
- з) допълнително да опрости средствата и указанията за МСП.

ВЪВЕДЕНИЕ

Какво представлява програмата „Хоризонт 2020“?

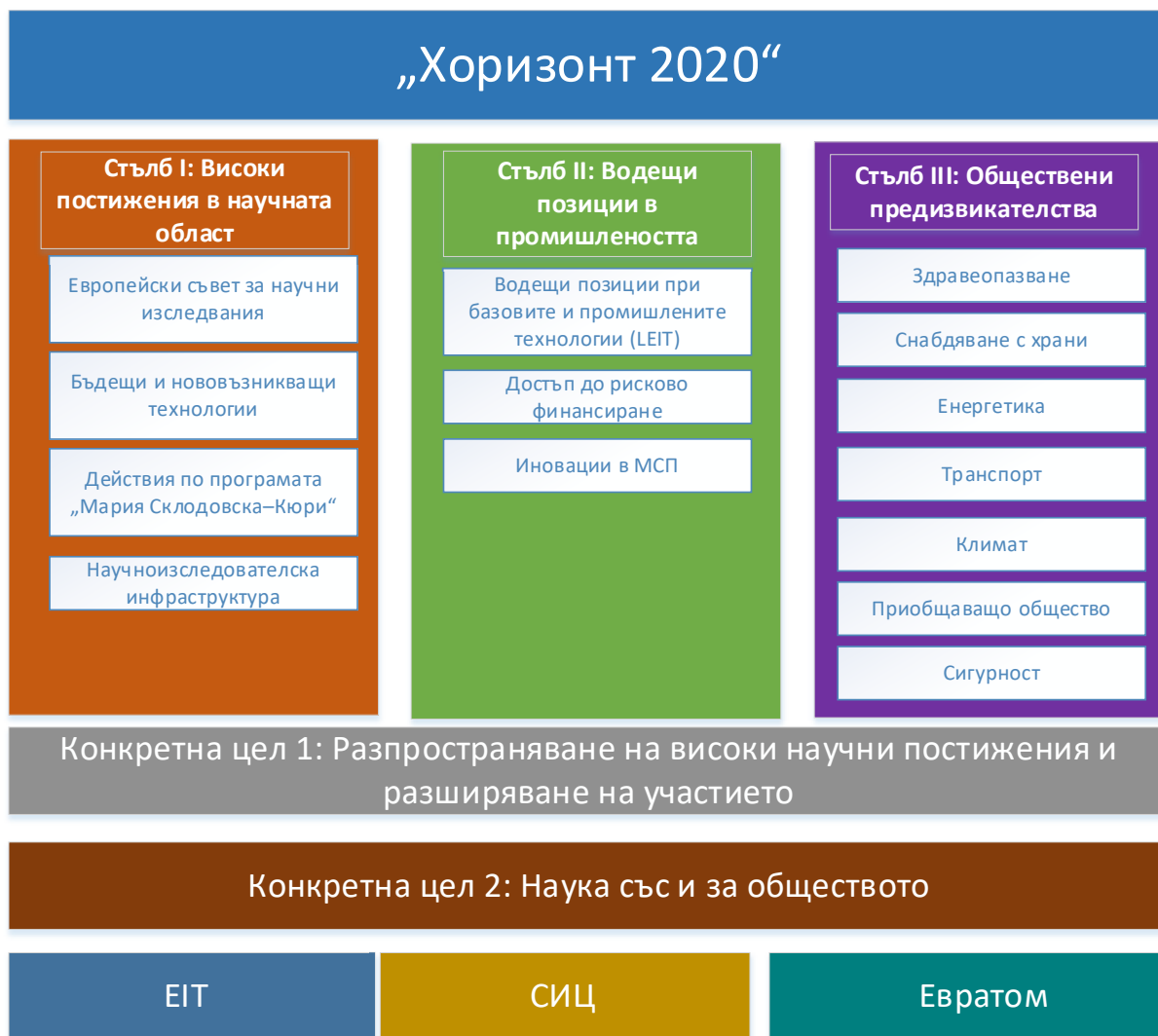
1. „Хоризонт 2020“ е осмата рамкова програма на ЕС за научни изследвания и иновации. С бюджет от 76,4 млрд. евро¹ за периода 2014 – 2020 г. тя представлява най-голямата в света публична програма за научни изследвания и иновации.
2. „Хоризонт 2020“ се основава на приоритетите на стратегията „Европа 2020“. Тя е структурирана около три основни стълба и две специфични цели, които обхващат широк кръг от теми (вж. фигура 1). Програмата предоставя финансиране на изследователи, научноизследователски институти, университети, частни дружества (както големи дружества, така и МСП) и публични организации – индивидуални или в консорциуми – които участват в съвместни научноизследователски проекти.
3. Основният акцент на програмата са МСП. Европейската комисия поставя за цел участието на МСП, както в съвместни проекти, така и чрез новия инструмент за МСП, който е създаден специално за високоиновативни по-малки предприятия.
4. Комплексният характер на научните изследвания и иновациите и тяхното въздействие върху широк кръг политики на ЕС определя метода на управление на „Хоризонт 2020“. Генерална дирекция „Научни изследвания и иновации“ на Комисията (ГД RTD) управлява програмата заедно с осем други генерални дирекции². Някои части

¹ Бюджетът на „Хоризонт 2020“ е актуализиран след основаването на Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) и включването на програмата на Евратом за научни изследвания и обучение.

² ГД „Научни изследвания и иновации“, ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“, ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“, ГД „Образование, младеж, спорт и култура“, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Мобилност и транспорт“, ГД „Миграция и вътрешни работи“, ГД „Енергетика“ и СИЦ.

от бюджета може да са отговорност на повече от една ГД. Общо 22 различни органа³ изпълняват бюджета на „Хоризонт 2020“.

Фигура 1 – Структура на „Хоризонт 2020“



Източник: ЕСП.

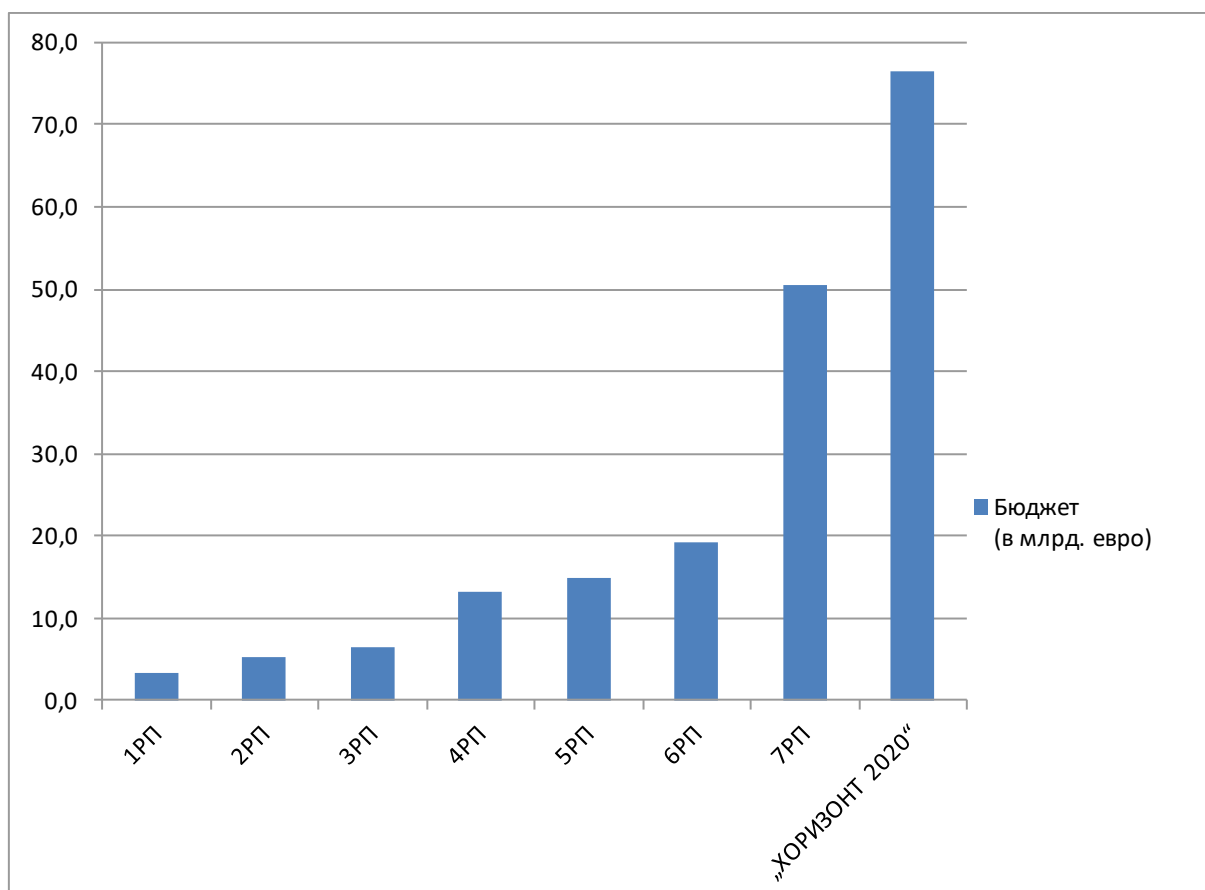
³ Изпълнителни агенции на Комисията, публично-частни партньорства между ЕС и държавите членки, публично-частни партньорства с промишлеността, Европейската инвестиционна банка и Европейският институт за иновации и технологии (ЕИТ).

История на финансирането на научните изследвания и иновациите в ЕС

5. Европейското финансиране за научноизследователски дейности е започнало съгласно първите Договори на Общността и е било разширено през 1983 г. със създаването на „Първата рамкова програма за научни изследвания“ (1РП).

6. Оттогава насам последователните рамкови програми са се превърнали във важна част от сътрудничеството в научните изследвания в Европа, като постепенно са увеличавали своя размер, обхват и амбиции. На **фигура 2** е показано развитието на финансирането на научните изследвания в Европа от първата програма насам.

Фигура 2 – Развитие на финансирането на научните изследвания 1984 – 2020 г.



Източник: ЕСП.

7. Като осма поред програма „Хоризонт 2020“ е важен инструмент за изпълнение на Съюза за иновации, една от седемте водещи инициативи на стратегията

„Европа 2020“⁴. „Хоризонт 2020“ съчетава всички форми на финансиране на научни изследвания и иновации, които преди това са предоставяни посредством Седмата рамкова програма (7РП), свързаните с иновации дейности на Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (РПКИ) и Европейския институт за иновации и технологии (EIT).

Обобщение на последните инициативи за опростяване на правилата

8. Опростяването на финансирането на научни изследвания и иновации в ЕС от много години е на дневен ред, тъй като промишлеността, академичната общност и изследователите в Европа искат по-прости административни правила, по-добра комуникация с Европейската комисия, правна сигурност и последователност.

Комисията е критикувана заради своите неясни насоки към бенефициентите, дългия срок за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, сложните правила за финансиране и неефективните процедури за управление на безвъзмездната финансова помощ.

9. При „Хоризонт 2020“ опростяването на правилата се превръща в основна цел⁵. Европейската комисия предложи промени, предназначени да опростят правилата, уреждащи финансирането на научните изследвания и иновациите в ЕС.

10. Тези промени включват: установяване на единен набор от правила, хармонизиране на процесите за управление на безвъзмездната финансова помощ и оптимизиране на поддържащите ИТ системи, намаляване на броя на програмите, повишаване на съгласуваността и яснотата на правилата, определяне на по-ясни приоритетни цели и показатели, предоставяне на по-съгласувани правила за допустимост на разходите, опростяване на формите за отпускане на БФП и съкратени срокове за отпускане на БФП и извършване на плащания (вж. **фигура 3**).

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

⁵ Вж. съображение 20 от Регламент (ЕС) № 1291/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за установяване на „Хоризонт 2020“ – рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014 – 2020 г.) (ОВ L 47, 20.12.2013 г., стр. 104).

Фигура 3 – Основни мерки за опростяване на „Хоризонт 2020“



Източник: ЕСП.

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

Обхват на одита

11. Настоящият специален доклад е последният от поредица публикации на ЕСП, съсредоточени върху Рамковата програма за научни изследвания и иновации. Една от тях е ориентираният към бъдещето информационно-аналитичен документ „Принос за опростяване на правилата на програмата на ЕС за научни изследвания след „Хоризонт 2020“, публикуван през март 2018 г. ЕСП реши да извърши настоящия одит навреме за изготвянето на следващата рамкова програма за научни изследвания и иновации.

12. В настоящия одит ЕСП зададе въпроса „Ефективно ли са намалили административната тежест за бенефициентите предприятиите от Комисията мерки за опростяване за правилата?“. За да отговори на този въпрос, Сметната палата провери дали мерките на Комисията са били разработени въз основа на предишни оценки и обратна информация от заинтересованите страни. ЕСП проведе проучване сред

бенефициентите по програмата „Хоризонт 2020“, за да се запознае с положителното и отрицателното въздействие на тези мерки.

Подход

13. ЕСП разгледа информация от широк кръг източници:

- а) Сметната палата извърши преглед и анализира нормативна база, насоки, доклади за мониторинг и оценка, документи за позиция и друга документация във връзка с опростяването;
- б) ЕСП обсъди мерките за опростяване със съответните структури на Комисията⁶ и с представители на три рамкови организации⁷; присъства на заседание на националните звена за контакт и на среща на заинтересованите страни, организирана от Общия център за подкрепа.

14. През февруари 2018 г. ЕСП изпрати онлайн проучване на 32 918 контакта от 20 797 организации, получили финансиране от „Хоризонт 2020“. Проучването обхваща периода от началото на програмата през 2014 г. до януари 2018 г. и включваше 59 въпроса. ЕСП попита бенефициентите за тяхното мнение относно ефективността на мерките за опростяване, включително, където е възможно, до каква степен програмата може да се съпостави със 7РП. Сметната палата получи 3 598 отговора. За да получи по-подробна информация в подкрепа на резултатите от проучването, ЕСП проведе срещи с осем крайни бенефициенти (две МСП, два университета, едно голямо частно предприятие и три НТО).

⁶ ГД „Научни изследвания и иновации“, ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ и Изпълнителната агенция за научни изследвания (REA).

⁷ EARTO, UEAPME, EUA.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Комисията е използвала опита си от предходните рамкови програми, за да установи какви мерки за опростяване са необходими

15. При изготвянето на нова рамкова програма е важно да се извърши задълбочен анализ и оценка на предшестващите програми. Комисията следва да направи оценка дали политиките и разходните дейности са подходящи за целта и дали са донесли желаните промени за европейския бизнес и граждани. Резултатите от оценката следва да помогнат на Комисията да определи дали действията на ЕС може да продължат без промяна или се нуждаят от изменение.

