

Erityiskertomus

Suurin osa Horisontti 2020 puiteohjelmaan tehdyistä yksinkertaistamistoimista on helpottanut edunsaajien elämää, mutta parantamisen varaa on yhä

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti)



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

TARKASTUSTIIMI

Tilintarkastustuomioistuimissa esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallintaan liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuden tai säännönmukaisuuden kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi IV tarkastusjaosto, jonka erikoisalana ovat markkinoiden sääntely ja kilpailukykyinen talous. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Neven Mates. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Alex Brenninkmeijerin johdolla, ja siihen osallistuivat myös kabinettipäällikkö Raphael Debets, kabinettiavustaja Di Hai, toimialapäällikkö Paul Stafford, tehtävävastaava Daniela Hristova sekä tarkastajat Wayne Codd, Juan Antonio Vázquez Rivera ja Marco Montorio.



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

SISÄLLYS

	Kohta
Lyhenteet	
Sanasto	
Tiivistelmä	I - XI
Johdanto	1 - 10
Mikä Horisontti 2020 -puiteohjelma on?	1 - 4
EU:n tutkimus- ja innovointirahoituksen historiaa	5 - 7
Tiivistelmä viimeisimmistä yksinkertaistamisaloitteista	8 - 10
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	11 - 14
Tarkastuksen laajuus	11 - 12
Tarkastustapa	13 - 14
Huomautukset	15 - 115
Komissio hyödynsi kokemustaan aiemmista ohjelmista määrittääkseen, mitä yksinkertaistamistoimia tarvittiin	15 - 20
Tärkeimmät muutokset yksinkertaistamisen aikaansaamiseksi tehtiin suunnittelun, organisoinnin ja tukivälineiden avulla	21 - 69
Yhteinen tukikeskus on merkittävä askel kohti Horisontti 2020 -puiteohjelman yhdenmukaista täytäntöönpanoa	21 - 29
Edunsaajat arvostavat viestintä- ja palautekanavia, mutta eräät niistä ilmoittavat yhä epä johdonmukaisesta kohtelusta ja palvelujen vaihtelevasta tasosta	30 - 45
Osallistujaportaali tekee avustusten hallinnoinnista yksinkertaisempaa edunsaajille	46 - 51
Komission ohjeet (selitetty avustussopimusmalli) ovat kattavat, mutta niitä on vaikea käyttää ja tiheät muutokset ovat aiheuttaneet epävarmuutta	52 - 55
Uusia aloitteita, joilla on yksinkertaistamista edistävää potentiaalia, ei ole vielä testattu ja arvioitu täysimittaisesti	56 - 69

Avustuksen saaminen on nopeutunut, mutta mahdollisuuksia vähentää hallinnollista rasitusta ei ole hyödynnetty täysimittaisesti	70 - 96
Neuvotteluvaiheen poistaminen on lyhentänyt käsittelyaikaa	72 - 75
Kaksivaiheisen lähestymistavan laajempi käyttö voisi vähentää monien hylättyjen hakijoiden kustannuksia	76 - 79
Arviointien laatu ja hylätyille hakijoille annettava palaute aiheuttavat edelleen huolta	80 - 90
Huippuosaamismerkki ei ole täyttänyt odotuksia	91 - 96
Hankkeen kustannusten raportointi ja tarkastus	97 - 112
Henkilöstökustannuksia koskevia sääntöjä yksinkertaistettiin, mutta eräät muutokset ovat aiheuttaneet edunsaajille vaikeuksia ja henkilöstökustannukset ovat edelleen pääasiallinen suurten virheiden lähde	97 - 105
Tarkastustaakka on keventynyt, mutta edunsaajia kohdellaan epä johdonmukaisesti ulkoistetuissa jälkitarkastuksissa	106 - 112
Pk-yritysten osallistuminen on lisääntynyt, mutta esteitä on jäljellä	113 - 115
Johtopäätökset ja suositukset	116 - 129
Organisatoriset yksinkertaistamistoimet	117 - 121
Hankkeen käynnistäminen	122 - 126
Hankkeen kustannusten raportointi ja tarkastus	127 - 128
Pk-yritysten osallistuminen	129

Liite – Yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käytön riskit edunsaajien näkökulmasta

Komission vastaukset

LYHENTEET

AMGA	Selitetty avustussopimusmalli (<i>Annotated Model Grant Agreement</i>)
CIP- puiteohjelma	Kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelma
EARTO	Euroopan tutkimus- ja teknologiaorganisaatioiden liitto
EASME	Pienistä ja keskisuurista yrityksistä vastaava toimeenpanovirasto
EIT	Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti
EP	Euroopan parlamentti
ETT	Euroopan tilintarkastustuomioistuin
EUA	Euroopan yliopistojen liitto
Horisontti 2020	Kahdeksas puiteohjelma
Pk-yritykset	Pienet ja keskisuuret yritykset
REA	Tutkimuksen toimeenpanovirasto
RES-palvelu	Research Enquiry Service -palvelu
SMEI	Pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskeva väline
TRL	Teknologian valmiustaso (<i>Technology readiness level</i>)
UEAPME	Käsityöllisyyden ja pienten ja keskisuurten yritysten eurooppalainen liitto
YTK	Yhteinen tutkimuskeskus

SANASTO

Aihekohtainen katsaus: Maaliskuussa 2018 julkaistu tilintarkastustuomioistuimen aihekohtainen katsaus ”EU:n tutkimusohjelman yksinkertaistaminen Horisontti 2020 -puiteohjelman jälkeen”.

Edelleen myönnettävä rahoitus (kaskadirahoitus): Euroopan komission mekanismi, jolla avustusten edunsaajat voivat jakaa varoja edelleen myönnettävinä avustuksina yhteenliittymän ulkopuolisille kolmansille osapuolille.

Edunsaaja: Henkilö tai organisaatio, jolle on (yksittäin tai ryhmässä) myönnetty EU:n rahoitusta avustuksen muodossa.

Ehdotuspyyntö: Menettely, jolla hakijoita kehoitetaan toimittamaan hanke-ehdotuksia saadakseen EU:n rahoitusta. Ehdotuspyyntöjä on useita tyyppejä (joihin liittyy erityisiä toimittamis- tai arviointijärjestelyjä): kaksivaiheiset ehdotuspyynnöt; ehdotuspyynnöt, joissa on useita määräaikoja; kehotukset toimittaa ehdotus.

Ennakkotarkastukset: Ennaltaehkäisevät tarkastukset, jotka suoritetaan joko ennen avustuksen allekirjoittamista tai ennen maksamista.

Eurooppa 2020: Euroopan komission 3. maaliskuuta 2010 ehdottama kymmenvuotinen strategia Euroopan unionin talouden edistämiseksi (korvasi Lissabonin strategian vuosiksi 2000–2010). Päättävöitteena on ”älykäs, kestävä ja osallistava kasvu” koordinoimalla paremmin EU:n ja jäsenvaltioiden toimintapolitiikkaa.

Hakija: Henkilö tai organisaatio, joka (yksittäin tai ryhmässä) hakee EU:n rahoitusta.

Hankevastaava: EU:n virkamies, joka vastaa EU:n edun valvonnasta hankkeessa; edunsaajien tärkein yhteyshenkilö. Hankevastaava seuraa tavallisesti hanketta alusta loppuun, ja hänellä on avainrooli kaikissa hanketta koskevissa merkityksellisissä päätöksissä (maksut, muutokset, tarkistukset jne.).

Horisontti 2020: Kahdeksas puiteohjelma.

Horizon 2020 dashboard: Osallistujaportaalin kautta saatavilla oleva verkkosivusto, jolla esitetään Horisontti 2020 -puiteohjelman täytäntöönpanoa koskevia tietoja

Innovaatiounioni: Yksi Eurooppa 2020 -strategian seitsemästä lippulaiva-aloitteesta.

Jälkitarkastukset: Maksun suorittamisen jälkeen suoritettavat tarkastukset.

Kannustuspalkinnot: Yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen tyyppi, jossa rahoitusta annetaan kilpailun palkintona.

Kansallinen yhteyspiste: EU:n jäsenvaltion tai muun Horisontti 2020 -puiteohjelmaan osallistuvan maan perustama kansallinen rakenne, jolla annetaan hakijoille räätälöityä tukea paikan päällä heidän omalla kielellään.

Kertakorvaukset: Yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen tyyppi, jossa ennalta vahvistetut määrät korvataan, kun ennalta määritetyt hanketavoitteet tai välitavoitteet on saavutettu, osallistujan tarvitsematta raportoida tosiasiallisia aiheutuneita kustannuksia.

Käsittelyaika: määritellään hallinnollisena ajanjaksona ehdotuksen toimittamisesta avustussopimuksen allekirjoittamiseen, joka merkitsee hankkeen virallista aloittamista.

Monivuotinen rahoituskehys: Monivuotinen EU:n talousarvio, jossa vahvistetaan EU:n varainkäytön prioriteetit ja muuttujat 5–7 vuoden ajanjaksoksi.

Osallistujaportaali: Osallistujaportaali on EU:n rahoittamien tutkimus- ja innovointihankkeiden sähköisen hallinnoinnin verkkoalusta, jolla ylläpidetään palveluja avustusehdotusten ja hankkeiden hallinnoimiseksi koko niiden elinkaaren ajan.

Osallistumista koskevat säännöt: Asetuksessa (EU) N:o 1290/2013 säädetyt Horisontti 2020 -puiteohjelmaa koskevat erityiset rahoitussäännöt.

Pienet ja keskisuuret yritykset (pk-yritykset): Yritykset, joiden palveluksessa on alle 250 työntekijää ja joiden vuotuinen liikevaihto on enintään 50 miljoonaa euroa ja/tai joiden vuotuisen taseen loppusumma on enintään 43 miljoonaa euroa (määritelty suosituksen 2003/361/EY liitteen 2 artiklassa).

Puiteohjelma: Puiteohjelma on EU:n tärkein väline eurooppalaisen tutkimuksen rahoittamiseksi. Euroopan komissio ehdottaa puiteohjelmaa, ja neuvosto ja Euroopan parlamentti hyväksyvät sen yhteispäätösmenettelyllä.

Research Enquiry Service -palvelu (RES): Komission tarjoama verkkopohjainen palvelu, joka vastaa hakijoiden ja edunsaajien yleisiin kysymyksiin eurooppalaisesta tutkimuksesta sekä oikeussubjektien validointiprosessia koskeviin kysymyksiin.

Selitetty avustussopimusmalli: Hakijoille ja edunsaajille tarkoitettu käyttöopas, jossa esitetään ja selitetään yleisen avustussopimusmallin sekä Horisontti 2020 -puiteohjelman eri avustussopimusmallien termit.

Teknologian valmiustaso (TRL): NASAn kehittämä mitta-asteikko tietyn teknologian kypsyyden arvioimiseksi. Sitä käytetään lähinnä arvioitaessa yksittäisten teknologisten komponenttien valmiutta toimia suuremmassa teknologisessa järjestelmässä. Asteikolla 1–9 taso TRL 1 vastaa suunnilleen perustutkimusta, tasot TRL 2–4 soveltavaa tutkimusta, tasot TRL 5–6 soveltavaa tutkimusta / kehittämistä, tasot TRL 7–8 demonstrointia ja taso TRL 9 täysimittaista käyttöönottoa.

Tutkimus- ja innovointiperhe: Komission pääosastot, toimeenpanovirastot ja yhteisyritykset.

Yhteinen tukikeskus: Komission pääosasto, johon on keskitetty kaikki tutkimuksen ja innovoinnin tukipalvelut.

TIIVISTELMÄ

I. Horisontti 2020 on kahdeksas EU:n tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelma. Sen määrärahat ovat 76,4 miljardia euroa vuosiksi 2014–2020, ja se on maailman suurin julkinen tutkimus- ja innovointiohjelma.

II. Horisontti 2020 -puiteohjelma vaikuttaa useisiin EU:n toimintapolitiikkoihin ja sitä hallinnoivat useat komission pääosastot, mikä lisää sen monimutkaisuutta. Horisontti 2020 -puiteohjelmassa komissio on yksinkertaistanut sääntöjään ja menettelyjään, lyhentänyt käsittelyaika, virtaviivaistanut tietotekniikkajärjestelmiään, vähentänyt rahoitusjärjestelmien määrää ja antanut edunsaajille selvempiä ohjeita ja enemmän oikeusvarmuutta.

III. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, ovatko komission yksinkertaistamistoimenpiteet vähentäneet edunsaajien hallinnollista rasitusta. Se tutki, perustuiko toimenpiteiden suunnittelu aiempiin arviointeihin ja sidosryhmien antamaan palautteeseen.