16. Правното основание за 7РП изисква от Комисията да осъществява непрекъснат и системен мониторинг на изпълнението на програмата⁸. Сметната палата установи, че Комисията е изготвяла годишни доклади за мониторинг по време на изпълнението на 7РП, в които редовно е анализирала подробно моделите на участие, проблемите при изпълнението и ситуацията по отношение на процеса на опростяване.

17. В съответствие с Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество⁹ Комисията е поискала обратна информация от основните заинтересовани страни чрез редица канали за консултиране (вж. **каре 1**).

18. Комисията е обобщила приноса на заинтересованите страни към широката обществена консултация в своята „Зелена книга относно обща стратегическа рамка за финансиране от ЕС на научните изследвания и иновациите“. В зелената книга опростяването е определено като „основен приоритет, чрез който финансирането от ЕС

⁸ Член 7 от Решение № 1982/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 г. относно Седмата рамкова програма на Европейската общност за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности (2007 – 2013 г.) (ОВ L 412, 30.12.2006 г., стр. 1).

⁹ 2003/С 321/01 в сила от 12.4.2016 г. и заменено с [32016Q0512\(01\)](#) (ОВ L 123, 12.5.2016 г.).

на научните изследвания и иновациите да породи по-голямо въздействие и да бъде по-привлекателно за участниците“¹⁰.

19. В оценката на въздействието, придружаваща пакета от законодателни предложения за „Хоризонт 2020“¹¹, Комисията е определила необходимостта от по-нататъшно опростяване на финансирането на научните изследвания и иновациите, поставила е специфични и оперативни цели за следващия програмен период, анализирала е четири варианта на политиката и накрая е предложила „Хоризонт 2020“ като най-подходящата възможност за постигане на определените цели.

20. Сметната палата стига до заключението, че предприетите от Европейската комисия мерки за опростяване в „Хоризонт 2020“ са резултат от анализ на предходни рамкови програми, по-специално на нейния непосредствен предшественик, 7РП.

Каре 1 – Консултации със заинтересованите страни в подготовка за „Хоризонт 2020“

- Последваща оценка на БРП, февруари 2009 г.;
- Междинна оценка на 7РП, ноември 2010 г.;
- Обществена консултация относно Зелената книга, в която се описва общата стратегическа рамка за финансиране на научните изследвания и иновациите, юни 2011 г.;
- Обществена консултация относно програмата, последвала Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (РПКИ), ноември 2011 г.;
- РПКИ: междинни и окончателни оценки и проучвания за оценка на въздействието за ППП-ИКТ, ИЕЕ и свързаните с иновации части на Програмата за предприемачество и иновации;
- Машабни конференции на заинтересованите страни относно програмата, последвала РПКИ (януари 2011 г.) и общата стратегическа рамка (юни 2011 г.);
- Конференции на експертните групи и заинтересованите страни относно Европейския съвет за научни изследвания, програма „Мария Кюри“, ЕИТ и т.н.;

¹⁰ Европейска комисия, „Зелена книга относно обща стратегическа рамка за финансиране от ЕС на научните изследвания и иновациите“, юни 2011 г.

¹¹ SEC(2011) 1427 окончателен от 30.11.2011 г.

- Председателства на ЕС: Конференция в Лунд относно бъдещето на научните изследвания в ЕС (Швеция, юли 2009 г.); Конференция за междинна оценка на 7РП (Унгария, февруари 2011 г.);
- Широк набор от документи за позиция относно бъдещото финансиране от ЕС на научните изследвания и иновациите по време на изготвянето на бюджета на ЕС;
- Тематични консултации със заинтересованите страни: ИКТ, транспорт, здравеопазване, биотехнологии, космически технологии;
- Дискусии с представители на националните администрации (съвместно заседание на управителните комитети по ПКИ, заседания на управителния комитет по ППИ).

Източник: Европейска комисия.

Промените за постигане на опростяване са извършени най-вече на ниво концепция, организация и инструменти за подкрепа

Общият център за подкрепа е важна стъпка към съгласувано изпълнение на „Хоризонт 2020“

21. Управлението на програмата се определя като централизирано координирано управление на дадена програма с цел постигане на стратегическите цели и ползите от програмата¹². Концепцията за споделени услуги е един начин за постигане на такова централизирано координирано управление.

22. В своя Специален доклад за 7РП¹³ ЕСП критикува управлението на Комисията и е установила, че Комитетът за съгласуване на научноизследователската дейност, създаден от управляващите генерални дирекции, за да се повиши правната сигурност и равното третиране на бенефициентите, не е определил различаващите се практики при изпълнението на 7РП.

¹² Институт за управление на проекти, „A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)“ („Ръководство за система от знания за управление на проекти (Ръководство PMBOK)“, четвърто издание.

¹³ Специален доклад № 2/2013 „Осигурира ли е Комисията ефективно изпълнение на Седмата рамкова програма за научни изследвания?“.

23. Комисията е оптимизирала подхода на управление за „Хоризонт 2020“, като през 2014 г. е създадена нова дирекция, Общия център за подкрепа (ОЦП). Чрез централизирането на службите за хоризонтална подкрепа в областта на научните изследвания и иновациите ОЦП гарантира, че всички органи в службите, свързани с научните изследвания и иновациите (ГД на Комисията, изпълнителните агенции и съвместните предприятия), прилагат по съгласуван начин законодателството за „Хоризонт 2020“.

24. Задачите на ОЦП са представени на **фигура 4**.

Фигура 4 – Задачи на Общия център за подкрепа



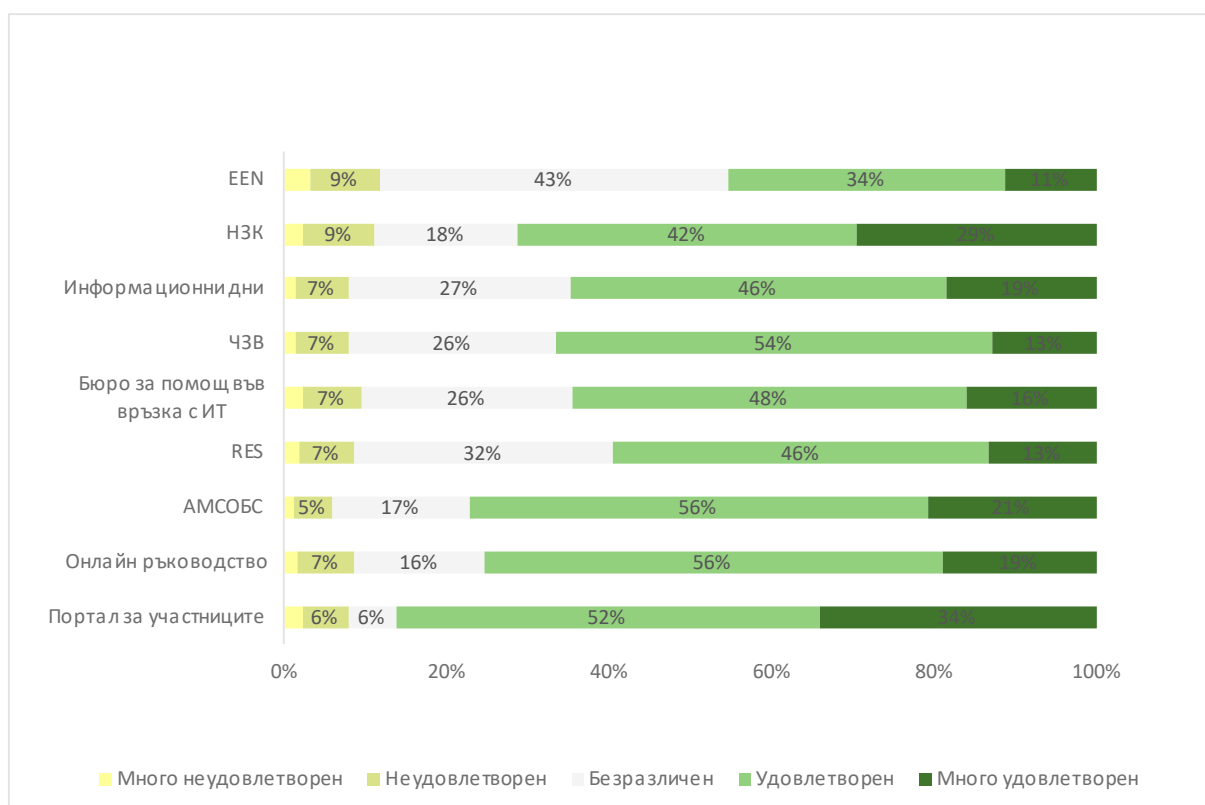
Източник: ЕСП.

25. Комисията е въвела различни инструменти за улесняване на участието в „Хоризонт 2020“, повишаване на осведомеността и засилване на последователното прилагане на нейните правила. Някои от тези инструменти, като например Порталът за участници, анотираният образец на споразумение за отпускане на безвъзмездна финансова помощ (АОСОБФП), онлайн ръководството за „Хоризонт 2020“ и ЧЗВ

попадат под пряката отговорност на ОЦП; други, като националните звена за контакт (НЗК), се назначават от държавите членки. Службата за справки по отношение на научните изследвания и Информационното бюро във връзка с ИТ се ръководят основно съответно от Изпълнителната агенция за научни изследвания (REA) и ГД „Информатика“. ОЦП в контекста на своите отговорности осигурява второто ниво на подкрепа за темите.

26. ЕСП попита бенефициентите от проучването дали са доволни от инструментите за подкрепа. Като цяло при респондентите се наблюдава висока степен на удовлетвореност — 45 % от тях считат, че мрежата Enterprise Europe е подходяща за целта, а за Портала за участници този процент нараства до 86 % (вж. **фигура 5**).

Фигура 5 – Удовлетвореност на респондентите от проучването от инструментите за подкрепа



Източник: Проучване на ЕСП, март 2018 г.

27. ОЦП е започнал своята дейност с ясни цели (вж. **фигура 6**)¹⁴. От създаването си през 2014 г. той е положил големи усилия за усъвършенстване на Портала за участници, а АОСОБФП често е актуализиран и разширяван. Информационното бюро по правни и финансови въпроси вече може да отговаря на въпроси от бенефициентите (чрез Службата за справки по отношение на научните изследвания) и от други отдели на Комисията. Друга стъпка към опростяване е била приемането на обща одитна стратегия и обща стратегия за предварителен контрол.

28. Въвеждането на електронно управление на работния поток на безвъзмездната финансова помощ е било едно от най-значимите постижения в областта на опростяването на „Хоризонт 2020“. Друг положителен елемент, особено ценен от НЗК, е била запазената практика от 7РП за организиране на пътуващи изложения в държавите членки, на които ОЦП прави презентации за бенефициентите, НЗК и сертифициращите одитори по различни правни и финансови въпроси.

¹⁴ Решение С(2014)2656 окончателно на Комисията относно правилата за работа на Общия център за подкрепа за „Хоризонт 2020“, рамковата програма за научни изследвания и иновации (2014 – 2020 г.).

Фигура 6 – Общ център за подкрепа: цели и постижения



Източник: ЕСП.

29. По този начин ОЦП е имал водеща роля в процеса на опростяване. В областите от неговата компетентност той е хармонизирал правилата за участие, разработил е нова одитна стратегия и е подобрил ИТ инструментите за управление и отчитане на безвъзмездната финансова помощ. Не всички служби за подкрепа обаче са били под контрола на ОЦП, което е довело до риск на бенефициентите да се предоставят непоследователни консултации и тълкувания. Този въпрос е разгледан по-долу по отношение на два инструмента за комуникация.

Бенефициентите оценяват съществуването на канали за комуникация и обратна връзка, но някои от тях продължават да съобщават за непоследователно третиране и различни равнища на обслужване

30. Ефективната комуникация и функциониращата система за обратна връзка са предпоставки за съгласувано прилагане на правилата за участие и за последователно третиране на бенефициентите. Неуспешната комуникация може да се отрази неблагоприятно на даден проект. ОЦП разполага с няколко описани по-долу канала за

комуникация с бенефициентите и за получаване на обратна връзка от тях относно функционирането и изпълнението на рамковата програма.

Служба за справки по отношение на научните изследвания

31. Комисията е въвела Службата за справки по отношение на научните изследвания (RES) по време на 7РП с цел улесняване на комуникацията и ефективната обратна информация от бенефициентите на финансиране за научни изследвания и иновации. RES е заменила система от 60 функционални електронни пощенски кутии и е достъпна от Портала за участници, но също и чрез други канали, като например уебсайта Horizon 2020 Europa. Инструментът играе ролята на информационно бюро, където потенциалните и настоящите бенефициенти по „Хоризонт 2020“ могат да търсят методологична, техническа и правна помощ през целия жизнен цикъл на техните проекти.

32. Понастоящем Изпълнителната агенция за научни изследвания управлява RES. Част от услугата се извършва от контактния център Europe Direct (EDCC)¹⁵. EDCC има по-широк обхват и отговаря на запитвания относно редица политики на ЕС, а не само за „Хоризонт 2020“.

33. EDCC отговаря на въпроси като използва информация, която може да бъде намерена от публично достъпни източници, а на по-сложните въпроси отговоря с помощта на съответните служби на Комисията.

34. В своето проучване ЕСП поиска от бенефициентите да оценят качеството на RES. Повече от половината изразили мнение респонденти считат, че като цяло RES е полезен и подходящ за целта инструмент.

35. По въпроса за RES респондентите изтъкват два основни проблема: от една страна, навременността на отговорите до бенефициентите, а от друга – липсата на изчерпателност (някои отговори са взети директно от насоките на Комисията).

¹⁵ Съгласно договор с ГД „Комуникации“.

36. Сметната палата счита, че въпреки основната цел на ОЦП за централизиране на общите услуги, структурата на RES е децентрализирана. На практика RES се подпомага от 36 различни информационни бюра, поддържани от различни ГД и изпълнителни агенции. Въпросите, на които външният изпълнител не може да отговори (56 % през 2017 г.), се препращат на екипа на REA или директно на някое от 36-те информационни бюра. Всеки месец тричленният екип на REA проверява качеството и категоризацията на всички отговори, предоставени от външния изпълнител и от децентрализираните информационни бюра.

37. Сметната палата също така установи, че освен предоставяната от RES услуга, някои изпълнителни агенции (например EASME) използват други функционални електронни пощенски кутии. Други отдели (например ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“) отговарят чрез социалните медии. В тези случаи е трудно REA или ОЦП да упражняват какъвто и да е контрол над отговорите.

38. Сметната палата използва проучването, за да попита бенефициентите дали – ако са участвали в повече от един проект по „Хоризонт 2020“ – идентични или еквивалентни ситуации са третираны непоследователно. 36 % от респондентите отговориха, че това е било така. Най-често срещаните несъответствия са били свързани с тълкуването на финансовите правила (20 %), изискванията за докладване (18 %) и оценките на проектите (17 %).

39. Комисията е създавала специален бекофис на RES за разглеждане на уведомления за евентуални несъответствия. Сметната палата обаче установи, че 82 % от респондентите, които са се сблъскали със случаи на непоследователно третиране, не знаят за тази услуга. Вследствие на това Комисията рядко е информирана за несъответствията и невинаги може да подготви подходящи коригиращи мерки.

40. Въпреки че RES се е подобрила с програмирането на „Хоризонт 2020“, съществуването на алтернативни канали, чрез които може да се извършва обмен на запитвания и отговори, означава, че съгласуваността на информацията все още не може да бъде гарантирана.

Национални звена за контакт

41. Мрежата на НЗК служи като важно свързващо звено между Комисията и бенефициентите. Комисията счита, че това е „основната структура за предоставяне на практическа информация и помощ на потенциалните участници“¹⁶. Тя също така дава възможност на Комисията да получава обратна информация от бенефициентите. Подкрепата на НЗК може да бъде особено полезна за МСП и новите участници в програмата, чиято относителна липса на опит може да застраши успеха на техните заявления.

42. За да се гарантира последователност на подкрепата, която НЗК предоставят на кандидатите и бенефициентите на финансиране за научни изследвания, през 2013 г. Комисията е изготвила „Минимални стандарти и ръководни принципи за националните звена за контакт“¹⁷. В този документ е предоставена обща референтна рамка за всички участващи държави и са определени основните функции на НЗК и механизмите за сътрудничество между тях и Комисията.

43. Държавите членки и асоциираните държави определят НЗК. Въпреки че НЗК не са под пряката отговорност на Комисията, генералните дирекции на Комисията, които отговарят за различните части на програмата, организират срещи с тях, за да обсъдят разработването на политики, процедурните страни и съдържанието на поканите за представяне на предложения. ОЦП също организира срещи с правни и финансови НЗК, за да представи последните тенденции.

44. В своето проучване ЕСП попита бенефициентите за техния опит с НЗК. Общото мнение за работата на НЗК беше положително (71 % от респондентите считаха, че подкрепата на НЗК е подходяща за целта), но равнището на оценката се различаваше между отделните държави. Неудовлетвореността от качеството на услугата на НЗК

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

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

варира от 4 % до 25 % в различните държави членки; повечето опасения са свързани с тяхната степен на подготвеност и наличност.

45. Сметната палата стига до заключението, че въпреки че като цяло бенефициентите са доволни от своите НЗК, между участващите държави има съществени разлики по отношение на предоставяните от тях техническа подкрепа и насоки, което намалява ползата от мрежата за бенефициентите.

Порталът за участници опростява управлението на безвъзмездната финансова помощ за бенефициентите

46. Порталът за участници е основната точка за контакт между Комисията и бенефициентите на финансиране за научни изследвания и иновации. Той следва да улеснява кандидатстването и управлението на безвъзмездната финансова помощ за кандидатите и бенефициентите. Той представлява портал към различните системи (инструмент за представяне на предложения, инструмент за управление на проекти, система за уведомяване), улесняващи участието на заинтересованите страни, и е предназначен да бъде система за обслужване на едно гише за ефективно безкнижно управление на безвъзмездната финансова помощ.

47. Комисията осъществи първото издание на Портала за участници по време на 7РП. По това време обаче на бенефициентите са били предоставени само ограничен брой услуги.

48. От началото на „Хоризонт 2020“ ОЦП е въвел нови инструменти и функции, които са подобрили качеството на услугите на портала. Те включват „услуга за търсене на партньори“ (за намиране на партньори за сътрудничество по бъдещи проекти), възможност за попълване на формулярите във всеки браузър и платформа, която е HTML5 съвместима.

49. Повече от 85 % от респондентите в проучването на ЕСП се удовлетворени от Портала и признават полаганите от ОЦП усилия за подобряване на неговите функции. По отношение на достъпността настоящият портал е значително подобрен в сравнение със 7РП, където за всеки инструмент се изискваше отделен достъп и вписване. Той се

превърна в единна референтна точка, обхващаща голям брой услуги. Бенефициентите също така изразяват задоволство от въвеждането на функция за електронен подпис, която значително е намалила административната тежест за „Хоризонт 2020“.

50. Сметната палата обаче установи, че някои бенефициенти са изпитали затруднения със забавянето на системата, навигацията между обръквачи или прекалено голям брой екрани, изскачащи прозорци и т.н. Тези бенефициенти съобщиха, че подобни проблеми създават допълнителна работа и решаването им отнема време.

51. Освен това за новите участници в схемите за финансиране на ЕС, по-специално МСП, е било трудно да се справят със сложността на ИТ инструментите на Комисията. Например при едно от посещенията на ЕСП бенефициентът МСП събщи, че е изпитал затруднения с портала и е имал нужда от външен консултант, за да въведе цялата изисквана информация и документация в инструмента.

Насоките на Комисията (АОСОБФП) са изчерпателни, но трудни за използване, а честите промени са довели до несигурност

52. Регламент (ЕС) № 1290/2013 за определяне на правилата за участие¹⁸ в „Хоризонт 2020“ изисква от Комисията да предостави достатъчно насоки и информация на всички потенциални участници към момента на публикуване на поканата за представяне на проектни предложения, по-специално приложимия образец на споразумение за отпускане на БФП.

53. Анотираният образец на споразумение за отпускане на БФП (АОСОБФП) има едно очевидно предимство със значително въздействие върху опростяването: той съсредоточава всички насоки, свързани с „Хоризонт 2020“, в един документ. В рамките на 750 страници, използвайки примери за най-добри практики, конкретни случаи и изключения, в АОСОБС е разяснен всеки член от общия образец на споразумение за отпускане на БФП (АОСОБФП) и специфичните типови споразумения. За разлика от това

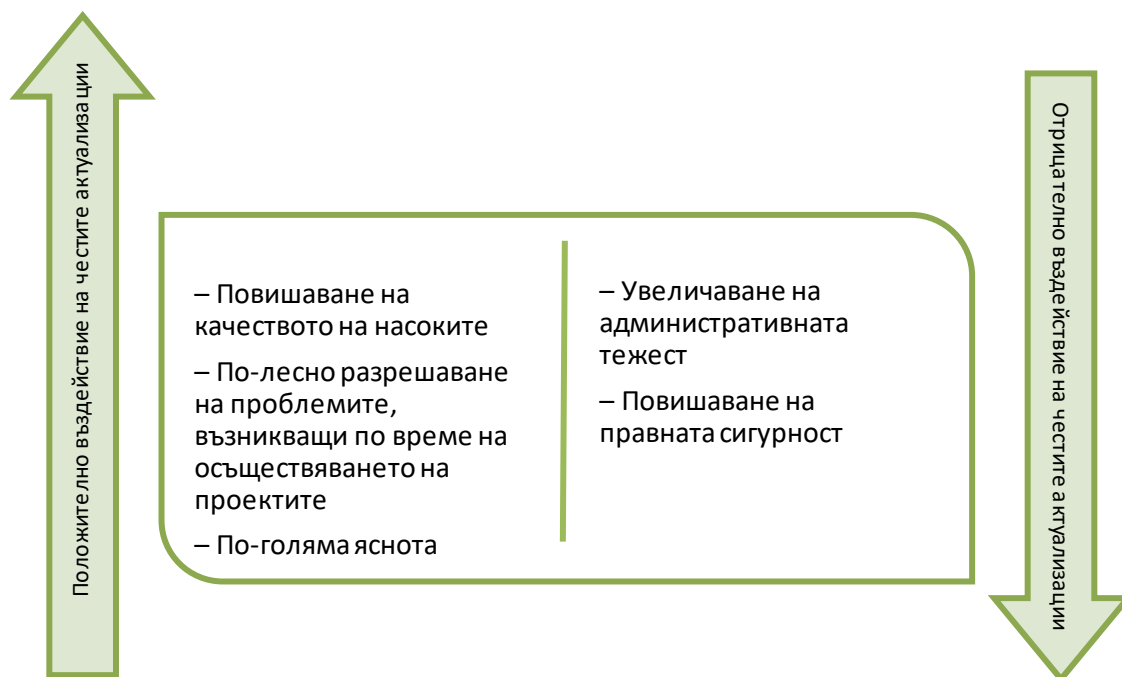
¹⁸ Член 5 от Регламент (ЕС) № 1290/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за определяне на правилата за участие и разпространение на резултатите в „Хоризонт 2020“ (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 81).

насоките за 7РП са били разпределени между отделни правилници за всяка част от програмата. Около 77 % от респондентите в проучването на ЕСП считаха, че АОСОБФП е подходящ за целта инструмент.

54. В своето проучване ЕСП поиска мнения за АОСОБФП. Респондентите отговориха, че насоките имат предимството, че са много изчерпателни и подробни. Те обаче изразяват загриженост от прекомерната им дължина и сложност и посочват трудното навигиране между различните подраздели на един документ в PDF формат.

55. След издаването на първоначалната версия през декември 2013 г., ОМСОБС е променян шест пъти, а АОСОБФП е претърпял 18 актуализации. Въпреки че са били информирани за тези промени, бенефициентите изразяват редица опасения относно последиците от това (вж. **фигура 7**). Все пак повечето респонденти в проучването и интервюираните бенефициенти посочват, че биха се справили по-лесно с тези актуализации, ако те са планирани през точно определени периоди, за да отговорят на възникващите нужди по време на изпълнението на „Хоризонт 2020“.

Фигура 7 – Въздействие на честите актуализации на ОМСОБС и АОСОБФП



Източник: ЕСП.

Новите инициативи с потенциал за опростяване все още не са напълно изпробвани и оценени

Еднократни общи суми и награди

56. Насърчена от Европейския парламент¹⁹ и от Съвета²⁰, преди началото на МФР 2014 –2020 г. и „Хоризонт 2020“, Комисията е започнала да проучва възможността за опростяване на управлението на безвъзмездната финансова помощ чрез иновативни опростени варианти за разходите. Правното основание за използването на финансирани с еднократни общи суми и насърчителни награди е предоставено от Финансовия регламент от 2012 г.²¹

57. Използването на опростени варианти за разходите в рамките на „Хоризонт 2020“ е било ограничено, като наградите се използват за подпомагане на малък брой инициативи²², а еднократните общи суми се използват за подпомагане на: i) проекти по Инструмента за МСП 1, ii) ограничен брой съпътстващи мерки и iii) две пилотни покани²³ за проекти с няколко бенефициенти и необходимата специална подкрепа при дейностите по инициативата „Мария Склодовска-Кюри“, включени в работната програма за периода 2018 – 2020 г.

58. Към септември 2018 г. двата пилотни проекта с еднократни общи суми продължават да се изпълняват и все още не са налични заключителни данни от анализа на пълния проектен цикъл.

¹⁹ Резолюция на Европейския парламент от 11 ноември 2010 г. относно опростяването на изпълнението на рамковите програми за научни изследвания (2010/2079(INI)).

²⁰ Заключение на 3016-то заседание на Съвета по конкурентоспособност, Брюксел, 26 май 2010 г.

²¹ Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1).

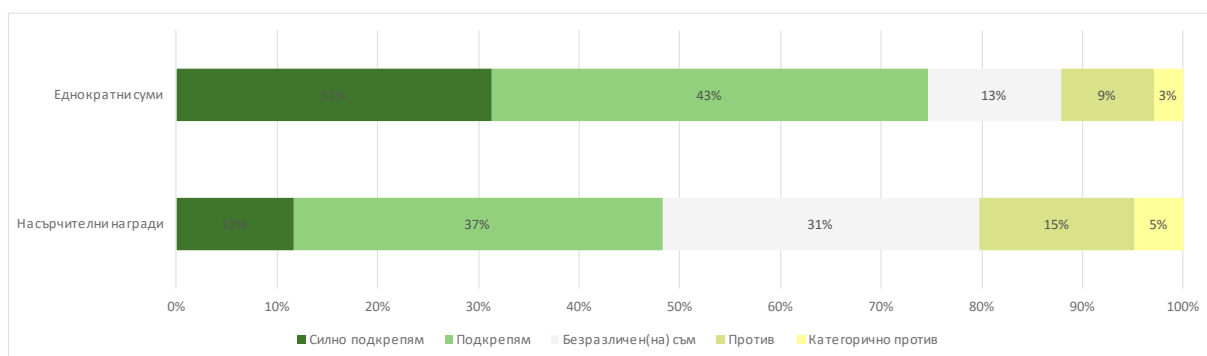
²² Общата стойност на наградите е приблизително 0,11 % от бюджета на „Хоризонт 2020“.

²³ Покана DT-NMBP-20-2018 (едноетапна). Покана SC1-BHC-15-2018 (двуетапна).

59. Посредством своето проучване и по време на посещенията на място ЕСП попита бенефициентите на „Хоризонт 2020“ и представителните сдружения дали биха одобрили по-широко използване на тези опростени варианти за разходите и кои според тях са основните предимства и недостатъци.

60. Отговорите на проучването на ЕСП показват, че тези опростени варианти за разходите се възприемат като надеждна алтернатива на традиционното възстановяване на разходи. На **фигура 8** е показано, че 74 % от респондентите биха одобрили по-широкото използване на еднократни общи суми, докато 49 % подкрепят въвеждането на насърчителни награди.