Tilintarkastustuomioistuin suoritti kyselytutkimuksen Horisontti 2020 -puiteohjelman avustuksia saaneiden edunsaajien keskuudessa arvioidakseen niiden näkemyksiä kyseisten toimenpiteiden myönteisestä ja kielteisestä vaikutuksesta edunsaajiin kohdistuvan hallinnollisen rasituksen vähentämisen suhteen.

IV. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että suurin osa komission yksinkertaistamistoimenpiteistä on vähentänyt vaikuttavalla tavalla Horisontti 2020 -puiteohjelman edunsaajien hallinnollista rasitusta, vaikka kaikilla toimilla ei ole saavutettu haluttua tulosta ja parantamisen varaa on yhä. Sääntöjen vakaus on myös tärkeää; edunsaajat pystyvät mukautumaan monimutkaisiin sääntöihin, mutta ohjeiden tiheät muutokset aiheuttavat hämmennystä ja epävarmuutta.

V. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio hyödynsi kokemustaan aiempien puiteohjelmien hallinnoinnista yksilöidäkseen, missä tarvittiin yksinkertaistamista. Uusi organisaatorakenne ja uudet horisontaaliset rakenteet, etenkin yhteisen tukikeskuksen perustaminen, edistivät yksinkertaistamista merkittävästi. Näin ohjelman täytäntöönpanosta saatiin johdonmukaisempaa.

VI. Research Enquiry Service -palvelua, jolla annetaan neuvoja ja tukea hakijoille ja osallistujille, ei sisällytetty yhteiseen tukikeskukseen. Vaikka sitä on parannettu seitsemännestä puiteohjelmasta, se on vain yksi monista kanavista, joilla vastataan tiedusteluihin, mikä tarkoittaa, että tapausten johdonmukaista käsittelyä ei voitu taata. Myös kansalliset yhteyspisteet tarjoavat vaihtelevan tasoista tukea ja neuvontaa.

VII. Osallistujaportaalin kaltaisia tukivälineitä parannettiin. Sähköisten allekirjoitusten käyttöönotto yksinkertaisti avustusten myöntämistä ja hallinnointia hakijoiden ja edunsaajien kannalta. Tästä huolimatta tarvitaan yhä joitakin teknisiä parannuksia. Vaikka avustuksia koskeva käyttöohje tarjoaa kattavia ja yksityiskohtaisia tietoja, siinä navigointi on vaikeaa varsinkin kokemattomille edunsaajille.

VIII. Käsittelyaika hakemuksesta avustussopimuksen allekirjoittamiseen on lyhentynyt sähköisen hallinnoinnin ja neuvotteluvaiheen poistamisen ansiosta huomattavasti, mutta mahdollisuuksia vähentää hallinnollista räsitusta ei ole hyödynnetty täysimittaisesti. Vain murto-osassa ehdotuspyynnöistä käytetään kaksivaiheista arviointia. Tämä vaikuttaa erityisesti hakijoihin, joiden hakemusta ei hyväksytä. Myöskään huippuosaamismerkki, jolla on tarkoitus auttaa parhaita hylättyjä ehdotuksia saamaan rahoitusta muualta, ei ole vielä ollut vaikuttava.

IX. Pyrkimyksillä yksinkertaistaa henkilöstökustannuksia koskevia sääntöjä ei ole saavutettu haluttuja tuloksia, ja säännöt ovat edelleen edunsaajien kannalta monimutkaiset, mikä aiheuttaa virheitä kuluilmoituksissa. Käyttöön otetuissa uusissa lähestymistavoissa ilmeni joitakin kielteisiä sivuvaikutuksia, ja myöhemmin toteutetut mukautukset ovat aiheuttaneet jonkin verran hämmennystä ja oikeudellista epävarmuutta. Tavanomaisten kustannuslaskentakäytäntöjen käytön lisääminen etenkin henkilöstökustannusten kohdalla voisi vähentää hallinnollista räsitusta. Uudet yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot, kuten kertakorvaukset ja kannustuspalkinnot, voivat mahdollisesti vähentää hallinnollista räsitusta, mutta komissio ei ole vielä testannut niitä riittävästi.

X. Yhteisen tarkastusyksikön perustaminen ja uusi tarkastusstrategia ovat vähentäneet tarkastustaakkaa seitsemänten puiteohjelmaan verrattuna, mutta ulkoistettujen jälkitarkastusten vaihteleva laatu voi aiheuttaa edunsaajille turhautumista ja hämmennystä.

XI. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio

- a) parantaa kommunikointia hakijoiden ja edunsaajien kanssa
- b) tehostaa kertakorvausten testausta
- c) tutkii mahdollisuutta lisätä ehdotusten kaksivaiheista arviointia
- d) käy uudelleen läpi arvioijina toimiviin asiantuntijoihin sovellettavat palkkaehdot
- e) lisää huippuosaamismerkinn tunnistamista
- f) varmistaa, että säännöt ovat vakaat ja osallistujille annetaan ohjausta
- g) parantaa ulkoistettujen tarkastusten laatua
- h) yksinkertaistaa pk-yrityksille tarkoitettuja välineitä ja ohjeita lisää

JOHDANTO

Mikä Horisontti 2020 -puiteohjelma on?

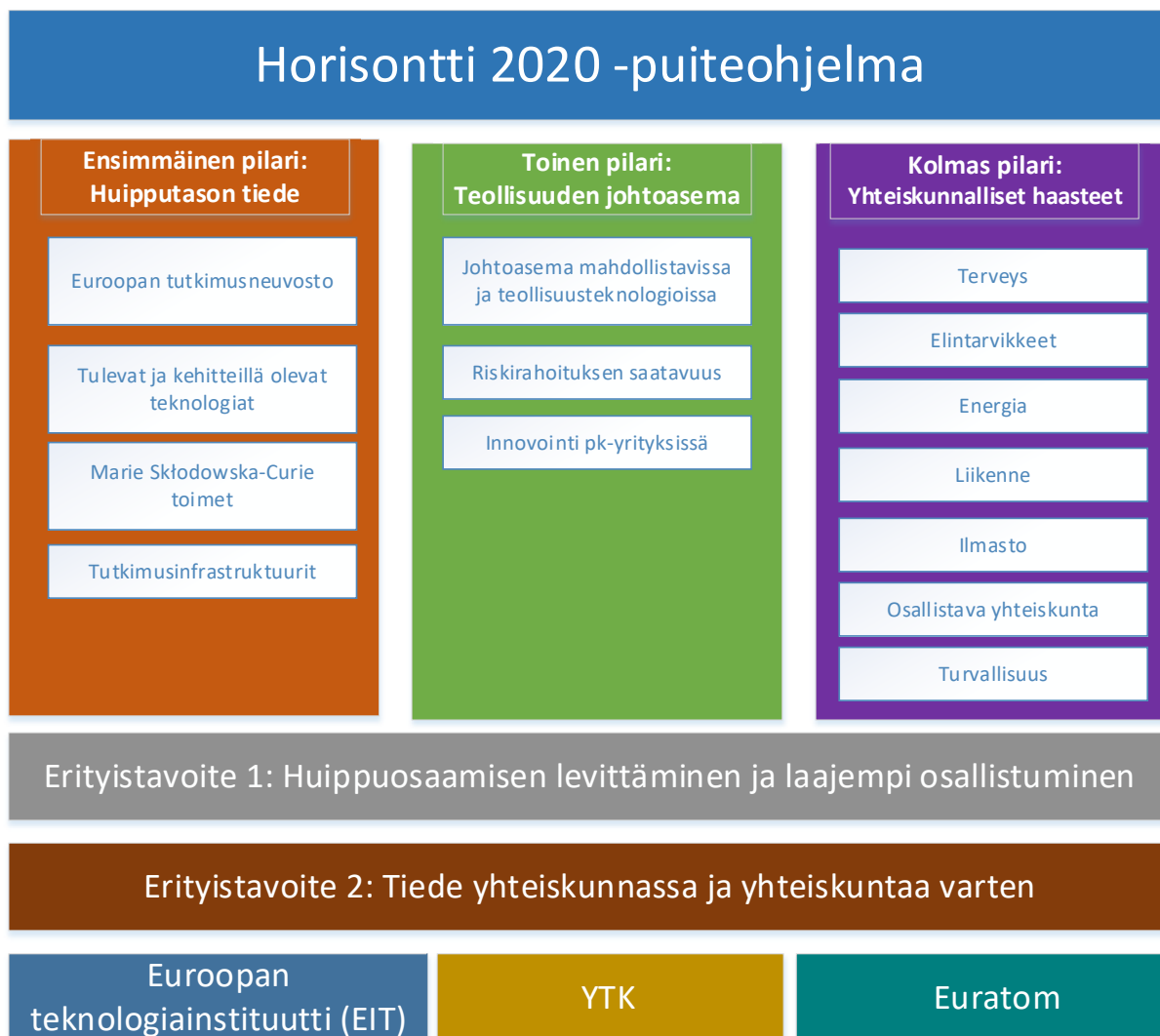
1. Horisontti 2020 on kahdeksas EU:n tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelma. Sen määrärahat ovat 76,4 miljardia euroa¹ vuosiksi 2014–2020, ja se on maailman suurin julkinen tutkimus- ja innovointiohjelma.
2. Horisontti 2020 -puiteohjelman juuret ovat Eurooppa 2020 -strategian painopisteissä. Se rakentuu useita erilaisia aihealueita kattavien kolmen pääpilarin ja kahden erityistavoitteen varaan (ks. kaavio 1). Sillä tarjotaan rahoitusta tutkijoille, tutkimuslaitoksille, yliopistoille, yksityisille yrityksille (sekä suuryrityksille että pk-yrityksille) sekä julkisille elimille joko yksittäin tai tutkimusyhteistyöhankkeisiin osallistuvina yhteenliittyminä.
3. Ohjelmassa painotetaan erityisesti pk-yrityksiä. Euroopan komissio painottaa pk-yritysten osallistumista sekä yhteistyöhankkeissa että uuden pk-yrityksille kohdennetun välineen avulla, joka suunniteltiin erityisesti erittäin innovatiivisia pieniä yrityksiä varten.
4. Tutkimuksen ja innovoinnin monialainen luonne ja niiden vaikutus useisiin erilaisiin EU:n toimintapolitiikkoihin muokkaa Horisontti 2020 -puiteohjelman hallinnointitapaa. Komission tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto (RTD) hallinnoi ohjelmaa yhdessä kahdeksan muun pääosaston kanssa². Jotkin osat määrärahoista saattavat olla useamman kuin yhden

¹ Horisontti 2020 -puiteohjelman päivitetty talousarvio Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) perustamisen ja Euroopan atomienergiayhteisön tutkimus- ja koulutustoimintaa koskevan ohjelman huomioon ottamisen jälkeen.

² Tutkimuksen ja innovoinnin PO, viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian PO, sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan PO, koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin PO, maatalouden ja maaseudun kehittämisen PO, liikenteen ja liikkumisen PO, muuttoliike- ja sisäasioiden PO, energian PO ja yhteinen tutkimuskeskus.

pääosaston vastuulla. Kaiken kaikkiaan 22 eri elintä³ toteuttaa Horisontti 2020 -puiteohjelman talousarviota.