Фигура 8 – Мнения относно по-широкото използване на еднократни общи суми и насърчителни награди

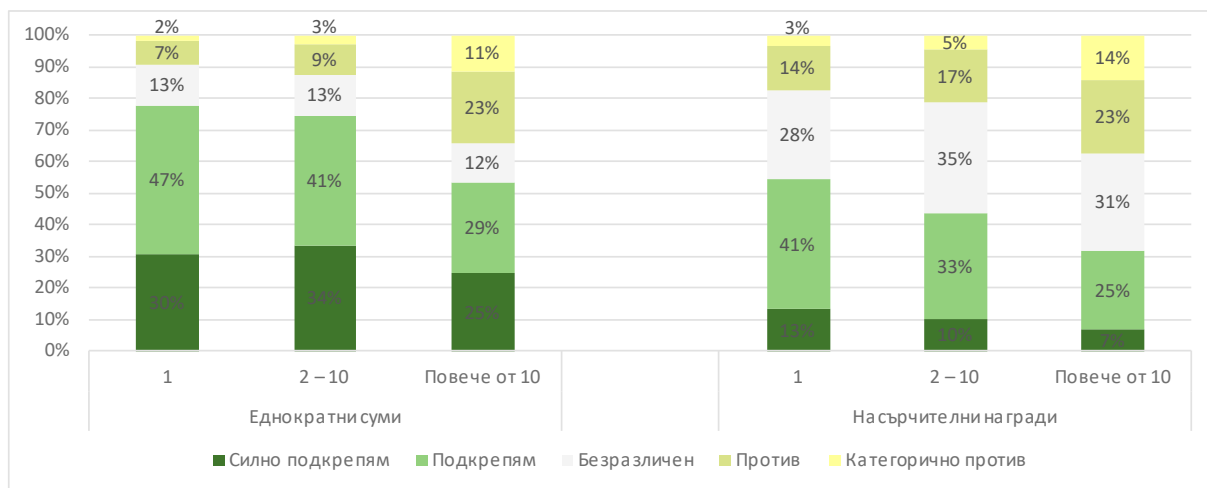


Източник: Проучване на ЕСП, март 2018 г.

61. Възприемането на опростените варианти за разходите варира спрямо вида на бенефициентите и зависи по-специално от равнището на техния опит²⁴. По-опитните бенефициенти са по-малко склонни към по-широко възприемане на еднократни общи суми и насърчителни награди (вж. **фигура 9**).

²⁴ Измерен тук като броя на проектите по „Хоризонт 2020“, в които е участвал бенефициентът.

Фигура 9 – Мнение относно по-широкото използване на еднократни общи суми и насърчителни награди спрямо равнището на опита (брой проекти по „Хоризонт 2020“)



Източник: Проучване на ЕСП, март 2018 г.

62. Независимо от преобладаващото положително мнение, бенефициентите изразяват някои опасения относно еднократните общи суми и наградите, като изтъкват предполагаемите рискове и посочват факта, че тези опростени варианти за разходите може да не са подходящи за всички видове проекти. Тези опасения се споделят от интервюираните от ЕСП бенефициенти и НЗК (вж. приложение).

63. Опростените варианти за разходите биха могли да намалят административната тежест и възникването на грешки за безвъзмездната финансова помощ по „Хоризонт 2020“, като дадат възможност на бенефициентите да се съсредоточат върху научните цели, като управляват проектите по по-гъвкав начин. Те обаче може да не са подходящи за всички видове проекти за научни изследвания и иновации, а Комисията все още не разполага с достатъчно доказателства от своето пилотно изпитване.

64. Както е посочено в информационно-аналитичния документ на ЕСП от март 2018 г., ако бъдат разработени по подходящ начин, схемите за финансиране въз основа на еднократни общи суми също биха могли да насърчат по-голямото участие на всички видове групи бенефициенти (включително МСП и нови участници).

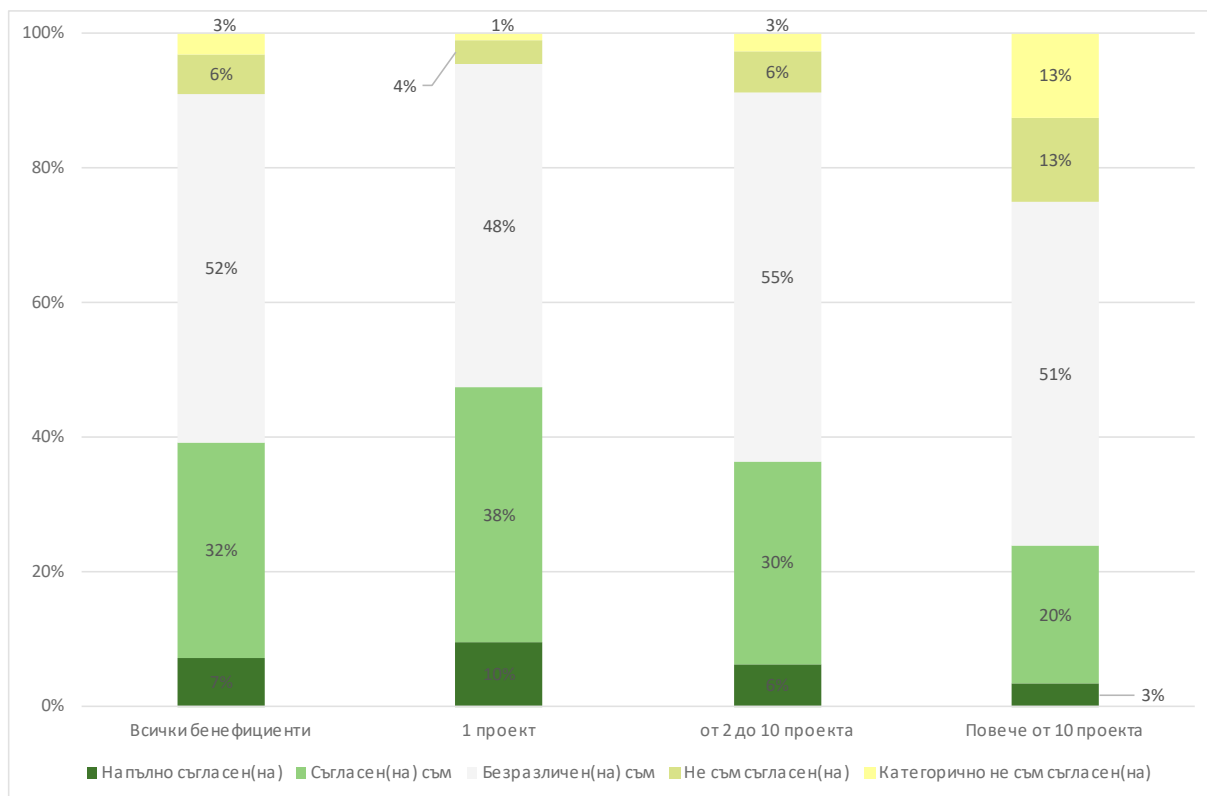
Каскадно финансиране

65. Каскадното финансиране се осъществява чрез предоставяне на механизъм за бенефициентите на безвъзмездна финансова помощ, които да разпределят средствата от „Хоризонт 2020“ на трети страни под формата на вторично отпусната безвъзмездна финансова помощ (след покана за представяне на предложения) или награди. Това измества административната тежест от Комисията към бенефициента, отговорен за управлението на поканите за вторично отпусната безвъзмездна финансова помощ.

66. Бенефициентът или консорциумът по „Хоризонт 2020“ публикува собствена покана за представяне на предложения:, за да привлече конкретни групи потенциални бенефициенти, по-специално стартиращи предприятия и МСП, и предоставя безвъзмездна финансова помощ, варираща от 50 000 евро до 150 000 евро за всяка трета страна. Каскадното финансиране беше приложено пилотно в рамките на 7РП; при „Хоризонт 2020“ Европейската комисия все повече използва този механизъм.

67. В своето проучване ЕСП попита дали използването на каскадно финансиране в рамките на „Хоризонт 2020“ е довело до по-малка административна тежест в сравнение със 7РП. Малко мнозинство (52 %) от респондентите, които изразяват мнение, отговарят, че каскадната безвъзмездна финансова помощ е имала малък или никакъв ефект в това отношение, докато 39 % изразяват съгласие, че тежестта е по-малка в сравнение със 7РП. На **фигура 10** е показано как възприемането на каскадното финансиране се различава спрямо опита: 23 % от респондентите, участващи в повече от десет проекта по „Хоризонт 2020“, считаха, че каскадното финансиране е намалило тяхната административна тежест, докато за 26 % администрацията се е увеличила.

Фигура 10 – Каскадната безвъзмездна финансова помощ е намалила административната тежест в сравнение със 7РП спрямо равнището на опита (брой проекти по „Хоризонт 2020“)



Източник: Проучване на ЕСП, март 2018 г.

68. Сметната палата установи, че издадените насоки от Комисията²⁵ не са предоставили достатъчна яснота на бенефициентите относно това как да управляват поканите за каскадна безвъзмездна финансова помощ. Освен това интервюираните бенефициенти не бяха сигурни относно вида регламент, който трябва да прилагат при изготвянето на своите покани за представяне на предложения и когато предоставят безвъзмездна финансова помощ на трети страни.

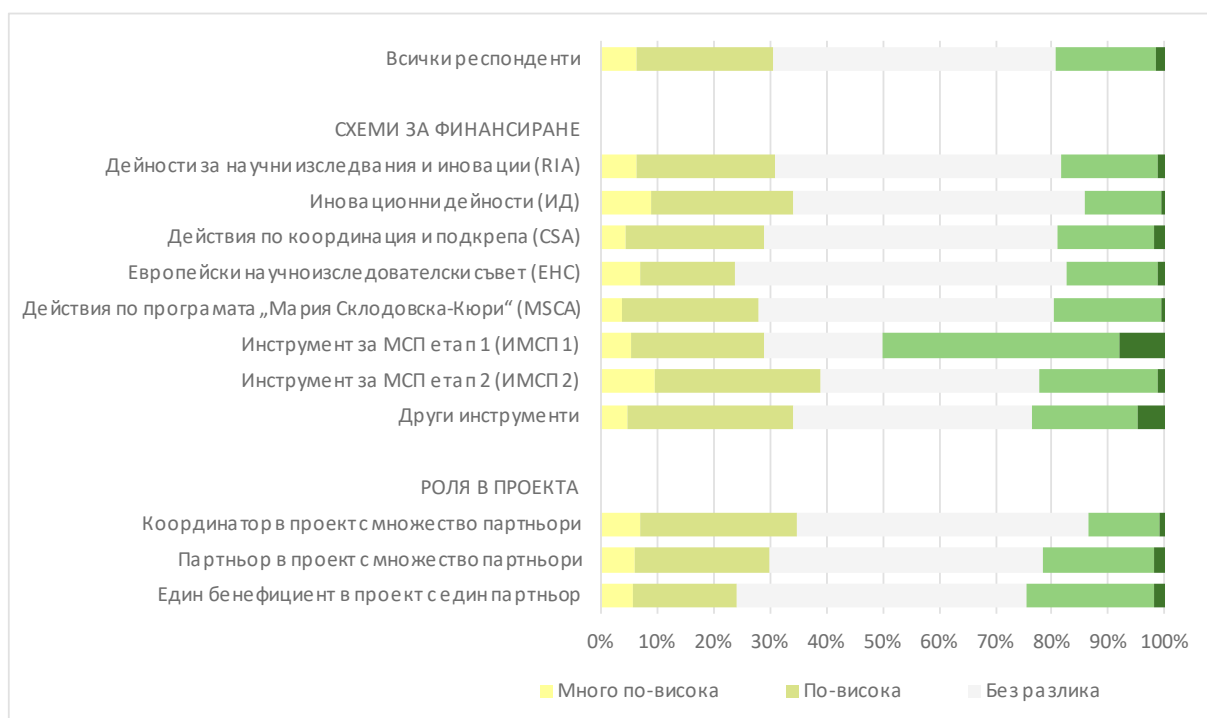
69. Комисията не е извършила последваща оценка на механизма за каскадно финансиране, за да определи дали той е постигнал ефективно и ефикасно планираните резултати.

²⁵ Насоки относно финансовата подкрепа за трети страни по линия на „Хоризонт 2020“.

Получаването на безвъзмездна финансова помощ е по-бързо, но възможностите за намаляване на административната тежест не са използвани напълно

70. Необходимо е да се постигне баланс от една страна между свеждането до минимум на изразходваното време, усилия и средства при представянето на предложение, и от друга – представянето на достатъчно информация, която да позволи на Комисията да сравни заявленията и да определи най-добрите предложения за финансиране. Опростяването на процедурата за предложения е особено важно с оглед на ниската успеваемост на заявленията, при която само едно от осем предложения получава финансиране²⁶.

Фигура 11 – Усилия за изготвяне на предложение в „Хоризонт 2020“ в сравнение със 7РП спрямо схемата за финансиране и ролята в проекта



Източник: Проучване на ЕСП, март 2018 г.

²⁶ Европейска комисия, „Horizon 2020 in full swing – Three years on – Key facts and figures 2014 - 2016“ („Хоризонт 2020“ е в пълен ход – Три години от началото – Основни факти и цифри 2014 – 2016 г.), декември 2017.

71. В своето проучване ЕСП поиска от бенефициентите да сравнят 7РП и „Хоризонт 2020“ по отношение на административната тежест при изготвянето на предложения. Сред респондентите, успели (вж. **фигура 11**) да направят сравнение, 30 % съобщават за по-голяма работна тежест, 20 % за по-малка работна тежест, а около половината съобщават, че няма никаква разлика. Бенефициентите на ИМСП-1 съобщават за най-голямо подобрение, като половината от тези респонденти считаха, че настоящата им тежест е по-малка или много по-малка от тази за 7РП. ИМСП-1 обаче е бил нов инструмент за „Хоризонт 2020“, а в 7РП действието „Научни изследвания в полза на МСП“ е фигурирало в различна схема за финансиране. Координаторите на проектите са докладвали за по-голямо увеличение на работната тежест, отколкото другите бенефициенти. Това е последица от преминаването към централизирана координация на проектите и взаимодействието с Комисията на тяхното равнище в рамките на „Хоризонт 2020“.

Оттеглянето на етапа на договаряне е ускорило срока за отпускане на безвъзмездна финансова помощ

72. Една от въведените промени съгласно „Хоризонт 2020“ е било оттеглянето на „етапа на договаряне“, който преди това се е осъществявал от подбора на дадено предложение за финансиране до подписването на споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. В „Хоризонт 2020“ проектите следва да бъдат осъществени в предложената форма.

73. Респондентите в проучването и интервюираните бенефициенти като цяло подкрепят подхода без договаряне. Същевременно малка част от тях считаха, че премахването на преговорите е ограничило възможността за подобряване на проектите и е увеличило вероятността за изменения на споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ след подписването му.

74. Целта на премахването на етапа на договаряне е била да се ускори стартирането на финансираните проекти. Показателят „срок за отпускане на безвъзмездна финансова помощ“ се определя като времето от приключването на една покана до подписването на споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ,

което бележи официалното начало на проекта. В правилата за участие в „Хоризонт 2020“ се предвижда максимален срок за отпускане на безвъзмездна финансова помощ осем месеца²⁷. Намалването на продължителността на този процес е важно както за неуспелите кандидати, които ще трябва да предприемат алтернативни мерки възможно най-бързо, така и за успешите кандидати, които може да се опитват да пуснат продукт на пазара преди конкурентите.