Kaavio 1 – Horisontti 2020 -puiteohjelman rakenne



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

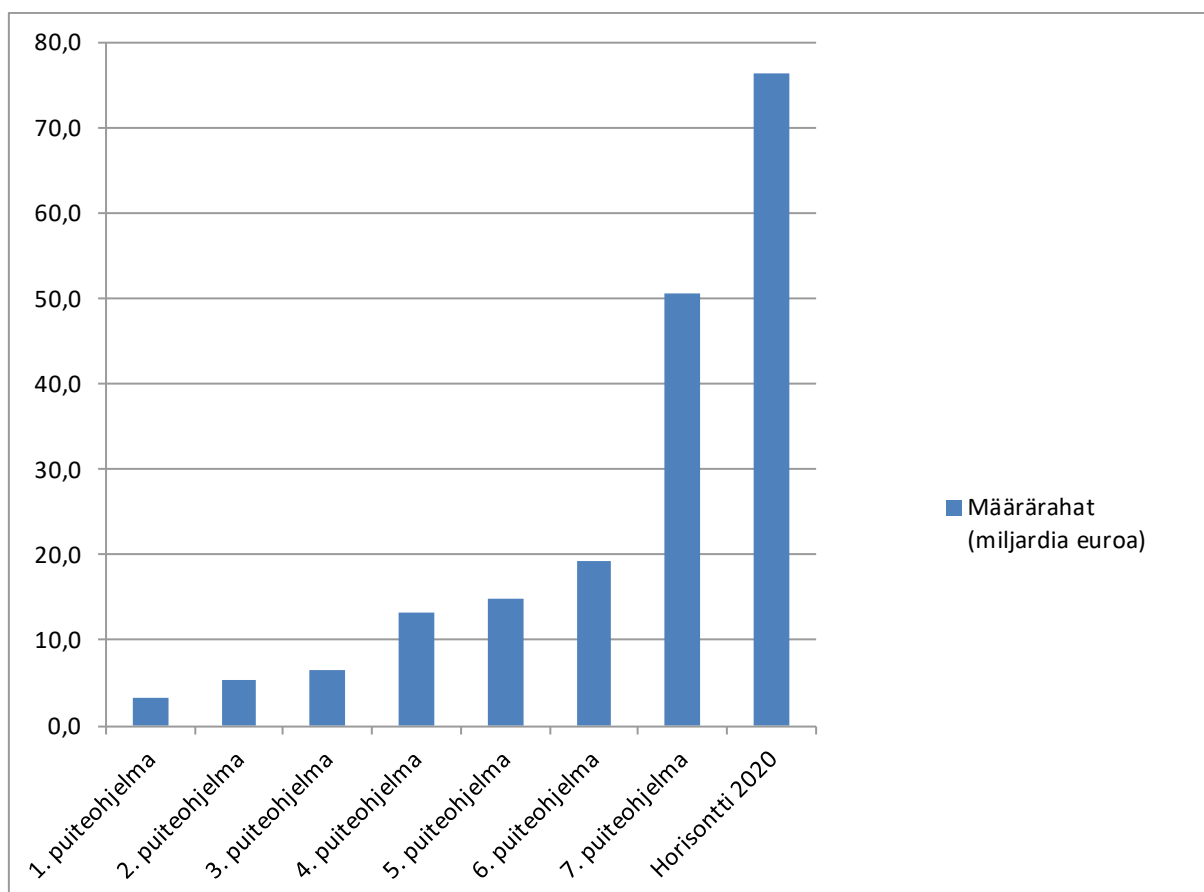
³ Komission toimeenpanovirastot, EU:n ja jäsenvaltioiden väliset julkisen sektorin sisäiset kumppanuudet, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet elinkeinoelämän kanssa, Euroopan investointipankki ja Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti (EIT).

EU:n tutkimus- ja innovointirahoituksen historiaa

5. Tutkimustoiminnan eurooppalainen rahoitus aloitettiin ensimmäisillä yhteisön perustamissopimuksilla ja sitä jatkettiin vuonna 1983 yhteisön ensimmäisellä tutkimuksen puiteohjelmalla (ensimmäinen puiteohjelma)

6. Sen jälkeen toisiaan seuranneista puiteohjelmista on tullut merkittävä osa eurooppalaista tutkimusyhteistyötä, ja niiden koko, laajuus ja kunnianhimoisuus ovat kasvaneet asteittain. **Kaaviossa 2** esitetään eurooppalaisen tutkimusrahoituksen kehitys ensimmäisen ohjelman jälkeen.

Kaavio 2 – Tutkimusrahoituksen kehitys 1984–2020



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

7. Kahdeksantena ohjelmana Horisontti 2020 -puiteohjelma on tärkeä innovaatiunionin täytäntöönpanoväline ja yksi Eurooppa 2020 -strategian seitsemästä lippulaivahankkeesta⁴. Horisontti 2020 -puiteohjelmassa kootaan yhteen koko tutkimus- ja innovaatorahoitus, jota aiemmin annettiin seitsemännen puiteohjelman, kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman (CIP) innovointiin liittyvien toimintojen sekä Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutin (EIT) kautta.

Tiivistelmä viimeisimmistä yksinkertaistamisaloitteista

8. EU:n tutkimus- ja innovointirahoituksen yksinkertaistaminen on ollut asialistalla monia vuosia, ja elinkeinoelämä, tiedeyhteisö ja tutkijat kautta Euroopan kaipaavat yksinkertaisempia hallintosääntöjä, parempaa viestintää Euroopan komission kanssa, oikeusvarmuutta ja johdonmukaisuutta. Komissiota on arvosteltu sen edunsaajille antamien ohjeiden epäselvyydestä, pitkistä käsittelyajoista, monimutkaisista rahoitussäännöistä ja tehottomista avustusten hallinnointimenettelyistä.

9. Horisontti 2020 -puiteohjelman myötä yksinkertaistamisesta tuli keskeinen tavoite⁵. Euroopan komissio ehdotti muutoksia, joilla pyrittiin yksinkertaistamaan EU:n tutkimus- ja innovointirahoitusta koskevia sääntöjä.

10. Näitä muutoksia olivat muun muassa yhden yhteisen säännösten käyttöönotto, avustusten hallinnointiprosessien yhdenmukaistaminen ja niitä tukevien tietotekniikkajärjestelmien virtaviivaistaminen, ohjelmien määrän vähentäminen, sääntöjen johdonmukaisuuden ja selkeyden parantaminen, selvempien ensisijaisten tavoitteiden ja indikaattorien asettaminen, johdonmukaisempien kustannusten tukikelpoisuutta koskevien sääntöjen antaminen, avustusmuotojen yksinkertaistaminen sekä käsittely- ja maksuaikojen lyhentäminen (ks. **kaavio 3**).

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

⁵ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1291/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmasta "Horisontti 2020" (2014–2020) (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 104), johdanto-osan 20 kappale.

Kaavio 3 – Tärkeimmät Horisontti 2020 -puiteohjelman yksinkertaistamistoimenpiteet



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TARKASTUKSEN LAAJUUS JA TARKASTUSTAPA

Tarkastuksen laajuus

11. Tämä erityiskertomus on tuorein julkaisu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen julkaisusarjassa, jossa keskitytään tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmaan. Sarjaan sisältyy maaliskuussa 2018 julkaistu tulevaisuuteen suuntautuva aihekohtainen katsaus ”EU:n tutkimusohjelman yksinkertaistaminen Horisontti 2020 -puiteohjelman jälkeen”. Tilintarkastustuomioistuin päätti suorittaa tämän tarkastuksen ajoissa seuraavan tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelman laatimista varten.

12. Tarkastuksessa asetettiin kysymys ”Ovatko komission toteuttamat Horisontti 2020 -puiteohjelman yksinkertaistamistoimenpiteet vähentäneet tehokkaasti edunsaajien hallinnollista raskautta?” Vastatakseen tähän kysymykseen tilintarkastustuomioistuin tutki, suunniteltiinko komission toimenpiteet aikaisempien arviointien ja sidosryhmien antamien palautteen perusteella. Horisontti 2020 -puiteohjelman edunsaajien keskuudessa suoritettiin kyselytutkimus näiden toimenpiteiden myönteisten ja kielteisten vaikutusten arvioimiseksi.

Tarkastustapa

13. Tilintarkastustuomioistuin tutki monista erilaisista lähteistä saatuja tietoja:

- a) Se tutki ja analysoi oikeusperustoja, suuntaviivoja, arviointi- ja seurantakertomuksia, kannanottoja ja muita yksinkertaistamista koskevia asiakirjoja.
- b) Tilintarkastustuomioistuin keskusteli yksinkertaistamistoimenpiteistä asianomaisten komission yksiköiden⁶ ja kolmen kattojärjestön⁷ edustajien kanssa; se osallistui myös kansallisten yhteyspisteiden kokoukseen sekä yhteisen tukikeskuksen järjestämään sidosryhmien kokoukseen.

14. Helmikuussa 2018 tilintarkastustuomioistuin lähetti verkkopohjaisen kyselyn 32 918 yhteyshenkilölle, jotka edustivat 20 797:ää Horisontti 2020 -puiteohjelmasta rahoitusta saanutta organisaatiota. Kyselytutkimus kattoi ajanjakson ohjelman alusta vuonna 2014 tammikuuhun 2018 ja sisälsi 59 kysymystä. Edunsaajilta kysyttiin heidän näkemyksistään yksinkertaistamistoimien vaikuttavuudesta sekä soveltuvin osin siitä, millainen ohjelma oli seitsemänteen puiteohjelmaan verrattuna. Vastauksia saatiin 3 598. Tarkempien tietojen hankkimiseksi kyselytutkimuksen tulosten tueksi järjestettiin kokouksia kahdeksan lopullisten edunsaajan kanssa (kaksi pk-yritystä, kaksi yliopistoa, yksi suuri yksityinen yritys ja kolme tutkimus- ja teknologiaorganisaatiota).

⁶ Tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto, viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto ja tutkimuksen toimeenpanovirasto REA.

⁷ EARTO, UEAPME ja EUA.

HUOMAUTUKSET

Komissio hyödynsi kokemustaan aiemmista ohjelmista määrittääkseen, mitä yksinkertaistamistoimia tarvittiin

15. Uutta puiteohjelmaa laadittaessa on tärkeää analysoida ja arvioida perusteellisesti aikaisempia ohjelmia. Komission olisi arvioitava, vastaavatko toimintapolitiikat ja rahoitustoimet tarkoitustaan ja onko niillä saatu aikaan halutut muutokset Euroopan yrityksille ja kansalaisille. Arvioinnin tulosten on tarkoitus auttaa komissiota päättämään, voivatko EU:n toimet jatkua entisellään vai edellyttävätkö ne muutoksia.

16. Seitsemännen puiteohjelman oikeusperustassa edellytettiin komission seuraavan jatkuvasti ja järjestelmällisesti ohjelman toteuttamista⁸. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi, että komissio oli laatinut seitsemännen puiteohjelman täytäntöönpanon aikana vuotuisia seurantakertomuksia, joissa se analysoi säännöllisesti ja tarkasti osallistumismalleja, täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä ja tilannetta yksinkertaistamisprosessin suhteen.

17. Paremmasta lainsäädännöstä tehdyn toimielinten välisen sopimuksen⁹ mukaisesti komissio myös hankki palautetta keskeisiltä sidosryhmiltä useiden kuulemiskanavien kautta (ks. ***laatikko 1***).

18. Komissio esitti yhteenvedon sidosryhmien laajassa julkisessa kuulemisessa antamasta palautteesta vihreässä kirjassa ”Yhteinen strategiakehys EU:n tutkimus- ja innovointirahoitukselle”. Vihreässä kirjassa yksinkertaistaminen määriteltiin ensisijaiseksi

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1982/2006/EY, tehty 18. joulukuuta 2006, Euroopan yhteisön seitsemännestä tutkimuksen, teknologian kehittämisen ja demonstroinnin puiteohjelmasta (2007–2013) (EUVL L 412, 30.12.2006, s. 1), 7 artikla.

⁹ 2003/C 321/01, joka oli voimassa 12.4.2016 asti ja korvattiin sopimuksella [32 016Q0512\(01\)](#) (EUVL L 123, 12.5.2016).

tekijäksi, jotta EU:n tutkimus- ja innovointirahoituksella voidaan saada aikaan enemmän vaikutusta ja se voidaan tehdä osallistujien kannalta houkuttelevammaksi¹⁰.

19. Horisontti 2020 -puiteohjelmaa koskeviin lainsäädäntöehdotuksiin liittyvässä vaikutustenarvioinnissa¹¹ komissio määritteli tutkimus- ja innovointirahoituksen lisäyksinkertaistamisen tarpeen, asetti erityisiä ja toiminnallisia tavoitteita seuraavalle ohjelmakaudelle, analysoi neljä toimintapoliittista vaihtoehtoa ja ehdotti lopulta Horisontti 2020 -puiteohjelmaa sopivimpana vaihtoehtona asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

20. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että Euroopan komission Horisontti 2020 -puiteohjelmassa toteuttamat yksinkertaistamistoimenpiteet perustuvat aiempien puiteohjelmien, erityisesti sitä edeltäneen seitsemännen puiteohjelman, analysointiin.

Laatikko 1 – Sidosryhmien ja muiden kiinnostuneiden osapuolien kuulemiset Horisontti 2020 -puiteohjelman laatimisen yhteydessä

- Kuudennen puiteohjelman jälkiarviointi, helmikuu 2009
- Seitsemännen puiteohjelman väliarviointi, marraskuu 2010
- Julkinen kuuleminen vihreästä kirjasta ”Yhteinen strategiakehys EU:n tutkimus- ja innovointirahoitukselle”, kesäkuu 2011
- Julkinen kuuleminen kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman (CIP) seuraajaohjelmasta, marraskuu 2011
- CIP-ohjelma: väli- ja loppuarvioinnit, ennakoarvioinnit ja vaikutustenarviointitutkimukset tieto- ja viestintäteknologiapolitiikan tukiohjelmasta, Älykäs energiahuolto Euroopassa -ohjelmasta ja innovaatioihin liittyvistä yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman osista
- Laajat sidosryhmäkonferenssit CIP-ohjelman seuraajasta (tammikuu 2011) ja yhteisestä strategiakehyksestä (kesäkuu 2011)
- Asiantuntijoiden paneelikeskustelut ja sidosryhmäkonferenssit muun muassa Euroopan tutkimusneuvostosta, Marie Curie -toimista ja EIT:stä

¹⁰ Euroopan komissio, ”Vihreä kirja – Yhteinen strategiakehys EU:n tutkimus- ja innovointirahoitukselle”, kesäkuu 2011.