Фигура 12 – Среден срок за отпускане на безвъзмездна финансова помощ в дни, по програмни периоди

| | БРП (2002 – 2006 г.) ¹ | 7РП (2007 – 2013 г.) ² | „Хоризонт 2020“ (2014 – 2017 г.) ³ |
|---|--------------------------------------|--------------------------------------|--|
| Срок за отпускане на безвъзмездна финансова помощ | 347 | 309 | 191 |

¹ Среден брой дни от крайния срок на поканата до подписването на споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ.

² Среден брой дни от крайния срок на поканата до подписването на договор за отпускане на безвъзмездна финансова помощ (с изключение на ЕНС).

³ Среден брой дни от крайния срок на поканата до подписването на договор за отпускане на безвъзмездна финансова помощ (с изключение на ЕНС).

Източник: Европейска комисия.

75. Оттеглянето на етапа на договаряне, заедно с повишеното използване на електронно предаване на документи и електронен подпис, значително е съкратило срока за отпускане на безвъзмездна финансова помощ в сравнение със 7РПи БРП (вж. **фигура 12**).

²⁷ Член 20 от Регламент (ЕС) № 1290/2013: „за информиране на заявителите дали дадено предложение е било прието – до пет месеца, последвани от максимален период от три месеца за подписване на споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ“.

По-широкото използване на двуетапния подход би могло да намали разходите за големия брой неуспели кандидати

76. В съответствие с член 15, параграф 5 от правилата за участие²⁸ в „Хоризонт 2020“ се използват както едноетапни, така и двуетапни процеси на оценяване. При двуетапния подход координаторите представят кратки предложения за първоначална оценка, след което успешите кандидати се приканват да представят пълно предложение. След втора оценка на Комисията се изпраща списък с класирането, от който да избира. В „Хоризонт 2020“ около 10 % от всички пълни проектни предложения са пристигнали чрез двуетапния подход²⁹.

77. Двуетапният подход може да помогне на кандидатите да не полагат излишни усилия за подробно разработване на в крайна сметка неуспешни проектни предложения. За някои проекти обаче двуетапният процес може да бъде твърде бавен, с риска продуктите да навлязат на пазара по-късно от тези на конкурентите. Комисията изчислява, че вторият етап на оценяване удължава процеса с около три месеца, като също така създава допълнителни административни разходи за Комисията.

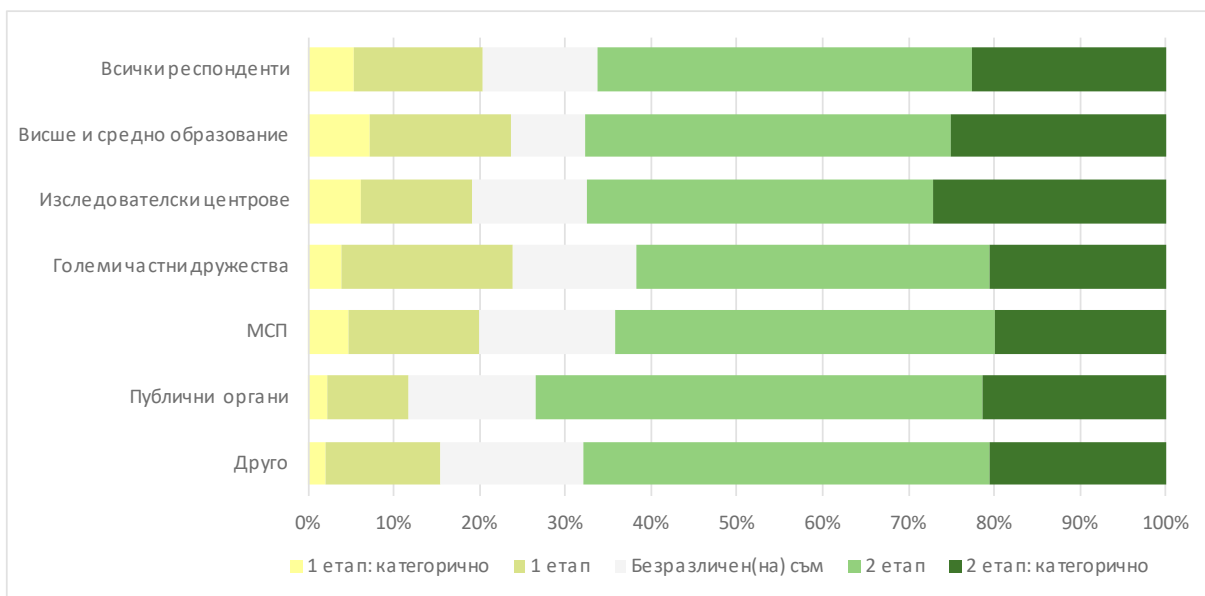
78. Като цяло респондентите в проучването на ЕСП считат, че двуетапната оценка ще намали общата работна тежест, свързана с представянето на проекти, като публичните органи оказват най-голяма подкрепа (вж. **фигура 13**). Някои от интервюираните бенефициенти смятаха, че голяма част от работата по изготвяне на предложение се състои в създаването на консорциум и достатъчно подробното разработване на основната идея, за да се сведе до минимум рискът от отхвърляне, а не в писането на самото предложение. За тях двуетапният подход не би оказал голямо въздействие върху работната тежест. Други изразяват опасението, че етапът на одобрение ще се

²⁸ „Комисията взема под внимание възможността за двуетапна процедура на представяне на предложенията [...], когато това е уместно и съответства на целите на поканата за представяне на предложения“.

²⁹ SWD(2017) 220 окончателен – „Задълбочена междинна оценка на „Хоризонт 2020“.

забави, като направи необходима подготовката за втория етап във всеки случай и предотврати всяка потенциална икономия на ресурси.

Фигура 13 – Предпочитания за едноетапни или двуетапни оценки спрямо вида на респондента



Източник: Проучване на ЕСП, март 2018 г.

79. Много кандидати инвестират значително време и средства в разработването на в крайна сметка неуспешни предложения. Консултираните бенефициенти като цяло изразяват съгласие, че този проблем може да бъде намален чрез разширяване на използването на двуетапни оценки, но само когато всички свързани с тях забавяния на срока за отпускане на безвъзмездна финансова помощ не създават други недостатъци.

Все още има опасения относно качеството на оценките и обратната връзка с неуспелите кандидати

80. Въпреки че са само непряко свързани с опростяването, висококачествените оценки на предложенията, извършени въз основа на подходящи критерии, са от съществено значение, за да се гарантира, че се финансират най-добрите проекти и че целите на „Хоризонт 2020“ се постигат. На неуспелите кандидати следва да бъде предоставена информативна обратна връзка с причини за резултата, за да бъдат подпомогнати при бъдещите си предложения.

81. Допустимите и отговарящи на изискванията предложения се оценяват въз основа на определени критерии от най-малко трима независими експерти. Всеки оценител определя точки за високи постижения, въздействие, качество и ефективност на изпълнението въз основа на критериите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, публикувани в работната програма на „Хоризонт 2020“. „Комисията от оценители“ изготвя обобщаващ доклад за всички получени предложения; след това Комисията го използва, за да състави списък за финансиране.

Оценки

82. Изпълнителната агенция за научни изследвания (REA) управлява и сключва договори с всички независими експерти, участващи в „Хоризонт 2020“, въпреки че подборът за всяка покана се извършва от отделните звена на ГД (или от Агенцията), като се използва база данни от 120 000 експерти с регистрация (експертите се регистрират сами в базата данни и не е заложено никакво потвърждение, одобрение или проверка на качеството). Тази база данни се създава от отворена покана за експерти. Комисията е задължена ежегодно да публикува списъка с използваните оценители. Прилагат се правила за обновяване и ротация. Например най-малко 25 % от експертите за дадена покана не следва да са участвали през предходните три години. REA също следи броя на изцяло новите оценители.

83. В проучване сред оценителите на ГД „Научни изследвания и иновации“³⁰ 44 % от оценителите са отговорили, че са били обезщетени за по-малко време, отколкото в действителност им е било нужно и са изразходвали. Отделянето на недостатъчно време за една оценка може значително да компрометира нейното качество.

84. Повечето респонденти в проучването на бенефициентите от ЕСП считаха, че критериите за оценка са подходящи, като само 17 % изразяват отрицателно мнение.

³⁰ Оценка на дейността на REA (2012 – 2015 г.), Окончателен доклад, 2016 г.

Някои бенефициенти обаче изразяват съмнения относно това дали експертите разполагат с достатъчно технически познания в областта. В собствената си междинна оценка на „Хоризонт 2020“³¹ Комисията е стигнала до заключението, че качеството на процеса на оценяване към този момент следва да се подобри.

85. Необходимо е адекватно възнаграждение, за да се наемат квалифицирани оценители, така че предложенията да бъдат оценявани правилно и най-добрите предложения да бъдат избирани и финансирани.

86. На експертите се заплаща въз основа на ставка за работен ден, която не е актуализирана от 2007 г. Те изразходват средно 5,6 часа за една оценка³², което според ЕСП е недостатъчно, за да може един оценител да прочете задълбочено и да извърши висококачествена оценка на дадено предложение.

87. Вследствие на това има риск недостатъчното възнаграждение да разубеди квалифицираните лица да участват в процеса на оценяване. Отделянето на недостатъчно време за оценката може да има същия ефект и/или да компрометира качеството на оценката.

Обратна информация

88. Обратната информация за кандидатите относно резултата от неуспешните предложения следва да опрости тяхната работа при разработването на последващи предложения и допринесе за цялостното качество на програмата „Хоризонт 2020“.

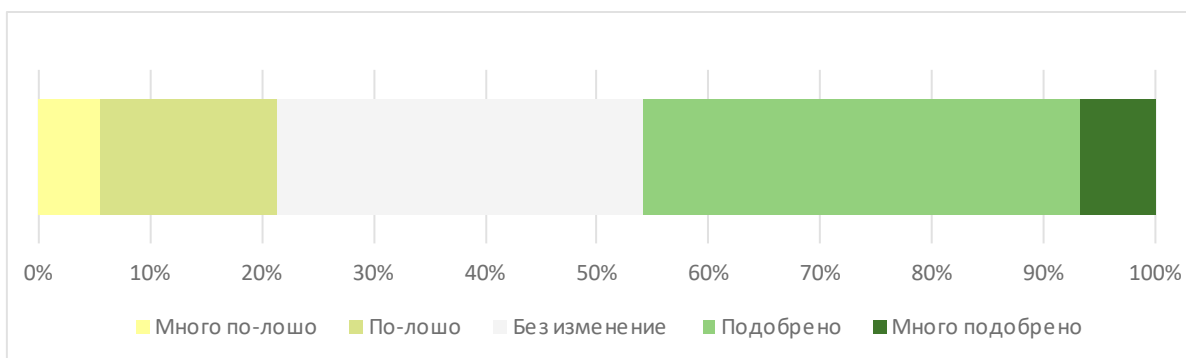
89. Координаторите и лицата за контакт с участниците се информират за резултата от оценката чрез писмо с резултатите. Въпреки че 46 % от респондентите в проучването

³¹ SWD(2017) 221 окончателен, „Задълбочена междинна оценка на „Хоризонт 2020“, приложение 1.

³² SWD(2017) 220 окончателен, „Задълбочена междинна оценка на „Хоризонт 2020“, май 2017 г.

посочват, че качеството на обратната информация се е подобрило от 7РП до „Хоризонт 2020“ (вж. **фигура 14**), при събеседванията с бенефициентите и в получените коментари в проучването на ЕСП бяха изразени опасения относно качеството на обратната информация за оценките. Един от петима респонденти в проучването считаха, че качеството се е понижило между 7РП и „Хоризонт 2020“. В междинната оценка на Комисията на „Хоризонт 2020“³³ също беше докладвано, че 34 % от респондентите оценяват качеството на обратната информация като „незадоволително“ или „много незадоволително“.

Фигура 14 – Мнения относно обратната информация за оценката в „Хоризонт 2020“ в сравнение със 7РП



Източник: Проучване на ЕСП, март 2018 г.

90. Често срещано оплакване от бенефициентите, както до Комисията, така и в коментарите от проучването, е било, че след като не са успели в началото, са представили повторно предложение за следваща покана, като са включили промените въз основа на обратната информация на оценителя, но са получили по-нисък резултат от преди. Възможно е обаче поканата да е била различна от предходната или първоначалната идея да е станала по-малко иновативна с времето.

³³ SWD(2017) 220 окончателен, „Задълбочена междинна оценка на „Хоризонт 2020“, май 2017 г.

Знакът за високи постижения не е оправдал очакванията

91. „Знакът за високи постижения“ е знак за качество, присъждан на проектни предложения, които – след като са отговорили на критериите за подбор и за отпускане на безвъзмездна финансова помощ по „Хоризонт 2020“ и са били класирани над предварително определен праг за качество – в крайна сметка не са могли да бъдат финансирани поради бюджетни ограничения. Целта е да се помогне на притежателите на Знак за високи постижения да получат средства за тези предложения от други национални, европейски или международни програми, без да се сблъскват с допълнителната административна тежест на повторното представяне на предложения. Комисията е стартирала инициативата „Знак за високи постижения“ през октомври 2015 г. Инициативата е била приложена пилотно за пръв път в Инструмента за МСП, а през 2016 г. е била разширена до индивидуалните стипендии по програма „Мария Склодовска-Кюри“.

92. В своето проучване ЕСП попита получателите на Знак за високи постижения дали знакът им е помогнал да получат средства от други източници. Сметната палата установи, че Знакът за високи постижения не е бил всеобщо признат: едва 15 % от респондентите отговориха, че той им е помогнал да получат друг вид финансиране (вж. **фигура 15**).

93. ЕСП установи, че въпреки информационната кампания, която е провела Комисията, липсата на успех на Знака за високи постижения се дължи на следното: i) непризнаването от други финансиращи институции; ii) липсата на ясни насоки относно начина на използване на знака; и iii) липсата на съгласуване между националните програми и други програми на ЕС и „Хоризонт 2020“ по отношение на темите, подбора и критериите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ или процесите на оценяване.