¹¹ SEC(2011) 1427 final, 30.11.2011.

- EU:n puheenjohtajavaltiot: Lundissa järjestetty konferenssi EU:n tutkimuksen tulevaisuudesta (Ruotsi, heinäkuu 2009); seitsemännen puiteohjelman väliarviointikonferenssi (Unkari, helmikuu 2011)
- Useita erilaisia kannanottoja EU:n tulevasta tutkimus- ja innovointirahoituksesta EU:n talousarvion valmistelun yhteydessä
- Aihekohtaiset sidosryhmien kuulemiset: tieto- ja viestintäteknikka, liikenne, terveys, biotekniikka, avaruus
- Keskustelut kansallisten hallintojen edustajien kanssa (CIP-ohjelman yhteisten hallintokomiteoiden kokous, yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman hallintokomitean kokoukset).

Lähde: Euroopan komissio.

Tärkeimmät muutokset yksinkertaistamisen aikaansaamiseksi tehtiin suunnittelun, organisoinnin ja tukivälineiden avulla

Yhteinen tukikeskus on merkittävä askel kohti Horisontti 2020 -puiteohjelman yhdenmukaista täytäntöönpanoa

21. Ohjelman hallinnointi määritellään ohjelman keskitetyksi koordinoituksi hallinnoinniksi, jolla pyritään saavuttamaan ohjelman strategiset tavoitteet ja hyödyt¹². Yhteisten palvelujen malli on yksi tapa saada aikaan tällainen keskitetty koordinoitu hallinnointi.

22. Seitsemättä puiteohjelmaan käsittelevässä erityiskertomuksessa¹³ tilintarkastustuomioistuin arvosteli komission hallinnointia ja katsoi, että tutkimuksesta vastaava selvityskomitea, jonka hallinnoinnista vastaavat pääosastot perustivat oikeusvarmuuden lisäämiseksi ja edunsaajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi, ei havainnut kaikkia eroavia käytäntöjä seitsemännen puiteohjelman täytäntöönpanossa.

23. Komissio yksinkertaisti Horisontti 2020 -puiteohjelman hallinnoinnin lähestymistapaa perustamalla uuden osaston, yhteisen tukikeskuksen, vuonna 2014. Keskittämällä

¹² Project management Institute, "A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)", neljäs painos.

¹³ Erityiskertomus nro 2/2013 "Onko komissio varmistanut tehokkaan täytäntöönpanon seitsemännessä tutkimuksen puiteohjelmassa?"

tutkimuksen ja innovoinnin horisontaaliset tukipalvelut yhteinen tukikeskus varmistaa, että kaikki tutkimus- ja innovointiperheen elimet (komission pääosastot, toimeenpanovirastot ja yhteisyritykset) soveltavat Horisontti 2020 -puiteohjelmaa koskevaa lainsäädäntöä johdonmukaisesti.

24. Yhteisen tukikeskuksen tehtävät esitetään **kaaviossa 4**.

Kaavio 4 – Yhteisen tukikeskuksen tehtävät

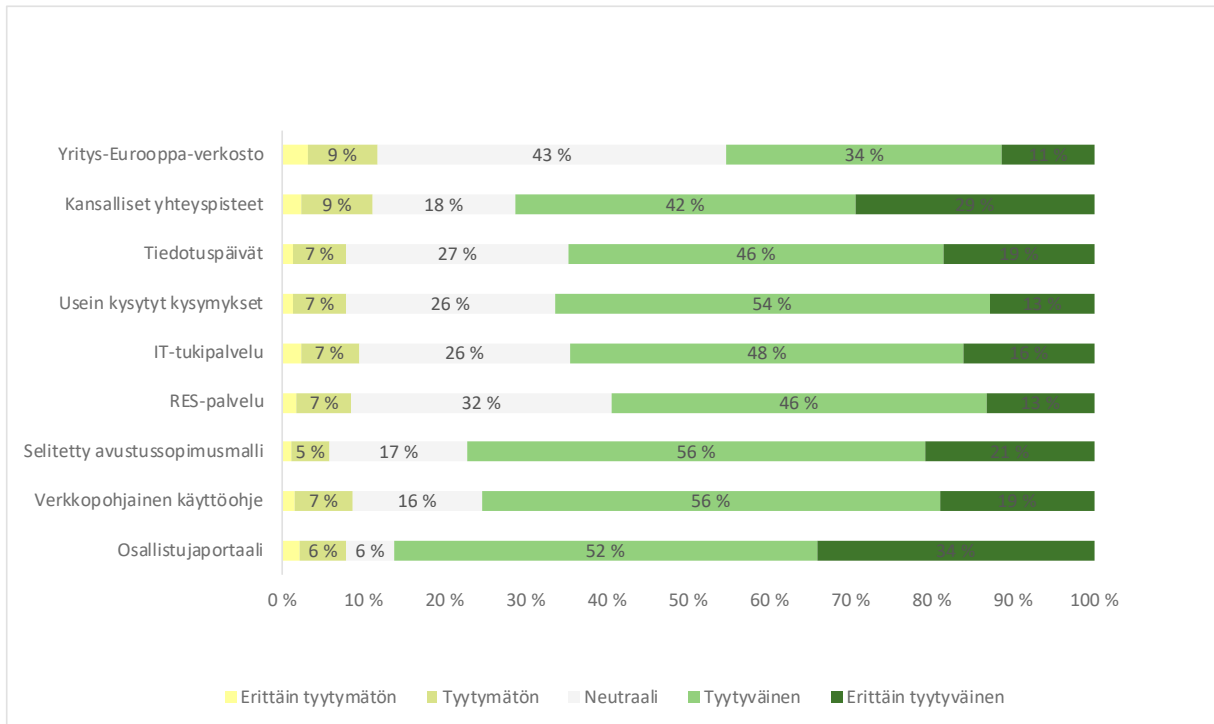


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

25. Komissio otti käyttöön useita erilaisia välineitä Horisontti 2020 -puiteohjelmaan osallistumisen helpottamiseksi, tietoisuuden lisäämiseksi ja sääntöjensä yhdenmukaisen soveltamisen vahvistamiseksi. Jotkin näistä välineistä, kuten osallistujaportaali, selitetty avustussopimusmalli, Horizon 2020 online manual -verkko-opas ja ”usein kysyttyä” -sivut, ovat suoraan yhteisen tukikeskuksen vastuulla; muut, kuten kansalliset yhteispisteet, kuuluvat jäsenvaltioiden päätösvaltaan. RES-palvelua ja IT-tukipalvelua hoitavat lähinnä tutkimuksen toimeenpanovirasto (REA) ja tietotekniikan pääosasto. Yhteinen tukikeskus tarjoaa toisen tason tukipalveluja vastuualueelleen kuuluvien aiheiden osalta.

26. Kyselytutkimuksessa edunsaajilta kysyttiin, olivatko he tyytyväisiä tukivälineisiin. Kokonaisuutena vastaajien tyytyväisyys oli suurta: 45 prosenttia vastaajista piti Yritys–Eurooppa-verkosta tarkoituksenmukaisena, ja osallistujaportaalin osalta tämä osuus oli jopa 86 prosenttia (ks. **kaavio 5**).

Kaavio 5 – Kyselytutkimuksen vastaajien tyytyväisyys tukivälineisiin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus, maaliskuu 2018.

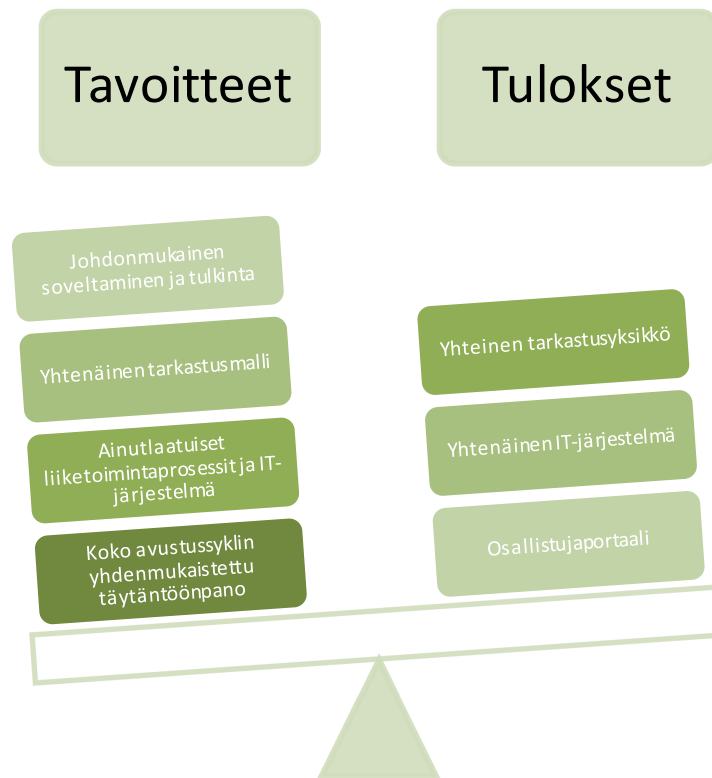
27. Yhteinen tukikeskus aloitti toimintansa selvin tavoittein (ks. **kaavio 6**).¹⁴

Perustamisestaan vuonna 2014 lähtien se on ponnistellut lujasti osallistujaportaalin parantamiseksi ja päivittänyt ja laajentanut selitettyä avustussopimusmallia usein. Oikeudellinen ja taloudellinen tukipalvelu vastaa nyt edunsaajien (RES-palvelun kautta esittämiin) ja muiden komission yksiköiden kysymyksiin. Toinen yksinkertaistamista edistävä toimi oli yhteisen tarkastusstrategian ja yhteisen ennakkovalvontastrategian hyväksyminen.

¹⁴ Komission päätös C(2014)2656 final tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelman ”Horisontti 2020” (2014–2020) yhteisen tukikeskuksen toimintasäännöstä.

28. Avustusten hallinnoinnin sähköisen työkulun käyttöönotto oli yksi Horisontti 2020 -puiteohjelman merkittävimmistä saavutuksista yksinkertaistamisen alalla. Toinen myönteinen seikka, jota erityisesti kansalliset yhteyspisteet arvostivat, oli seitsemännestä puiteohjelmasta säilytetty käytäntö järjestää jäsenvaltioissa kiertueita, joilla yhteinen tukikeskus esittelee edunsaajille, kansallisille yhteyspisteille ja lausuntoja antaville tarkastajille erilaisia oikeudellisia ja taloudellisia kysymyksiä.

Kaavio 6 – Yhteinen tukikeskus: tavoitteet ja tulokset



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

29. Näin ollen yhteinen tukikeskus otti vetovastuun yksinkertaistamisprosessissa. Se on yhdenmukaistanut toimivaltaansa kuuluvilla aloilla osallistumissääntöjä, laatinut uuden tarkastusstrategian ja parantanut avustusten hallinnoinnin ja raportoinnin tietoteknisiä välineitä. Kaikkia tukipalveluja ei kuitenkaan ole saatettu yhteisen tukikeskuksen valvontaan, mikä aiheuttaa riskin siitä, että edunsaajille tarjotaan epä johdonmukaisia neuvoja ja tulkintoja. Tätä kysymystä käsitellään jäljempänä kahden viestintävälineen osalta.

Edunsaajat arvostavat viestintä- ja palautekanavia, mutta eräät niistä ilmoittavat yhä epäjohtonmukaisesta kohtelusta ja palvelujen vaihtelevasta tasosta

30. Tehokas viestintä ja toimiva palautejärjestelmä ovat osallistumissääntöjen yhdenmukaisen soveltamisen ja edunsaajien johtonmukaisen kohtelun edellytyksiä. Viestinnässä tapahtuva virhe voi vaikuttaa kielteisesti hankkeeseen. Yhteisellä tukikeskuksella on useita kanavia – ne esitellään jäljempänä – joiden avulla se voi viestiä edunsaajien kanssa ja saada näiltä palautetta puiteohjelman toiminnasta ja täytäntöönpanosta.