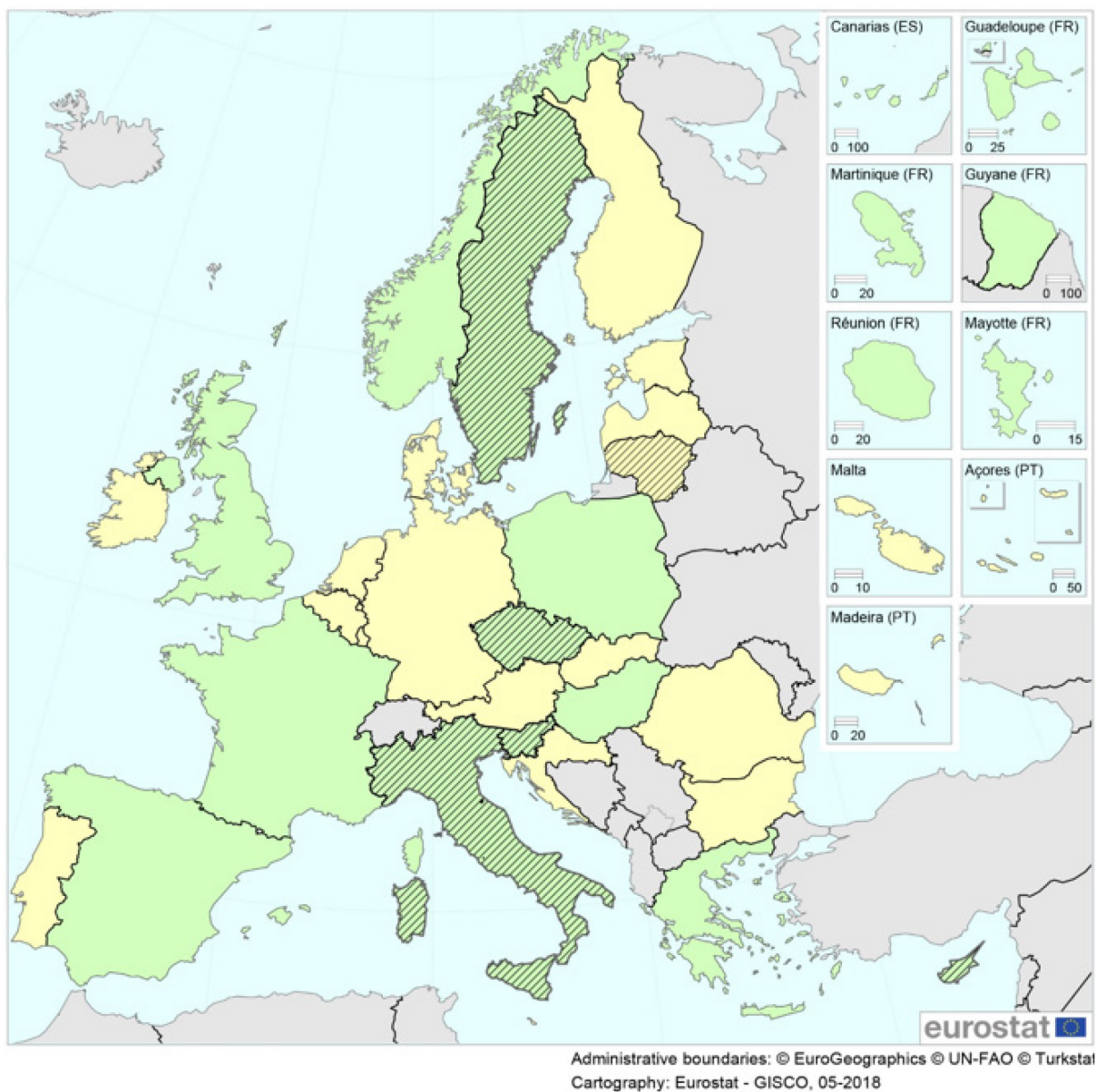
94. Освен това по времето, когато Комисията е стартирала Знака за високи постижения, все още не са били създадени ефективни механизми за сътрудничество с други схеми за финансиране и не е имало достатъчно яснота относно прилагането на правилата за държавната помощ към публичните средства за подпомагане на проекти

със Знак за високи постижения. Тя е разяснила приложимостта на правилата за държавната помощ едва през 2017 г.³⁴

95. Комисията събира данни по държави относно схемите за подпомагане на Знака за високи постижения (вж. **фигура 15**). В своето проучване ЕСП се поинтересува от достъпа на получателите във всяка държава до алтернативни източници на финансиране. Отговорите показват, че като цяло достъпът до други източници все още е ограничен в държавите – членки на ЕС. Комисията не разполага с данни за броя на проектите със Знак за високи постижения, финансирани от други програми във всяка държава.

³⁴ Работен документ на службите на Комисията „Обяснителна бележка на службите на Комисията относно прилагането на правилата за държавната помощ към националните и регионалните схеми за финансиране, които предоставят алтернативна подкрепа на проектни предложения по Инструмента за МСП със „Знак за високи постижения“ от „Хоризонт 2020“, януари 2017 г.

Фигура 15 – Полза от Знака за високи постижения



Схеми по държави

- Държави със схеми за Знак за високи постижения за Инструмента за МСП
- Държави със схеми за Знак за високи постижения за програмата „Мария Склодовска-Кюри“
- Държави без Знак за високи постижения

0 200 400 600 800км

Източник: Евростат.

96. Както е посочено в информационно-аналитичния документ на ЕСП от март 2018 г., липсата на подходящ механизъм за координация между „Хоризонт 2020“ и другите европейски и национални програми е ограничила въздействието на Знака за високи постижения при подпомагането на бенефициентите да намерят алтернативни

източници на финансиране. Ето защо той не е успял да намали тежестта на кандидатстването за финансиране на научни изследвания.

Отчитане и одитиране на разходите по проектите

Правилата относно разходите за персонал са били опростени, но някои промени са създали трудности за бенефициентите и разходите за персонал остават основния доминиращ източник на грешки

97. Разходите за персонал са основна разходна категория, която съставлява средно приблизително 45 % от общите разходи на проектите за научни изследвания по „Хоризонт 2020“.

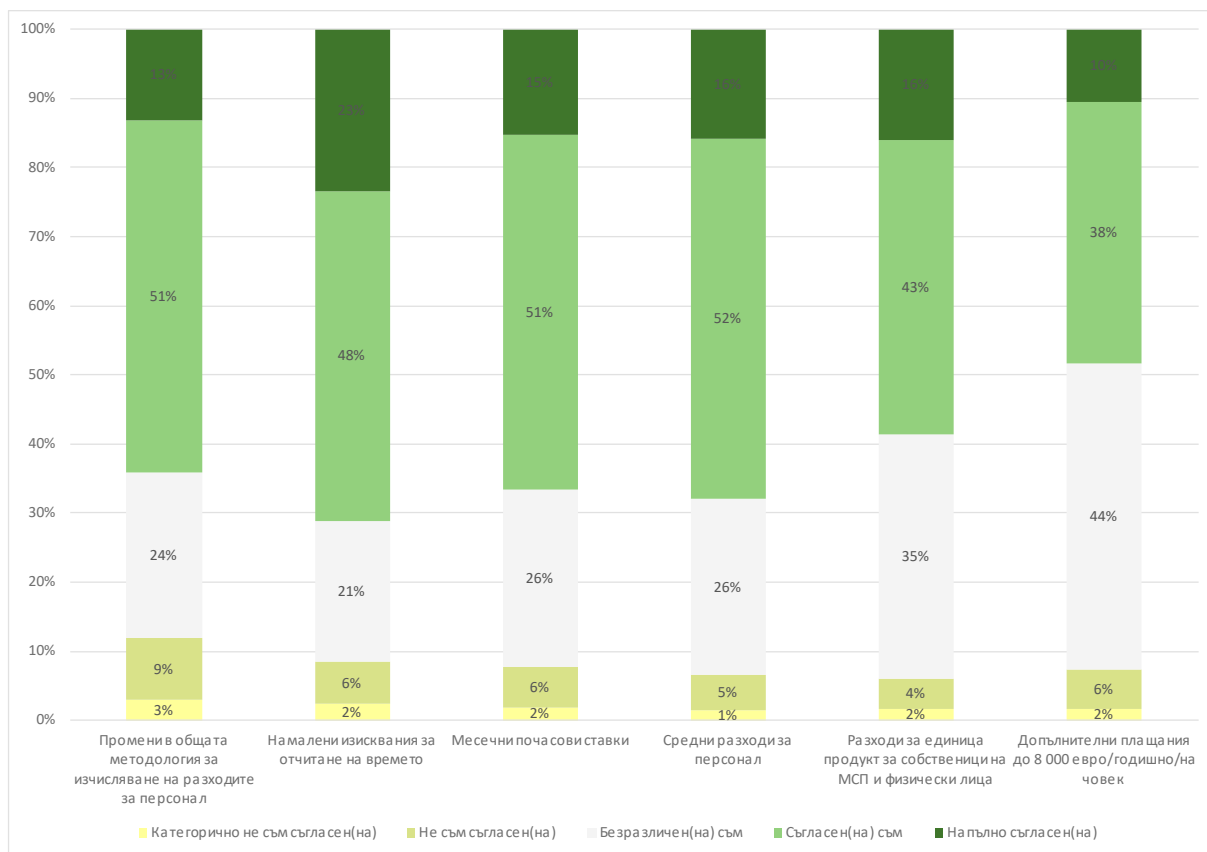
98. В своето проучване и при посещенията на място ЕСП попита бенефициентите по „Хоризонт 2020“ дали оценяват положително въведеното опростяване в рамките на „Хоризонт 2020“ за изчисляването и отчитането на разходите за персонал и дали все още има необходимост и възможност за намаляване на административната тежест в тази област.

99. По-голямата част от респондентите одобряват направените промени в „Хоризонт 2020“ по отношение на разходите за персонал. На **фигура 16** са обобщени изразените мнения относно:

- промените в общата методология за изчисляване на разходите за персонал;
- облекчаването на изискванията за отчитане на времето (например премахването на задълженията за отчитане на времето за служителите, които работят единствено по проект в рамките на „Хоризонт 2020“);
- приемането на месечни почасови ставки успоредно с годишните почасови ставки;
- използването на средни разходи за персонал, изчислени от бенефициентите;
- използването на разходи за единица продукт за собственици на МСП и физически лица без заплата;

- приемането на допълнителни плащания в размер до 8 000 евро на човек на година за организации с нестопанска цел.

Фигура 16 – Мерките за опростяване, въведени с програма „Хоризонт 2020“, са намалили административната тежест в сравнение със 7РП



Източник: Проучване на ЕСП, март 2018 г.

100. По-задълбоченият преглед на проучването на ЕСП показва, че:

- мненията зависят от опита на респондентите с проекти по „Хоризонт 2020“³⁵, като по-опитните бенефициенти като цяло показват по-малко одобрение за въведените промени;
- на въпроса кои мерки, въведени съгласно „Хоризонт 2020“, са *увеличили* административната тежест за отчитането на разходите по проектите, по-

³⁵ Измерен като брой на проектите по „Хоризонт 2020“, в които е участвал бенефициентът.

голямата част от респондентите са посочили мерките, свързани с изчисляването и отчитането на разходите за персонал;

- на въпроса къде има най-голяма нужда от опростяване за 9РП, респондентите са посочили отчитането на разходите за персонал.

101. Освен това 41 % от респондентите в проучването на ЕСП са заявили, че е трябвало да използват специална система за отчитане на времето, за да управляват проектите по „Хоризонт 2020“, без съществено намаляване в сравнение със 7РП.

102. Най-честите оплаквания, изразени от бенефициентите и от другите заинтересовани страни (като например НЗК и сдруженията) са свързани със следното:

- използването на подробни отчети за отработени часове, в които е показана разбивка по работни пакет;
- обременителните повторни изчисления, които някои бенефициенти трябва да правят, за да съгласуват заплатите на персонала с правилата на „Хоризонт 2020“;
- честото въвеждане на промени по време на изпълнението на „Хоризонт 2020“;
- трудностите при прилагането на концепцията за допълнително възнаграждение.

103. След първите одити на Комисията на проекти по „Хоризонт 2020“ 68 % от всички последващи корекции са били свързани с неправилното отчитане на разходите за персонал³⁶. По-голямата част (65 % от общия брой) са били свързани с изчисляването на *самите* разходи за персонал (по-специално неправилно изчисляване на

³⁶ ЕСП също е откривала грешки от такъв характер и ги е докладвала в годишните си доклади.

отработените часове, неправилни разходи за възнаграждение, неправилно заявено време за дадена дейност, липсващи отчети за отработени часове, неправилно допълнително възнаграждение, а останалата част (3 % от общия брой) са били свързани с разходи за персонал, отчетени като разходи за единица продукт³⁷.

104. 70 % от респондентите, които са изразили мнение, считат, че в сравнение със 7РП правилата на „Хоризонт 2020“ относно възстановяването на разходите по проектите разчитат в по-голяма степен на приемането на обичайни счетоводни практики за разходите. Остава висок обаче делът на бенефициентите, които не виждат разлика между 7РП и „Хоризонт 2020“ в степента на приемане на обичайните счетоводни практики за разходи.

105. По-голямото разчитане на обичайни счетоводни практики за разходи, по-специално за разходите за персонал, би могло да намали административната тежест.

Одитната тежест намалява, но бенефициентите се сблъскват с непоследователно третиране при последващите одити от външен изпълнител

106. Принципите за контрол и одит на разходите на „Хоризонт 2020“ са определени в правилата за регулиране на участието в „Хоризонт 2020“³⁸. Те имат за цел да гарантират i) подходящ баланс между доверието и контрола и ii) одитен процес в съответствие с принципите на икономичност, ефикасност и ефективност с оглед да се сведе до минимум одитната тежест за участниците.

³⁷ Презентация *Одити и финансови въпроси*, среща на НЗК, 14 – 15 март 2018 г.

³⁸ Член 29 от Регламент (ЕС) № 1291/2013 за установяване на „Хоризонт 2020“.

Фигура 17 – Стратегията на Комисията за финансов контрол и одит в „Хоризонт 2020“

| Сертификат за финансовите отчети (СФО) | Предварителни проверки на декларациите за разходите, извършвани от ръководителите на проекти и финансови служители | Последващи одити на извадка от изплатена безвъзмездна финансова помощ |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • предварителни проверки въз основа на договорени процедури, извършвани от наети от бенефициентите независими одитори • следва да се предостави СФО, когато е поискано плащане над 325 000 евро (възстановяване на действителните разходи и някои разходи за единица продукт) | <ul style="list-style-type: none"> • преглед на използването на ресурсите • проверки за правдоподобност • анализ на отклоненията между първоначалния бюджет и изпълнението • анализ на СФО и предварително сертифициране на методологиите за изчисляване на разходите | <ul style="list-style-type: none"> • 7% от всички разходи по „Хоризонт 2020“ ще бъдат подложени на последващ одит • това не е нормативно изискване • в рамките на 7РП няма такава изискване |

Източник: ЕСП.