RES-palvelu (*Research Enquiry Service*)

31. Komissio perusti RES-palvelun seitsemännen puiteohjelman aikana helpottaakseen tutkimus- ja innovointirahoitusta koskevaa viestintää ja tehostaakseen palautteen saamista edunsaajilta. RES-palvelulla korvattiin 60 asiointiosoitteen järjestelmä, ja sitä voi käyttää osallistujaportaalin, mutta myös muiden kanavien, kuten Europa-verkkosivuston Horisontti 2020 -puiteohjelmaa koskevan osion, kautta. Väline toimii tukipalveluna, josta mahdolliset ja nykyiset Horisontti 2020 -puiteohjelman edunsaajat voivat hakea menetelmiä koskevaa, teknistä ja oikeudellista tukea hankkeidensa koko elinkaaren ajan.

32. Tällä hetkellä RES-palvelua hallinnoi tutkimuksen toimeenpanovirasto. Osaa palvelusta toteuttaa Europe Direct -keskustietopalvelu (EDCC)¹⁵. EDCC:n toiminta-ala on laajempi, ja se vastaa kysymyksiin monista EU:n toimintapolitiikoista, ei vain Horisontti 2020 -puiteohjelmasta.

33. EDCC vastaa kysymyksiin julkisista lähteistä saatavilla olevilla tiedoilla, ja monimutkaisempiin kysymyksiin vastataan asianomaisten komission yksiköiden avulla.

34. Kyselytutkimuksessa edunsaajia pyydettiin arvioimaan RES-palvelun laatua. Yli puolet kantansa ilmaisseista vastaajista katsoi, että RES-palvelu on yleisesti ottaen hyödyllinen ja tarkoituksenmukainen väline.

¹⁵ Viestinnän pääosaston kanssa tehdyn sopimuksen nojalla.

35. Vastaajat korostivat RES-palvelun suhteen kahta keskeistä seikkaa: yhtäältä edunsaajille annettavien vastausten oikea-aikaisuutta ja toisaalta perusteellisuuden puutetta (jotkin vastaukset on kopioitu suoraan komission ohjeista).

36. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että huolimatta yhteisen tukikeskuksen yleistavoitteesta keskittää yhteisiä palveluja, RES-palvelun rakenne on hajautettu. Käytännössä RES-palvelua tukee 36 eri tukipalvelua, joita ylläpitävät eri pääosastot ja toimeenpanovirastot. Kysymykset, joihin ulkoinen toimeksisaaja ei pysty vastaamaan (56 prosenttia vuonna 2017), toimitetaan edelleen tutkimuksen toimeenpanoviraston tiimille tai suoraan jollekin 36 tukipalvelusta. Tutkimuksen toimeenpanoviraston kolmejäseninen tiimi tarkastaa kuukausittain kaikki ulkoisen toimeksisaajan ja hajautettujen tukipalvelujen antamat vastaukset sekä laadun että luokittelun osalta.

37. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että RES-palvelun tarjoaman palvelun lisäksi tietyt toimeenpanovirastot (esimerkiksi EASME) käyttävät muita asiointiosoitteita. Eräät muut osastot (esimerkiksi viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto) vastaavat sosiaalisen median välityksellä. Tällaisissa tapauksissa tutkimuksen toimeenpanoviraston tai yhteisen tukikeskuksen on vaikeaa valvoa vastauksia.

38. Kyselytutkimuksen avulla edunsaajilta kysyttiin, oliko samanlaisia tai vastaavia tilanteita käsitelty epäjohtonmukaisesti, mikäli he olivat osallistuneet useampaan kuin yhteen Horisontti 2020 -puiteohjelman hankkeeseen. Vastaajista 36 prosenttia ilmoitti, että näin oli tapahtunut. Yleisimmät epäjohtonmukaisuudet liittyivät varainhoitosääntöjen (20 prosenttia), raportointivaatimusten (18 prosenttia) ja hankearviointien (17 prosenttia) tulkintaan.

39. Komissio perusti erityisen RES-palvelun tukitoiminnon käsittelemään ilmoituksia mahdollisista epäjohtonmukaisuuksista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että 82 prosenttia vastaajista, jotka olivat kokeneet epäjohtonmukaista kohtelua, eivät olleet tietoisia tästä palvelusta. Näin ollen komissio saa harvoin kattavia tietoja epäjohtonmukaisuuksista eikä aina voi laatia tarkoituksenmukaisia korjaavia toimenpiteitä.

40. Vaikka RES-palvelua parannettiin Horisontti 2020 -puiteohjelman ohjelmointityössä, tietojen johdonmukaisuutta ei kysymyksiin ja vastauksiin käytettävien vaihtoehtoisten kanavien vuoksi voida edelleenkaan taata.

Kansalliset yhteyspisteet

41. Kansallisten yhteyspisteiden verkosto toimii tärkeänä komission ja edunsaajien välisenä kanavana. Komissio pitää sitä tärkeimpänä rakenteena käytännön tietojen ja avun antamiseksi mahdollisille osallistujille¹⁶. Sen avulla komissio voi myös saada palautetta edunsaajilta. Kansallisten yhteyspisteiden tuki voi olla erityisen hyödyllistä pk-yrityksille ja ohjelman uusille tulokkaille, joiden asiantuntemuksen puute saattaa vaarantaa niiden hakemusten menestyksen.

42. Varmistaakseen kansallisten yhteyspisteiden tutkimusrahoituksen hakijoille ja edunsaajille antaman tuen johdonmukaisuuden komissio laati vuonna 2013 asiakirjan ”Minimum standards and guiding principles for National Contact Points”¹⁷. Tässä asiakirjassa annetaan yhteinen viitekehys kaikille osallistuville maille ja määritellään kansallisten yhteyspisteiden ydintehtävät sekä niiden ja komission väliset yhteistyömekanismit.

43. Jäsenvaltiot ja kumppanuusmaat nimeävät kansalliset yhteyspisteensä. Vaikka kansalliset yhteyspisteet eivät ole suoraan komission vastuulla, ohjelman eri osista vastaavat komission pääosastot järjestävät niiden kanssa kokouksia, joissa keskustellaan toiminnan kehittamisestä, menettelyihin liittyvistä näkökohdista ja ehdotuspyyntöjen sisällöstä. Yhteinen tukikeskus järjestää myös kokouksia oikeudellisten ja rahoitusalan kansallisten yhteyspisteiden kanssa tiedottaakseen viimeisimmästä kehityksestä.

44. Kyselytutkimuksessa edunsaajia pyydettiin kertomaan kansallisista yhteyspisteistä saamistaan kokemuksista. Yleinen mielipide kansallisten yhteyspisteiden työstä oli myönteinen (71 prosenttia vastaajista piti kansallisten yhteyspisteiden tukea

¹⁶ http://ec.europa.eu/research/participants/data/support/20_131_125_NCP%20Minimum%20standards.pdf.

¹⁷ http://ec.europa.eu/research/participants/data/support/20_131_125_NCP%20Minimum%20standards.pdf.

tarkoituksenmukaisena), mutta arvostuksen taso vaihteli eri maissa. Tyytymättömyys kansallisten yhteyspisteiden palvelun laatuun vaihteli neljästä prosentista 25 prosenttiin eri jäsenvaltioissa; useimmat huolenaiheet liittyivät niiden valmiuksiin ja saavutettavuuteen.

45. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että vaikka edunsaajat ovat yleisesti ottaen tyytyväisiä kansallisiin yhteyspisteisiinsä, osallistuvien maiden välillä on huomattavia eroja yhteyspisteiden antaman teknisen tuen ja ohjeiden suhteen, mikä heikentää verkoston hyödyllisyyttä edunsaajien kannalta.

Osallistujaportaali tekee avustusten hallinnoinnista yksinkertaisempaa edunsaajille

46. Osallistujaportaali on tärkein rajapinta komission ja tutkimus- ja innovointirahoituksen edunsaajien välillä. Sen on tarkoitus tehdä avustusten hakemisesta ja hallinnoinnista helpompaa hakijoille ja edunsaajille. Se muodostaa portin useisiin järjestelmiin (ehdotusten jättämisväline, hankkeiden hallinnointiväline, ilmoitusjärjestelmä) helpottaen siten sidosryhmien osallistumista, ja sen on tarkoitus olla keskitetty asiointipiste tehokasta paperitonta avustusten hallinnointia varten.

47. Komissio käynnisti osallistujaportaalin ensimmäisen version seitsemännen puiteohjelman aikana. Tuolloin edunsaajien saatavilla oli kuitenkin vain rajallinen määrä palveluita.

48. Horisontti 2020 -puiteohjelman käynnistyttyä yhteinen tukikeskus on ottanut käyttöön uusia välineitä ja toimintoja, jotka ovat parantaneet portaalin palvelujen laatua. Niitä ovat muun muassa ”kumppanien hakupalvelu” (yhteistyökumppanien löytämiseksi tuleviin hankkeisiin), mahdollisuus täyttää lomakkeet missä tahansa selaimessa sekä HTML5-yhteensopiva alusta.

49. Yli 85 prosenttia kyselytutkimuksen vastaajista oli tyytyväisiä portaaliin ja antoi tunnustusta yhteisen tukikeskuksen toimille sen toimintojen lisäämiseksi. Saavutettavuuden kannalta nykyinen portaali on huomattava parannus seitsemänneistä puiteohjelmasta, jossa jokainen väline edellytti erillisiä käyttöoikeuksia ja kirjautumistunnuksia. Portaalista on tullut keskitetty yhteyspiste, joka kattaa suuren määrän palveluita. Edunsaajat kiittivät myös

sähköisen allekirjoitustoiminnon käyttöönottoa, joka on vähentänyt huomattavasti Horisontti 2020 -puiteohjelman hallinnollista raskautta.

50. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että joillakin edunsaajilla oli ollut ongelmia muun muassa järjestelmän hitauden vuoksi ja vaikeuksia navigoida hämmentävien tai liiallisten näyttöjen ja ponnahdusikkunoiden välillä. Nämä edunsaajat ilmoittivat tällaisten ongelmien aiheuttavan lisätyötä ja vievän aikaa.

51. Lisäksi EU:n rahoitusjärjestelyjen uudet tulokkaat, varsinkin pk-yritykset, pitivät komission monimutkaisten tietoteknisten välineiden käyttöä vaikeana. Yhdellä tilintarkastustuomioistuimen tekemistä käynneistä edunsaajana ollut pk-yritys ilmoitti esimerkiksi, että se oli törmännyt vaikeuksiin portaalin kanssa ja tarvinnut ulkoisen konsultin syöttääkseen kaikki vaaditut tiedot ja asiakirjat välineeseen.

Komission ohjeet (selitetty avustussopimusmalli) ovat kattavat, mutta niitä on vaikea käyttää ja tiheät muutokset ovat aiheuttaneet epävarmuutta

52. Horisontti 2020 -puiteohjelmaan osallistumista koskevista säännöistä annetun asetuksen N:o 1290/2013¹⁸ mukaan komission on varmistettava, että kaikkien mahdollisten osallistujien saatavilla on ehdotuspyyntöjen julkaisuhetkellä riittävästi ohjeistusta ja tietoa, erityisesti sovellettava avustussopimuksen malli.

53. Selitetyllä avustussopimusmallilla on yksi selvä vahvuus, jolla on huomattava vaikutus yksinkertaistamiseen: sillä keskitetään kaikki Horisontti 2020 -puiteohjelmaan liittyvät ohjeet yhteen asiakirjaan. Selitetyn avustussopimusmallin 750 sivulla selitetään parhaita käytäntöjä koskevien esimerkkien, konkreettisten tapausten ja poikkeusten avulla jokainen yleisen avustussopimusmallin ja erityisten sopimusmallien artikla. Seitsemännen puiteohjelman ohjeet oli sitä vastoin hajautettu ohjelman kunkin osan erillisiin sääntökirjoihin. Noin

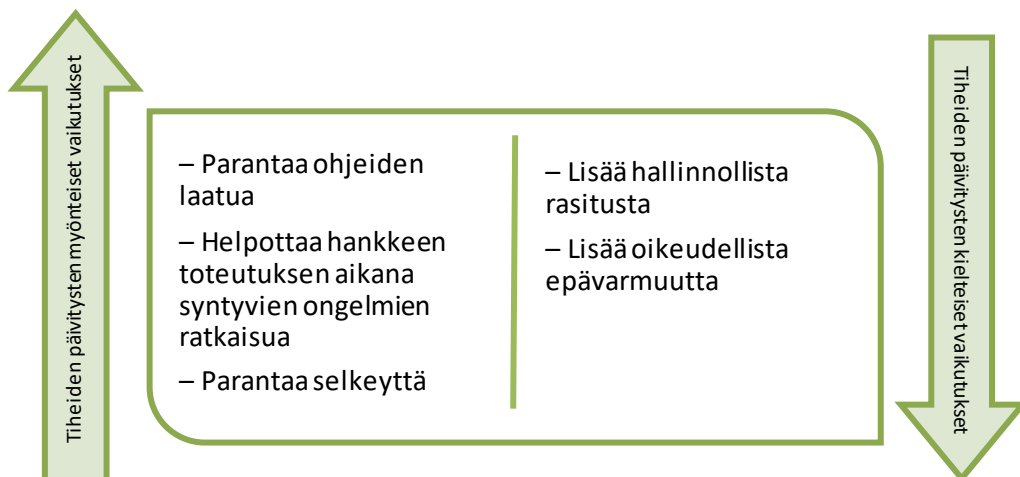
¹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1290/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelman Horisontti 2020 (2014–2020) osallistumista ja tulosten levittämistä koskevista säännöistä (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 81), 5 artikla.