107. В съответствие с препоръката на ЕСП³⁹ Комисията е централизирала структурата и изпълнението на одитната стратегия за „Хоризонт 2020“ чрез Общата служба за одит (CAS), като е използвала единна представителна извадка в цялата програма „Хоризонт 2020“ и е възприела в по-голяма степен основана на риска одитна стратегия⁴⁰.

108. В своето проучване ЕСП поиска от бенефициентите да изразят мнението си относно контрола и одитната тежест на „Хоризонт 2020“. 53 % от респондентите отговориха, че като цяло одитната тежест в „Хоризонт 2020“ е намалела в сравнение със 7РП и само 14 % посочиха, че се е увеличила. Две трети от респондентите също така отговориха, че одитната тежест следва да бъде намалена допълнително.

109. Интервюираните бенефициенти оценяват положително новата Обща служба за одит като средство за гарантиране на последователност. Някои респонденти в проучването обаче се оплакаха, че все още има непоследователност в процеса на контрол и одит. Според тях несъответствията може да се дължат на честите промени на

³⁹ Вж. Специален доклад № 2/2013 на ЕСП.

⁴⁰ Стратегия за последващ одит на „Хоризонт 2020“, ГД „Научни изследвания и иновации“, 9.11.2015 г.

АОСОБФП, тъй като понякога одиторите не са били запознати с измененията със задна дата или не са знаели коя версия на АОСОБФП да приложат.

110. Комисията има рамков договор с независими външни одиторски дружества за около 80 % от последващите одити на „Хоризонт 2020“, като самата Комисия извършва останалите 20 %. Комисията е приключила първите последващи одити на проектите по „Хоризонт 2020“ през 2017 г.

111. Бенефициентите, с които ЕСП се среща по време на своите посещения на място и на работните срещи, критикуват работата на някои външни одиторски дружества. Най-честите оплаквания са свързани с качеството на работата, ограничените познания за програмата на одиторите и времето, което е отнело изготвянето на одитните доклади. НЗК отправят същите критики по време на организирана от Комисията проява⁴¹ и при събеседванията.

112. Сметната палата установи, че създаването на обща служба за одит и новата одитна стратегия са намалили одитната тежест за бенефициентите. ЕСП обаче също така установи, че има възможност да се подобри качеството на последващите одити, извършвани от външните дружества.

Участието на МСП се е увеличило, но остават пречки

113. Подпомагането на МСП е един от приоритетите на Комисията през текущия програмен период и то е насърчило МСП да участват във всички области на „Хоризонт 2020“. Тя е разработила Инструмента за МСП⁴², наскоро включен в пилотния проект на Европейския съвет по иновациите, за да се улесни достъпът на МСП до финансиране на научни изследвания и иновации.

⁴¹ 11-а среща на НЗК в „Хоризонт 2020“ за правни и финансови въпроси, Брюксел, 14 – 15 март 2018 г.

⁴² В рамките на Инструмента за МСП предприятията могат да кандидатстват за два отделни несвързани етапа в зависимост от технологичната зрялост на техните иновативни проекти. В етап 1 всеки проект получава 50 000 евро за проучване на осъществимостта; ако бъде избран, през етап 2 всеки проект може да получи до 2,5 млн. евро за финансиране на иновативни дейности.

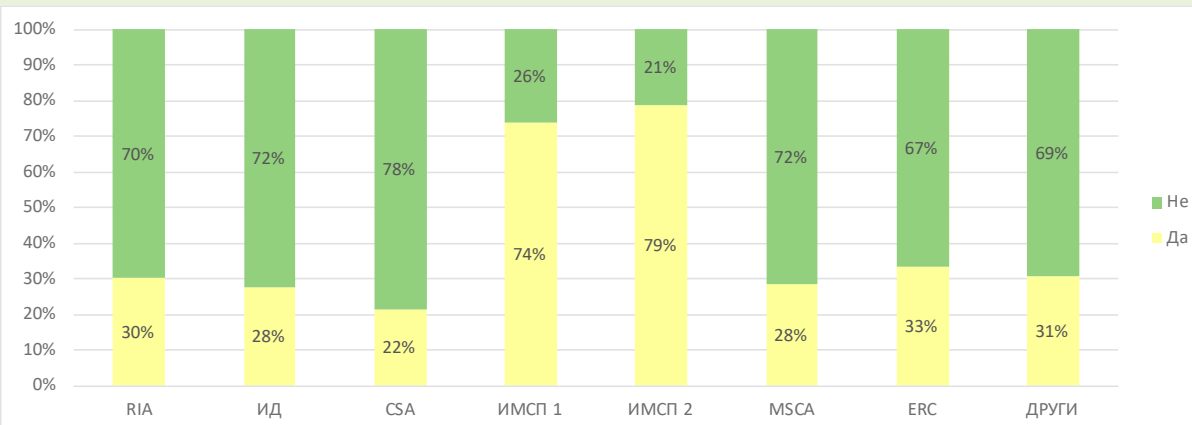
114. Въпреки нарасналото участие на МСП в „Хоризонт 2020“, Сметната палата установи, че те са изпитвали трудности, както по време на процеса на подаване на заявления, така и при осъществяването на техните проекти за научни изследвания и иновации. За МСП, които са били нови в схемите за финансиране на ЕС, е било трудно да разберат регулаторните изисквания по отношение на безвъзмездната финансова помощ. Дължината и изчерпателността на АОСОБФП е особено обременяваща за МСП, които не разполагат със специален персонал, който да се занимава с тълкуването на насоките на ЕС и с докладването.

115. ЕСП установи, че МСП разчитат в значителна степен на външни консултанти, за да преодолеят трудностите, с които се сблъскват при изготвянето на своите предложения. Това важи в особена степен за проектите с един бенефициент в етапи 1 и 2 на ИМСП (вж. **каре 2**).

Каре 2 – Използване на външни консултанти при изготвянето на предложения и докладването по проектите

• 36 % от респондентите в проучването на ЕСП посочиха, че са имали нужда от помощ от външни консултанти през етапа на изготвяне на предложенията. Тази стойност е варирала съгласно опита на респондентите (по-малко опитните бенефициенти са използвали по-често външна помощ), вида респондент и схемата за финансиране. Самостоятелно функциониращите МСП са особено зависими от външни консултанти, най-вече в етапи 1 и 2 на ИМСП (вж. **фигура 18**).

Фигура 18 – Използване на външни консултанти за изготвяне на предложения по схеми за финансиране



Източник: Проучване на ЕСП, март 2018 г.

- Основната причина за използване на външни консултанти за изготвяне на предложения е била да се увеличат шансовете за успех, следвана от необходимостта за справяне с административната сложност на процеса. Повече от половината респонденти са предпочели да използват външни консултанти вместо вътрешни ресурси за тази цел, като малка част са се обърнали към консултанти да научна и техническа подкрепа.
- Външните консултанти са използвани в по-малка степен по време на осъществяването на проектите, отколкото за изготвянето на предложения. Въпреки това почти една трета от МСП посочиха, че са използвали външни консултанти за управлението и докладването по проектите. Тази стойност се е увеличила до приблизително 50 % от МСП с един бенефициент в етапи 1 и 2 от ИМСП.
- Повечето респонденти считаха, че необходимостта от външни консултанти или е останала същата, или се е увеличила от 7РП до „Хоризонт 2020“ както за изготвянето на предложения, така и за осъществяването на проекти.
- На въпроса за платените такси за външни консултанти (като процент от общото финансиране) средната стойност, съобщена от респондентите, беше 5 % за изготвянето на предложение и 5 % за осъществяване на проекти.
- Необходимостта от външни консултанти през етапа на осъществяване на проектите е пречка за участието в „Хоризонт 2020“ за МСП, които не могат да си позволят свързаните с това разходи. Това е особено сериозно за новите участници, тъй като предвид тяхната липса на опит те се нуждаят особено много от външна помощ.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

116. По-голямата част от мерките за опростяване, предприети от Комисията, са били ефективни по отношение на намаляването на административната тежест за бенефициентите по програма „Хоризонт 2020“, въпреки че не всички действия са дали желанния резултат и все още има възможности за подобряване. В отговор на проучването на ЕСП бенефициентите изразяват необходимостта от по-лесни за използване насоки и инструменти и за допълнително изпробване на целесъобразността и използваемостта на новите схеми за финансиране. Стабилността на правилата също е важна; бенефициентите могат да се адаптират към сложни

правила, но честите промени на указанията могат да причинят объркване и несигурност.

Организационни усилия за опростяване

117. Въведените от Комисията мерки за опростяване за „Хоризонт 2020“ са били резултат от нейния анализ на предходните рамкови програми (по-специално 7РП) и обратната информация от основните заинтересовани страни. Създаването на Общия център за подкрепа е важен принос към опростяването, по-специално чрез хармонизирането на правилата за участие, новата одитна стратегия и ИТ решенията за управление и отчитане на безвъзмездната финансова помощ. (вж. **точки 15 – 29**).

118. Много кандидати и бенефициенти все още считат, че са третирани непоследователно по време на процеса на подаване на заявления и на осъществяване на техните проекти. Въпреки усилията на Комисията за подобряване на комуникацията, съществува ограничена осведоменост относно специализирания бекофис инструмент, създаден от Комисията за докладване на непоследователно третиране. Освен това ЕСП установи, че работата на Службата за справки по отношение на научните изследвания (RES) в сравнение с тази на други съществуващи канали е твърде фрагментирана, за да гарантира последователност (вж. **точки 30 – 40**).

119. НЗК предоставят полезна помощ за кандидатите и бенефициентите, която допринася за това да се прилага последователно законодателството за „Хоризонт 2020“, но Сметната палата установи значителни разлики в равнището на техническа подкрепа и насоки, предоставени от НЗК в различните държави членки (вж. **точки 41 – 45**).

120. Разработените от Комисията инструменти за подкрепа, които имат за цел улесняване на изпълнението на програмите за научни изследвания и иновации, са претърпели значителни подобрения от началото на „Хоризонт 2020“ и бенефициентите ги одобряват. Порталът за участници, обаче, е съдържал някои технически недостатъци (вж. **точки 46 – 51**), а ръководството на Комисията за научни изследвания и иновации (АОСОБФП), което има за цел да предостави подробни насоки, се е развило в сложен и дълъг документ. Честите изменения на АОСОБФП са увеличили общата

административна тежест, а понякога са усилвали и правната несигурност за бенефициентите (вж. точки 52 – 55).

Препоръка 1—подобряване на комуникацията с кандидати и бенефициенти

Комисията следва да подобри своите канали за комуникация с кандидатите за безвъзмездна финансова помощ и с бенефициентите чрез:

- i) установяване на по-добри процедури и контрол по отношение на изпълнението на функциите „информационни бюра“ и по-специално на Службата за справки по отношение на научните изследвания (RES), и повишаване на осведомеността за инструментите, чрез които бенефициентите могат да докладват за непоследователно третиране по време на процеса на подаване на заявления или при осъществяването на техните проекти.
- ii) разрешаване на оставащите технически проблеми, които засягат Портала за участници, подобряване на неговата структура и улесняване на навигацията и функцията за търсене.
- iii) подобряване, съвместно с държавите членки, на методологическите и техническите насоки към националните звена за контакт, така че те да могат да предоставят необходимото качество на услугата на потенциалните бенефициенти на финансиране за научни изследвания и иновации.

Тези мерки следва да бъдат въведени до началото на 2021 г.

121. Опростените варианти за разходите – еднократните общи суми и насърчителните награди – имат потенциала да намалят административната тежест, свързана с целия жизнен цикъл на даден проект по „Хоризонт 2020“. Голяма част от бенефициентите подкрепят по-нататъшното използване на еднократни общи суми. Те обаче може да не се подходящи за всички видове проекти за научни изследвания и иновации и преди тяхното внедряване в по-голям мащаб са необходими данни от пилотното изпитване (вж. точки 56 – 69).

Препоръка 2—засилена проверка на еднократните общи суми

Комисията следва да засили изпитването на опростените варианти за разходите и по-специално на еднократните общи суми, чрез:

- i) анализиране и докладване на резултата от поканите, които вече са започнали в рамките на „Хоризонт 2020“, веднага щом бъдат налични първите резултати;
- ii) стартиране на нови пилотни инициативи в по-голям мащаб, за да бъдат определени най-подходящите видове проекти, да се разгледат възможните недостатъци и да се разработят подходящи коригиращи мерки.

Тези мерки следва да бъдат въведени незабавно.

Стартиране на проект

122. Едва 20 % от респондентите в проучването на ЕСП считат, че мерките за опростяване, предприети от Комисията, действително са намалили административната тежест, свързана с кандидатстването за финансиране. Половината от респондентите съобщават, че усилията за разработване на предложение остават непроменени (вж. **точки 70 – 71**).

123. Повечето респонденти са удовлетворени, че оттеглянето на етапа на договаряне е намалило тежестта, въпреки че значително мнозинство са на противоположно мнение. Липсата на официално договаряне се счита за ускоряване на процеса, а споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ може да бъде допълнително прецизирано. Недоволните от премахването на този етап считат, че вече има по-голяма вероятност да се правят изменения в споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ след подписването му (вж. **точки 72 – 75**).

124. Кандидатите изразяват съжаление относно положените от тях усилия за разработване на дълги предложения, чието качество е сметено за добро, но не достатъчно, за да бъдат финансирани. Според респондентите по-широкото използване на двуетапни покани ще намали тежестта, но би било подходящо само за онези научни

области и пазарни сектори, в които допълнителният етап няма да забави навлизането на резултатите от проектите на пазара (вж. **точки 76 – 79**).

Препоръка 3 — изследване по-широката употреба на двуетапната оценка на предложенията

Комисията следва да определи по-голям брой теми, където използването на двуетапни оценки на предложенията би могло да намали административната тежест за неуспелите кандидати, като същевременно се запази възможно най-кратък срок за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, ако бързината на навлизане на пазара е от решаващо значение.

Тези мерки следва да бъдат въведени до началото на 2021 г.