77 prosenttia kyselytutkimuksen vastaajista piti selitettyä avustussopimusmallia tarkoituksenmukaisena välineenä.

54. Kyselytutkimuksessa kysyttiin selitettyä avustussopimusmallia koskevista näkemyksistä. Vastaajien mukaan ohjeiden etuna oli se, että ne ovat hyvin kattavat ja yksityiskohtaiset. He ilmaisivat kuitenkin huolensa niiden liiallisesta pituudesta ja monimutkaisuudesta ja huomauttivat, että navigointi pdf-muodossa olevan asiakirjan eri alaosioiden välillä on vaikeaa.

55. Siitä lähtien, kun ensimmäinen versio julkaistiin joulukuussa 2013, avustussopimusmallia on muutettu kuusi kertaa ja selitettyyn avustussopimusmalliin on tehty 18 päivitystä. Edunsaajille tiedotettiin näistä muutoksista, mutta he toivat esiin useita muutosten seurauksiin liittyviä huolenaiheita (ks. **kaavio 7**). Tästä huolimatta useimmat kyselytutkimuksen vastaajista ja haastatelluista edunsaajista ilmoittivat, että heidän olisi helpompi käsitellä tällaisia päivityksiä, jos ne tehtäisiin määrätyn väliajoin Horisontti 2020 -puiteohjelman täytäntöönpanon aikana ilmeneviin tarpeisiin vastaamiseksi.

Kaavio 7 – Yleisen ja selitetyn avustussopimusmallin tiheiden päivitysten vaikutukset



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Uusia aloitteita, joilla on yksinkertaistamista edistävää potentiaalia, ei ole vielä testattu ja arvioitu täysimittaisesti

Kertakorvaukset ja kannustuspalkinnot

56. Euroopan parlamentin¹⁹ ja neuvoston²⁰ kannustamana komissio alkoi ennen vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen ja Horisontti 2020 -puiteohjelman käynnistämistä tutkia mahdollisuutta yksinkertaistaa avustusten hallinnointia innovatiivisilla ja yksinkertaistetuilla kustannusvaihtoehdoilla. Vuoden 2012 varainhoitoasetus muodostaa kertakorvauksiin perustuvan rahoituksen ja kannustuspalkintojen oikeusperustan²¹.

57. Yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttö Horisontti 2020 -puiteohjelmassa on ollut niukkaa. Kannustuspalkintoja käytetään vain harvojen aloitteiden tukemiseen²² ja kertakorvauksilla tuetaan i) pk-yrityksille kohdennetun välineen vaiheen 1 hankkeita, ii) rajallista määrää liitännäistoimenpiteitä ja iii) kahta vuosien 2018–2020 työohjelmaan sisältyvää useiden edunsaajien hankkeita koskevaa pilottiehdotuspyyntöä²³ sekä vuoden 2018–2020 työohjelmaan sisältyviä Marie Skłodowska-Curie -toimia.

58. Syyskuussa 2018 kaksi kertakorvauksia koskevaa pilottihanketta oli yhä kesken, eikä hankkeiden koko elinkaaren kattavien analyysien perusteella ollut vielä saatavissa luotettavaa evidenssiä.

59. Kyselytutkimuksissa ja itse paikalla tehdyillä käynneillä Horisontti 2020 -puiteohjelman edunsaajilta ja kattojärjestöiltä kysyttiin, kannattavatko ne yksinkertaistettujen

¹⁹ P7_TA (2010)0401, Euroopan parlamentin päätöslauselma 11. marraskuuta 2010 tutkimuspuiteohjelmien täytäntöönpanon yksinkertaistamisesta (2010/2079(INI)).

²⁰ Kilpailukykyneuvoston 3016. kokouksen päätelmät, Bryssel, 26. toukokuuta 2010.

²¹ Asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1).

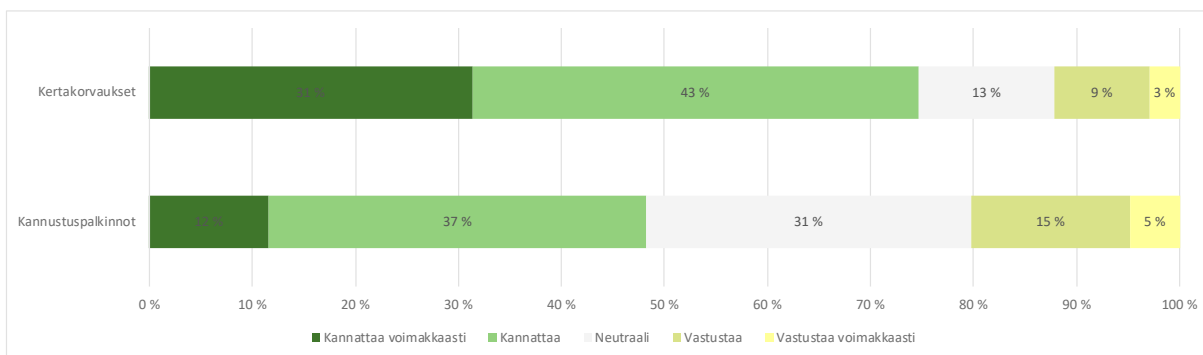
²² Kannustuspalkintojen kokonaisarvo on noin 0,11 prosenttia Horisontti 2020 -puiteohjelman määrärahoista.

²³ Ehdotuspyyntö DT-NMBP-20-2018 (yksivaiheinen). Ehdotuspyyntö SC1-BHC-15-2018 (kaksivaiheinen).

kustannusvaihtoehtojen laajempaa käyttöä ja mitä ne pitävät tämän tärkeimpinä etuina ja haittoina.

60. Kyselytutkimuksen vastaukset osoittavat, että yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja pidetään perinteisen kustannusten korvaamisen toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona. **Kaavio 8** osoittaa, että 74 prosenttia vastaajista suhtautuu myönteisesti kertakorvausten laajempaan käyttöön ja 49 prosenttia kannattaa kannustuspalkintojen käyttöönottoa.

Kaavio 8 – Kertakorvausten ja kannustuspalkintojen laajempaa käyttöä koskevat kannat

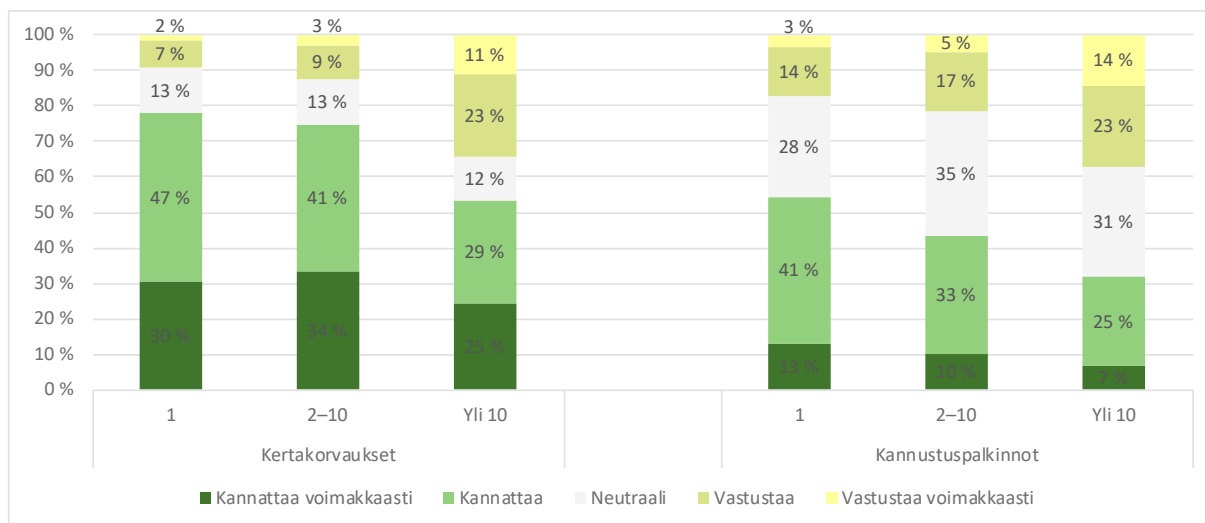


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus, maaliskuu 2018.

61. Näkemykset yksinkertaistetuista kustannusvaihtoehtoista vaihtelevat eri edunsaajatyyppeiden välillä ja ovat riippuvaisia erityisesti heidän kokeneisuudestaan²⁴. Kokeneemmat edunsaajat kannattavat muita vähemmän sekä kertakorvausten että kannustuspalkintojen laajempaa käyttöä (ks. **kaavio 9**).

²⁴ Mitattuna niiden Horisontti 2020 -puiteohjelman hankkeiden määrällä, joihin edunsaaja on osallistunut.

Kaavio 9 – Kertakorvausten ja kannustuspalkintojen laajempaa käyttöä koskevat kannat kokeneisuuden mukaan (Horisontti 2020 -puiteohjelman hankkeiden määrä)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus, maaliskuu 2018.

62. Huolimatta yleisesti myönteisistä näkemyksistä edunsaajat ilmaisivat joitakin kertakorvauksiin ja kannustuspalkintoihin liittyviä huolenaiheita, korostivat havaittuja riskejä ja huomauttivat siitä, että yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot eivät ehkä sovellu kaiken tyyppisiin hankkeisiin. Nämä huolenaiheet olivat yhteisiä haastatelluille edunsaajille ja kansallisille yhteyspisteille (ks. liite I).

63. Yksinkertaistetuilla kustannusvaihtoehdoilla voitaisiin vähentää hallinnollista rasitusta ja Horisontti 2020 -puiteohjelman avustusten virheitä, mikä antaisi edunsaajille mahdollisuuden keskittyä tieteellisiin tavoitteisiin, kun hankkeita hallinnoidaan joustavammin. Ne eivät kuitenkaan ehkä sovellu kaiken tyyppisiin tutkimus- ja innovointihankkeisiin, ja komissio ei vielä ole saanut riittävästi näyttöä pilottitesteistään.

64. Kuten tilintarkastustuomioistuimen maaliskuussa 2018 julkaisemassa aihekohtaisessa katsauksessa todettiin, kertakorvauksiin perustuvat rahoitusjärjestelyt voisivat asianmukaisesti suunniteltuina myös lisätä kaiken tyyppisten edunsaajaryhmien (myös pk-yritysten ja uusien tulokkaiden) osallistumista.

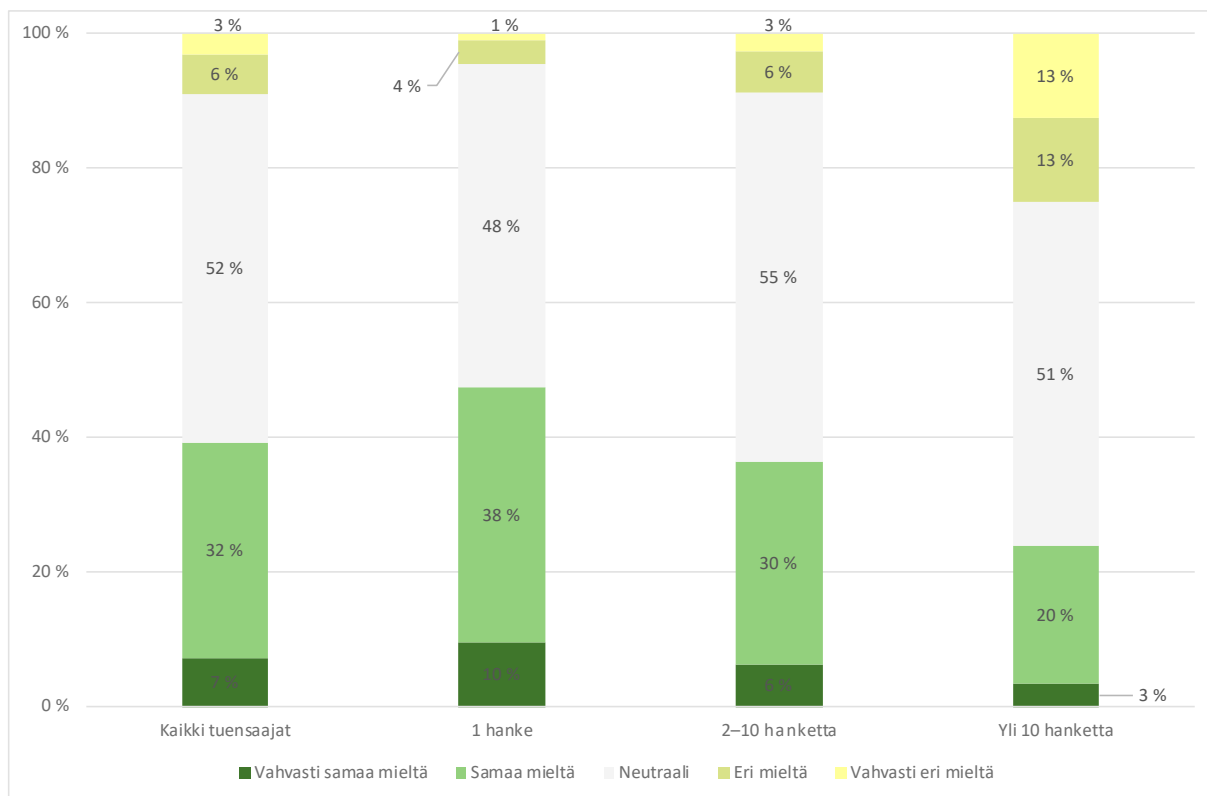
Edelleen myönnettävä rahoitus (kaskadirahoitus)

65. Edelleen myönnettävä rahoitus toimii siten, että avustusten edunsaajille tarjotaan mekanismi, jolla ne voivat jakaa Horisontti 2020 -puiteohjelman varoja kolmansille osapuolille edelleen myönnettävinä avustuksina (ehdotuspyynnön perusteella) tai palkintoina. Tämä siirtää hallintotaakan komissiolta edelleen myönnettäviä avustuksia koskevien tarjouspyyntöjen hallinnoinnista vastaavalle edunsaajalle.

66. Horisontti 2020 -puiteohjelman edunsaaja tai yhteenliittymä julkaisee omat ehdotuspyyntönsä houkutelakseen tiettyjä mahdollisten edunsaajien ryhmiä, etenkin start-up-yrityksiä ja pk-yrityksiä, ja antaa avustuksia, joiden määrä vaihtelee 50 000 eurosta 150 000 euroon kolmatta osapuolta kohti. Edelleen myönnettävää rahoitusta kokeiltiin seitsemännessä puiteohjelmassa, ja Horisontti 2020 -puiteohjelmassa Euroopan komissio lisää tämän mekanismin käyttöä.

67. Kyselytutkimuksessa kysyttiin, onko edelleen myönnettävän rahoituksen käyttö Horisontti 2020 -puiteohjelmassa vähentänyt hallinnollista rasitusta seitsemänteen puiteohjelmaan verrattuna. Pieni enemmistö (52 prosenttia) näkemyksensä ilmaiseista vastaajista vastasi, että edelleen myönnettävien avustusten vaikutus oli vähäinen tai olematon tässä suhteessa, kun taas 39 prosenttia katsoi, että rasitus oli vähentynyt seitsemänteen puiteohjelmaan verrattuna. **Kaaviossa 10** esitetään, miten näkemys edelleen myönnettävästä rahoituksesta vaihteli kokemuksen mukaan: 23 prosenttia vastaajista, jotka osallistuivat yli kymmeneen Horisontti 2020 -puiteohjelman hankkeeseen, katsoi edelleen myönnettävän rahoituksen vähentäneen niiden hallinnollista rasitusta, kun taas 26 prosentilla hallintotyö oli lisääntynyt.

Kaavio 10 – Vastaajien näkemys edelleen myönnettävän rahoituksen hallinnollista rasisusta vähentävästä vaikutuksesta verrattuna seitsemänteen puiteohjelmaan kokeneisuuden mukaan (Horisontti 2020 -puiteohjelman hankkeiden määrä)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus, maaliskuu 2018.

68. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission antamat ohjeet²⁵ eivät ole antaneet edunsaajille riittävää selvyyttä siitä, miten edelleen myönnettävien avustusten ehdotuspyyntöjä hallinnoidaan. Lisäksi haastatellut edunsaajat olivat epävarmoja siitä, minkä tyyppistä säädöstä heidän täytyi soveltaa suunnitellessaan ehdotuspyyntöään ja myöntäessään avustuksia kolmansille osapuolille.

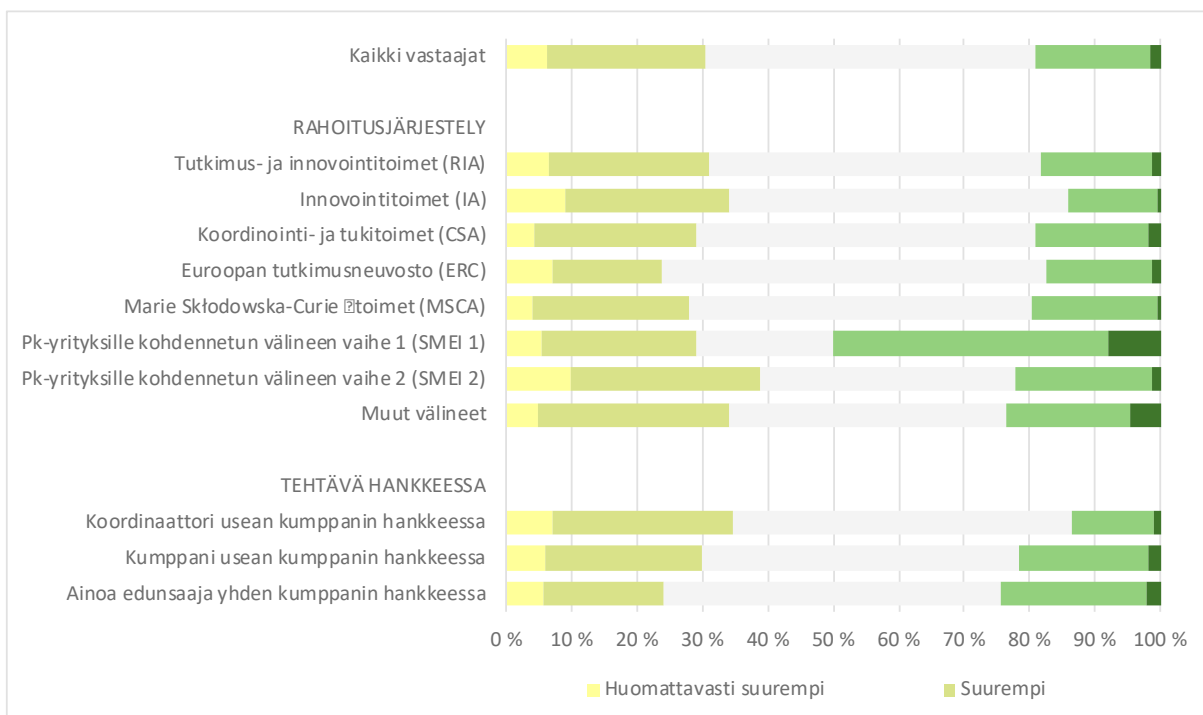
69. Komissio ei ole arvioinut edelleen myönnettävän rahoituksen mekanismeista jälkikäteen selvittääkseen, onko sillä saavutettu halutut tulokset vaikuttavasti ja tehokkaasti.

²⁵ Ohje Horisontti 2020 -puiteohjelmasta myönnettävästä rahoitustuesta kolmansille osapuolille.

Avustuksen saaminen on nopeutunut, mutta mahdollisuuksia vähentää hallinnollista räsitusta ei ole hyödynnetty täysimittaisesti

70. On löydettävä tasapaino yhtäältä ehdotuksen toimittamiseen käytettävän ajan, työn ja rahan ja toisaalta sellaisten riittävien tietojen esittämisen välillä, joiden avulla komissio voi vertailla hakemuksia ja määrittää parhaat rahoitettavat ehdotukset. Ehdotusmenettelyn yksinkertaistaminen on erityisen tärkeää, kun otetaan huomioon hakemusten alhainen hyväksymisaste: vain yksi kahdeksasta ehdotuksesta saa rahoitusta²⁶.

Kaavio 11 – Ehdotusten laatimisen vaatima työpanos Horisontti 2020 -puiteohjelmassa verrattuna seitsemänteen puiteohjelmaan rahoitusjärjestelyjen ja vastaajan hankkeessa hoitaman tehtävän mukaan



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus, maaliskuu 2018.

71. Kyselytutkimuksessa pyydettiin edunsaajia vertailemaan seitsemättä puiteohjelmaa ja Horisontti 2020 -puiteohjelmaa ehdotusten laatimisen edellyttämän hallinnollisen työtaakan suhteen. Niistä vastaajista, jotka pystyivät tekemään tällaisen vertailun (ks. **kaavio 11**),

²⁶ Euroopan komissio, "Horizon 2020 in full swing – Three years on – Key facts and figures 2014–2016", joulukuu 2017.

30 prosenttia ilmoitti työtaakan kasvaneen, 20 prosenttia ilmoitti työtaakan pienentyneen ja noin puolet ilmoitti tilanteen pysyneen samana. Pk-yrityksille kohdennetun välineen vaiheen 1 edunsaajat raportoivat suurimmasta parannuksesta, ja lähes puolet näistä vastaajista piti nykyistä räsitusta pienempänä tai paljon pienempänä kuin seitsemännessä puiteohjelmassa. Pk-yrityksille kohdennetun välineen vaihe 1 oli kuitenkin uusi väline Horisontti 2020 -puiteohjelmassa, ja seitsemännessä puiteohjelmassa ”Pk-yrityksiä hyödyttävä tutkimus” -toimi kuului eri rahoitusjärjestelyyn. Hankekoordinaattorit ilmoittivat suuremmasta työtaakan lisääntymisestä kuin muut edunsaajat; tämä on seurausta siitä, että hankkeiden koordinointi ja vuorovaikutus komission kanssa siirrettiin niiden tasolle Horisontti 2020 -puiteohjelmassa.

Neuvotteluvaiheen poistaminen on lyhentänyt käsittelyaikaa

72. Yksi Horisontti 2020 -puiteohjelman yhteydessä käyttöön otetuista muutoksista oli ”neuvotteluvaiheen” poisto. Tämä vaihe oli aikaisemmin sijoittunut ehdotuksen rahoitettavaksi valinnan ja avustussopimuksen allekirjoituksen väliin Horisontti 2020 -puiteohjelmassa hankkeet on tarkoitus toteuttaa ehdotetussa muodossa.

73. Kyselytutkimuksen vastaajat ja haastatellut edunsaajat kannattivat yleisesti ottaen toimintatapaa, jossa ei neuvotella. Samalla vähemmistö katsoi, että neuvottelujen poistaminen rajoitti mahdollisuutta parantaa hankkeita ja lisäsi avustussopimukseen allekirjoittamisen jälkeen tehtävien muutosten todennäköisyyttä.

74. Neuvotteluvaiheen poistamisen tarkoituksena oli rahoitettujen hankkeiden käynnistämisen vauhdittaminen. Indikaattori ”käsittelyaika” määritellään ajanjaksona ehdotuspyynnön määräajan umpeutumisen avustussopimuksen allekirjoittamiseen, joka merkitsee hankkeen virallista aloittamista. Horisontti 2020 -puiteohjelman osallistumissäännöissä määrätään enintään kahdeksan kuukauden käsittelyajasta²⁷. Tämän prosessin lyhentäminen on tärkeää sekä hylätyille hakijoille, joiden on tehtävä vaihtoehtoisia

²⁷ Asetus (EU) N:o 1290/2013, 20 artikla: enintään viisi kuukautta, joiden kuluessa hakijoille on ilmoitettava, onko ehdotus hyväksytty, ja tämän jälkeen enintään kolme kuukautta avustussopimuksen allekirjoittamiseksi.

järjestelyjä mahdollisimman nopeasti, että hyväksytyille hakijoille, jotka saattavat yrittää tuoda tuotteen markkinoille ennen kilpailijoitaan.

Kaavio 12 – Keskimääräinen käsittelyaika ohjelmakausittain

	Kuudes puiteohjelma (2002–2006)¹	Seitsemäs puiteohjelma (2007–2013)²	Horisontti 2020 (2014–2017)³
Avustuksen myöntämisaika	347	309	191

¹ Päivää keskimäärin ehdotusten jättämisen määräajasta avustuksen allekirjoittamiseen.