125. Повечето респонденти считаха, че критериите за оценяване на предложенията са подходящи. Някои бенефициенти обаче изразяват загриженост, че експертите може да не притежават достатъчно технически знания, за да се гарантира качество при оценките, особено в мултидисциплинарните проекти. Освен това оценителите може да не разполагат с достатъчно време за оценка на дълги и сложни предложения, а дневната ставка на възнаграждение не е била преразглеждана от 2007 г. Значителен брой бенефициенти съобщиха, че са неудовлетворени от качеството на обратната информация за оценките, което може да осуети техните усилия за подобряване на следващите предложения (вж. **точки 80 – 90**).

Препоръка 4 — преразглеждане условията за възнаграждение на експертите оценители

Комисията следва да актуализира дневната ставка на възнаграждение и да преразгледа необходимото време на експертите за извършване на надеждни оценки на проектните предложения.

Тази мярка следва да бъде въведена до края на 2019 г.

126. Знакът за високи постижения е имал само ограничено въздействие на национално равнище, тъй като той не е всеобщо признат в държавите членки. Той не намалява достатъчно тежестта за кандидатите с добри предложения (вж. **точки 91 – 96**).

Препоръка 5 — увеличаване значението на Знака за високи постижения

Комисията следва:

- i) при разработването на следващата рамкова програма да създаде подходящи механизми за улесняване признаването на отличните проекти за научни изследвания от различните схеми на ЕС и национални схеми за финансиране.
- ii) да работи за постигане на полезно взаимодействие между програмите, така че да се увеличи вероятността проектите, на които е присъден Знак за високи постижения, да получат по-лесен достъп до други източници на финансиране;
- iii) да изготви подходящи насоки относно начина на използване на Знака за високи постижения.

Тези мерки следва да бъдат въведени до началото на 2021 г.

Отчитане и одитиране на разходите по проектите

127. По-голямата част от отговорилите респонденти одобряват въведените мерки в „Хоризонт 2020“ за опростяване на правилата за изчисляване и отчитане на разходите за персонал. Възникнали са обаче някои отрицателни странични ефекти, а направените корекции по време на изпълнението на програмата са причинили известно объркване и правна несигурност. Изчисляването и отчитането на разходите за персонал остава основната област, в която допълнително опростяване на правилата би помогнало на бенефициентите чрез намаляване на административните изисквания. По-голямото разчитане на обичайни счетоводни практики за разходи, по-специално за разходите за персонал, би могло да намали административната тежест (вж. ***точки 97 – 105***).

Препоръка 6 — осигуряване на стабилност на правилата и указанията за участниците

Комисията следва:

- i) да запази последователността на правилата за участие между рамковите програми, когато това е възможно;
- ii) да сведе до минимум измененията на указанията по време на изпълнението на рамковата програма;

- iii) да опрости регистрите за отработено време, за да се избегне ненужното отчитане на усилията по работни пакети;
- iv) да проучи възможността за по-широко възприемане на обичайните счетоводни практики за разходи, по-специално за разходите за персонал.

Тези мерки следва да бъдат въведени до началото на 2021 г.

128. За „Хоризонт 2020“ Комисията е въвела одитна стратегия, основана на подход, свързан в по-голяма степен с риска, отколкото за предходните рамкови програми. ЕСП установи, че новата стратегия е намалила одитната тежест за бенефициентите. ЕСП обаче установи също, че качеството на последващите одити, които се извършват от външни одиторски дружества, би могло да се подобри. Процесът на последващ одит все още се счита за твърде дълъг (вж. **точки 106 – 112**).

Препоръка 7—подобряване на качеството на последващите одити от външни изпълнители

Комисията следва:

- i) да подобри механизмите си за проверка на качеството на последващите одити от външни изпълнители и
- ii) да ускори извършването им.

Тези мерки следва да бъдат въведени до началото на 2021 г.

Участие на МСП

129. Участието на МСП се е увеличило в „Хоризонт 2020“ в сравнение с 7РП. Сметната палата обаче установи, че някои МСП са изпитвали трудности както по време на процеса на подаване на заявления, така и при осъществяването на техните проекти за научни изследвания и иновации. Практиката за използване на външни консултанти е често срещана при изготвянето на предложенията, особено при инструмента за МСП и в по-малка степен – при управлението и докладването на проекти. Освен това в „Хоризонт 2020“ тази практика се увеличила в сравнение със 7РП. Една от основните

причини за търсенето на външна помощ е справянето със сложността на програмата.

Дългите насоки са създали допълнителна тежест за МСП (вж. **точки 113 – 115**).

Препоръка 8 — допълнително опростяване на инструментите и указанията за МСП

Комисията следва да опрости допълнително своите инструменти и насоки по такъв начин, че те да налагат минимална тежест на МСП, и особено на стартиращите предприятия, които не разполагат с ресурсите и персонала, за да се справят с тяхната сложност. По-специално Комисията следва да разгледа издаването на съкратена версия на насоките АОСОБФП за МСП и новите участници.

Тези мерки следва да бъдат въведени до началото на 2021 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав IV, ръководен от Neven MATES, член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 02 октомври 2018 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE

Председател

Рискове от използването на опростени варианти за разходите според разбиранята на бенефициентите

- Еднократните общи суми и наградите може да бъдат по-подходящи за по-малки проекти с по-високо РТГ (технологично развити) с ясно определени резултати и не толкова подходящи за по-големи, по-базови проекти за научни изследвания, които носят присъщ риск.
- Оценката на постиженията по проектите ще бъде изключително важна и Комисията ще трябва да разчита на квалифицирани проверители с компетентност в съответния сектор (каквито често се намират трудно).
- Обвързването на плащанията с постигането на научните резултати би могло да означава, че бенефициентите не получават финансиране за действително извършена научноизследователска дейност.
- Ако еднократните общи суми не са индексирани спрямо националните разходи за труд, координаторите на проектите може да бъдат изкушени да избират партньори по проектите въз основа на съображения, свързани с разходите за труд, а не на върхови научни постижения. Това може да създаде географски дисбаланси в полза на държавите, в които разходите за труд са по-ниски.
- Управлението на проектите и консорциумите ще бъде по-сложно. Възможно е да се появи напрежение в консорциумите по проектите (особено в големите проекти с няколко бенефициенти) поради по-големите финансови взаимозависимости между партньорите по проектите (например целият консорциум може да не получи финансиране, ако един партньор изостава). Ако не бъде решен по подходящ начин, този проблем може да направи утвърдените консорциуми по-малко склонни да включват нови, потенциално ненадеждни партньори, по-специално МСП.
- Наградите може да облагодетелстват определени участници. По-малките няма да разполагат с ресурсите да осъществяват изследователски проекти без предварително финансиране или разумна гаранция за последващо финансиране. Публичните органи,

като например много университети и научноизследователски центрове, не могат да поемат риска, свързан с невъзможността да спечелят награда (след като са осъществили проекта за научни изследвания) и не могат да започнат проект за научни изследвания без финансова подкрепа.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„ПО-ГОЛЯМАТА ЧАСТ ОТ МЕРКИТЕ ЗА ОПРОСТЯВАНЕ, ВЪВЕДЕНИ В ПРОГРАМА „ХОРИЗОНТ 2020“, СА УЛЕСНИЛИ БЕНЕФИЦИЕНТИТЕ, НО ВСЕ ОЩЕ ИМА ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПОДОБРЕНИЕ“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

VIII. До момента по линия на Знака за високи постижения са въведени 30 схеми за подпомагане в 15 държави. Комисията обаче приема, че е необходимо допълнително развитие. За повече подробности вж. отговора на Комисията по точка 91.

X. Общата служба за одит увеличи усилията си, за да гарантира, че всички одити се извършват ефективно. Външните фирми се наблюдават и контролират щателно чрез срещи, обучения, ежедневни инструкции и насоки.

XI. Комисията приема всички препоръки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Общ отговор на Комисията по точки 35 и 36.

Изпълнителят отговаря в срок от 3 работни дни, а докладите за 2016/2017 г. съдържат информация относно времето за отговор на всяко информационно бюро (със средно по 7,5 дни).

Децентрализираната структура позволява директен отговор на конкретното запитване да се дава от най-компетентната служба. 36-те тематични информационни бюра осигуряват информация от персонал с подходящ професионален експертен опит в дадена област, в зависимост от техническите особености и характеристики на схемите. Тази организация внася съгласуваност и последователност.

В много ограничен брой случаи, в които на участниците е била предоставена неточна информация, това е било коригирано от бекофис на RES в рамките на REA посредством коригиращ имейл, изпратен до съответния участник.

66. Въз основа на Финансовия регламент¹ предоставянето на безвъзмездни средства на каскаден принцип не може да надвишава 60 000 EUR за всяка трета страна, освен в случаите, когато това е необходимо за постигане на целите на действието. Комисията подчертава, че данните, посочени в текста, се отнасят до конкретна област на работната програма (ИКТ).

Общ отговор на Комисията по точки 92—96.

Знакът за високи постижения е първият конкретен опит за създаване на конкретни полезни взаимодействия с европейските структурни и инвестиционни фондове. Той е постигнал известна степен на успех с 35 схеми, въведени в 15 държави членки. Все пак Комисията приема, че въздействието е ограничено.

¹ Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1).

Комисията предприе редица стъпки в рамките на „Хоризонт 2020“, за да подобри потенциалното въздействие на схемата:

- Разширяване на обхвата през 2016 г. с включване на действия „Мария Склодовска-Кюри“;
- Приемане в началото на януари 2017 г. на Обяснителна бележка относно прилагането на правилата за държавна помощ във връзка със Знака за високи постижения;
- Създаване на общност за обмяна на практики, обединяваща над 200 органа за финансиране;
- Публикуване на указания.

Въпреки това ограниченията, установени от Европейската сметна палата, особено във връзка със свободата на националните програми и програмите по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове да избират дали да признаят Знака или не, продължават да представляват проблем.

Предложенията за следващото поколение програми ще улеснят допълнително полезните взаимодействия между Рамковата програма за научни изследвания на ЕС, европейските структурни и инвестиционни фондове и други програми на ЕС и националните и регионалните програми. Опитът, придобит във връзка със Знака за високи постижения, е основен фактор, допринасящ за създаването на тези нови разпоредби.

109. Общата служба за одит създаде звено за контрол на качеството, което проверява всички одитни доклади в работния и окончателния им вид и осигурява съгласуваност с действащите правила и с предходни одитни становища по същите въпроси.

111. Общата служба за одит постави силен акцент върху гарантирането на последователно и висококачествено извършване на одитите. Външните фирми се наблюдават и контролират щателно чрез срещи, обучения, ежедневни инструкции и насоки.

Общ отговор на Комисията по точки 113 и 114.

Комисията отбелязва, че е налице съществено увеличение на участието на МСП, което свидетелства за това, че „Хоризонт 2020“ ги привлича и подкрепя.

Участието на МСП в 7РП представлява 17 % от съответните разходи, като приносят на ЕС за седемте години е в размер на 4,9 млрд. евро. До юли 2018 г. участието на МСП в „Хоризонт 2020“ представлява 24 % от съответните разходи, което надвишава съществено целта от 20 %, като само за четири години приносят на ЕС е в размер на 5,6 млрд. евро.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

118. На портала за участниците те могат да докладват случаи на непоследователност чрез формуляр на RES, който се подава онлайн.

Децентрализираната структура позволява директен отговор на конкретното запитване да се дава от най-компетентната служба. 36-те тематични информационни бюра осигуряват информация от персонал с подходящ професионален експертен опит в дадена област. Тази организация внася съгласуваност и последователност.

Осъществява се също така контрол на качеството от страна на бекофиса на службата за справки в областта на научните изследвания (RES) към REA.

Препоръка 1 — по-добра комуникация с кандидатите и бенефициерите

Комисията приема тази препоръка.

Препоръка 2 — засилване на изпитването на еднократните суми

Комисията приема тази препоръка.

123. В 7РП средният брой на измененията по безвъзмездни средства е бил 0,99. По предварителни данни за „Хоризонт 2020“ той е 0,60. Следователно няма доказателства, че подходът без договаряне е увеличил вероятността за изменения на споразумението за безвъзмездни средства след подписването му.

Препоръка 3 — проучване на по-широкото използване на двуетапни оценки

Комисията приема тази препоръка.

Препоръка 4 — преразглеждане на условията на заплащане на експертите оценители

Комисията приема тази препоръка.

126. Днес съществуват 35 схеми по линия на Знака за високи постижения, действащи в 15 държави. Комисията приема, че има допълнителен потенциал, който трябва да бъде разгърнат. Включени са допълнителни разпоредби за следващото поколение програми. Въпреки това признаването на Знака за високи постижения от държавите членки ще остане незадължително — това е въпрос на избор от тяхна страна.

Препоръка 5 — по-голямо признаване на Знака за високи постижения

Комисията приема тази препоръка.

Препоръка 6 — стабилност на правилата и насоките за участниците

Комисията приема тази препоръка.

128. Вж. отговорите на Комисията по точки 109 и 112.

Препоръка 7 — подобряване на качеството на последващите одити, възложени на външни изпълнители

Комисията приема тази препоръка.

Препоръка 8 — по-нататъшно опростяване на инструментите и насоките за МСП

Комисията приема тази препоръка.

| Събитие | Дата |
|---|---------------|
| Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО) / Начало на одита | 12.12.2017 г. |
| Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект) | 19.7.2018 г. |
| Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура | 2.10.2018 г. |
| Получаване на официалните отговори на Комисията (или друг одитиран обект) на всички езици | 31.10.2018 г. |

PDF ISBN 978-92-847-0730-0

doi:10.2865/54832

QJ-AB-18-020-BG-N

HTML ISBN 978-92-847-0774-4

doi:10.2865/393663

QJ-AB-18-020-BG-Q

Опростяването на финансирането на научни изследвания и иновации в ЕС от много години е на дневен ред, тъй като промишлеността, академичната общност и изследователите в Европа се нуждаят от по-прости административни правила, по-добра комуникация с Европейската комисия, правна сигурност и последователност. С програма „Хоризонт 2020“ Комисията въвежда промени, разработени с цел да опростят правилата в тази област. Извършеният от Сметната палата одит разгледа дали тези промени са постигнали ефективно намаляване на административната тежест за бенефициентите. Сметната палата заключи, че по-голямата част от мерките за опростяване на правилата са били ефективни, въпреки че не всички действия са дали желанния резултат и все още има възможности за подобряване. Бенефициентите се нуждаят от по-лесни за прилагане насоки и инструменти, а Комисията следва да продължи да изпробва целесъобразността и използваемостта на новите схеми за финансиране. Стабилността на правилата също е важна и въпреки че бенефициентите могат да се адаптират към сложни правила, честите промени на указанията могат да причинят объркване и несигурност.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туйтър: @EUAuditors

©Европейски съюз, 2018 г.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.