² Päivää keskimäärin ehdotusten jättämisen määräajasta avustuksen allekirjoittamiseen (Euroopan tutkimusneuvostoa lukuun ottamatta).

³ Päivää keskimäärin ehdotusten jättämisen määräajasta avustuksen allekirjoittamiseen (Euroopan tutkimusneuvostoa lukuun ottamatta).

Lähde: Euroopan komissio.

75. Neuvotteluvaiheen poisto yhdessä sähköisen asiakirjojen toimittamisen ja allekirjoituksen käytön lisääntymisen kanssa on lyhentänyt käsittelyaikoja huomattavasti seitsemänteen ja kuudenteen puiteohjelmaan verrattuna (ks. ***kaavio 12***).

Kaksivaiheisen lähestymistavan laajempi käyttö voisi vähentää monien hylättyjen hakijoiden kustannuksia

76. Osallistumista koskevien sääntöjen 15 artiklan 5 kohdan mukaisesti²⁸ Horisontti 2020 -puiteohjelmassa käytetään sekä yksi- että kaksivaiheisia arviointiprosesseja. Kaksivaiheisessa lähestymistavassa koordinaattorit jättävät lyhyitä ehdotuksia alustavaa arviointia varten, ja hyväksytyjä hakijoita kehoitetaan sitten toimittamaan täysimittaiset ehdotukset. Toisen arvioinnin jälkeen paremmuusjärjestykseen asetettu luettelo toimitetaan

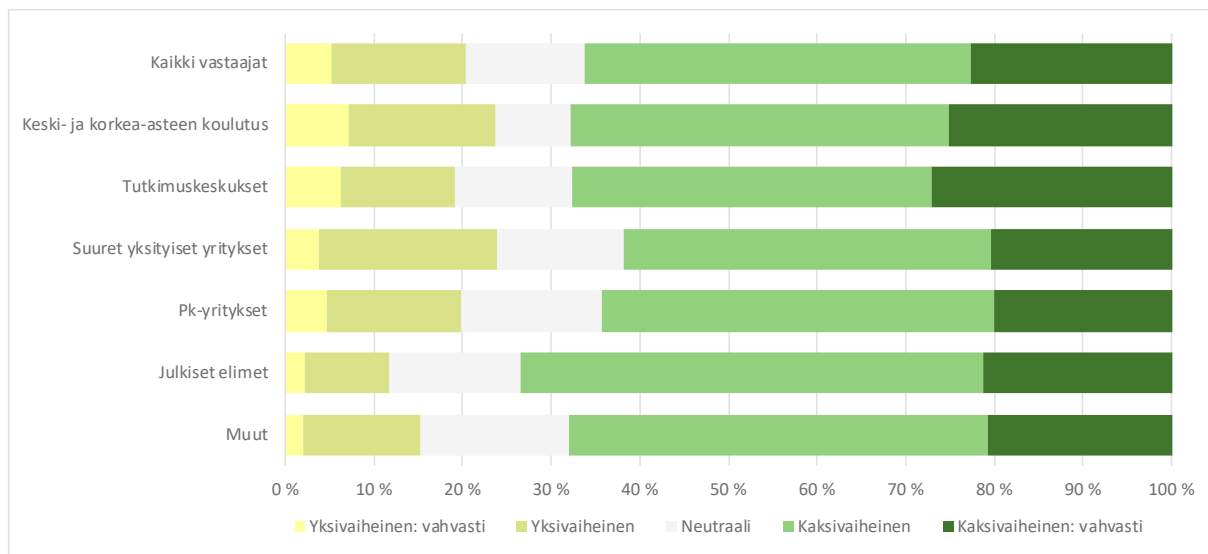
²⁸ ”Komission on otettava huomioon [...] mahdollisuus kaksivaiheiseen ehdotusten jättämismenettelyyn, jos se on tarpeen ja sopusoinnussa ehdotuspyynnön tavoitteen kanssa.”

komissiolle valintaa varten. Horisontti 2020 -puiteohjelmassa noin kymmenen prosenttia kaikista täysimittaisista ehdotuksista on saatu kaksivaiheisella menettelyllä²⁹.

77. Kaksivaiheinen lähestymistapa voi auttaa hakijoita välttämään turhaa työtä, kun heidän ei tarvitse laatia yksityiskohtaisia hanke-ehdotuksia, jotka lopulta saatetaan hylätä. Joidenkin hankkeiden kohdalla kaksivaiheinen prosessi saattaa kuitenkin olla liian hidas, jolloin riskinä on, että tuotteet tulevat markkinoille kilpailijoiden tuotteita myöhemmin. Komissio arvioi, että toinen arviointivaihe pitkittää prosessia noin kolmella kuukaudella ja aiheuttaa komissiolle hallinnollisia lisäkustannuksia.

78. Kyselytutkimuksen vastaajat katsoivat yleisesti, että kaksivaiheinen arviointi vähentäisi ehdotusten toimittamiseen liittyvää kokonaistyötaakkaa, ja julkiset elimet kannattivat sitä vahvimmin (ks. **kaavio 13**). Eräät haastatellut edunsaajat katsoivat, että suuri osa ehdotuksen laadintatyöstä liittyi yhteenliittymän perustamiseen ja perusajatuksen esittämiseen riittävän tarkasti hylkäämisriskin minimoimiseksi eikä niinkään itse ehdotuksen kirjoittamiseen; näiden edunsaajien mielestä kaksivaiheinen lähestymistapa ei juuri vaikuttaisi työtaakkaan. Toiset edunsaajat ilmaisivat huolensa siitä, että ensimmäisen vaiheen hyväksyntä viivästyisi, mikä tekisi toiseen vaiheeseen valmistautumisesta joka tapauksessa välttämätöntä ja kuluttaisi mahdollisesti säästetyt resurssit.

²⁹ SWD(2017) 220 final – "In-depth interim evaluation of Horizon 2020".

Kaavio 13 – Yksi- tai kaksivaiheisen arvioinnin kannatus vastaajien tyyppin mukaan

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus, maaliskuu 2018.

79. Monet hakijat käyttävät paljon aikaa ja rahaa lopulta hylätyiksi tulevien ehdotusten laatimiseen. Kuullut edunsaajat olivat yleisesti samaa mieltä siitä, että tätä ongelmaa voitaisiin vähentää laajentamalla kaksivaiheisten arviointien käyttöä, mutta vain siten, että tähän liittyvät käsittelyajan mahdolliset pidentymiset eivät aiheuta muita haittoja.

Arviointien laatu ja hylätyille hakijoille annettava palaute aiheuttavat edelleen huolta

80. Vaikka ehdotusten laadukas arviointi asianmukaisten kriteerien perusteella liittyy vain epäsuorasti yksinkertaistamiseen, se on oleellista, jotta voidaan varmistaa, että parhaat hankkeet saavat rahoitusta ja Horisontti 2020 -puiteohjelman tavoitteet saavutetaan. Hylätyille hakijoille olisi annettava informatiivista palautetta, jossa perustellaan arvioinnin tulos. Tästä on heille apua tulevien ehdotusten laadinnassa.

81. Vähintään kolme riippumatonta asiantuntijaa arvioi käsiteltäväksi hyväksytyt ja tukikelpoiset ehdotukset asetettujen kriteerien perusteella. Kukin arvioija antaa pisteitä huippuosaamisesta, vaikutuksesta ja toteutuksen laadusta ja tehokkuudesta Horisontti 2020 -puiteohjelman työohjelmassa julkaistujen avustuksen myöntämistä koskevien perusteiden mukaisesti. ”Arviointilautakunta” laatii yhteenvetoraportin kaikista saaduista ehdotuksista; komissio käyttää sitä laatiakseen luettelon rahoitettavista hankkeista.

Arvioinnit

82. Tutkimuksen toimeenpanovirasto (REA) hallinnoi kaikkia Horisontti 2020 -puiteohjelmaan osallistuvia riippumattomia asiantuntijoita ja tekee sopimukset näiden kanssa, mutta valinnan suorittavat kunkin ehdotuspyynnön osalta yksittäiset pääosastojen yksiköt (tai virastot) 120 000 rekisteröityä asiantuntijaa sisältävästä tietokannasta (asiantuntijat rekisteröityvät itse tietokantaan, eikä tämä edellytä mitään hyväksyntää tai laaduntarkastusta). Tämä tietokanta laaditaan avoimen asiantuntijahaun perusteella. Komissio on velvollinen julkaisemaan vuosittain luettelon käytetyistä arvioijista. Luetteloon sovelletaan päivittämistä ja kiertoa koskevia sääntöjä. Esimerkiksi vähintään 25 prosenttia tietyssä ehdotuspyynnössä käytettävistä asiantuntijoista ei saa olla osallistunut ehdotuspyyntöjen arviointiin kolmen edellisen vuoden aikana. Tutkimuksen toimeenpanovirasto myös seuraa täysin uusien arvioijien määrää.

83. Tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston arvioijien keskuudessa suorittamassa kyselytutkimuksessa³⁰ 44 prosenttia arvioijista vastasi, että he olivat saaneet korvausta vähemmästä ajasta kuin mitä he olivat tosiasiallisesti tarvinneet ja käyttäneet. Arviointiin osoitettavan ajan riittämättömyys voi vaarantaa oleellisesti arvioinnin laadun.

84. Useimmat edunsaajien kyselytutkimuksen vastaajista pitivät arviointiperusteita soveltuvina, ja vain 17 prosenttia ilmaisi kielteisen näkemyksen. Tästä huolimatta jotkin edunsaajat kyseenalaistivat sen, oliko asiantuntijoilla riittävästi teknistä tietämystä alalta. Komission omassa Horisontti 2020 -puiteohjelman väliarvioinnissa³¹ todettiin, että tuolloisen arviointiprosessin laatua oli parannettava.

85. Riittävät korvaukset ovat tarpeen pätevien arvioijien rekrytoimiseksi, jotta ehdotukset arvioidaan asianmukaisesti ja parhaat ehdotukset valitaan ja saavat rahoitusta.

³⁰ "Evaluation of the operation of REA (2012–2015)", loppuraportti, 2016.

³¹ SWD(2017) 221 final, "In-depth interim evaluation of Horizon 2020", liite 1.

86. Asiantuntijoille maksetaan tietty määrä työpäivää kohti, eikä tätä määrää ole päivitetty vuoden 2007 jälkeen. He käyttävät keskimäärin 5,6 tuntia yhteen arviointiin³², mitä tilintarkastustuomioistuin pitää riittämättömänä, jotta arvioija ehtisi lukea ehdotuksen perusteellisesti ja tehdä siitä laadukkaan arvioinnin.

87. Näin ollen on olemassa riski siitä, että riittämätön korvaus estää päteviä henkilöitä osallistumasta arviointiprosessiin. Se, että arviointiin ei anneta tarpeeksi aikaa, voi vaikuttaa samalla tavoin ja/tai vaarantaa arvioinnin laadun.

Palaute

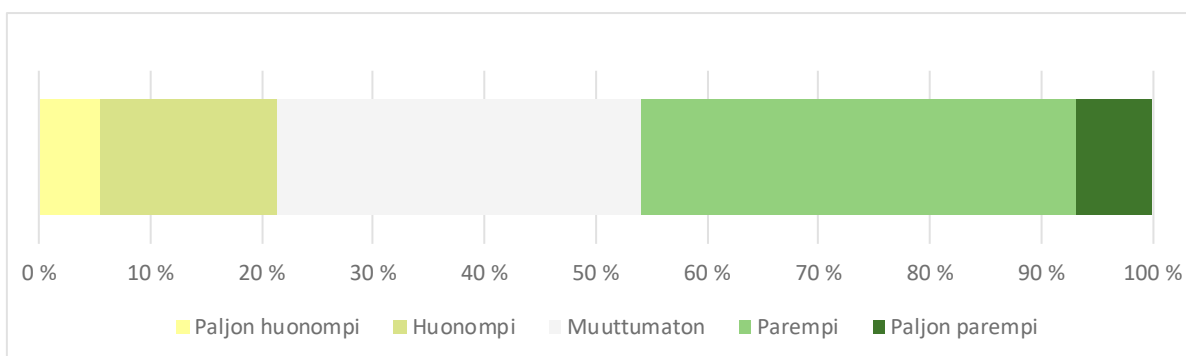
88. Hakijoille hylätyistä ehdotuksista annettavan palautteen tarkoituksena on yksinkertaistaa heidän työtään heidän laatiessaan myöhempiä ehdotuksia, ja se edistää Horisontti 2020 -puiteohjelman yleistä laatua.

89. Koordinaattoreille ja osallistujien yhteyshenkilöille ilmoitetaan arvioinnin tuloksesta kirjeellä. Vaikka 46 prosenttia kyselytutkimuksen vastaajista ilmoitti, että Horisontti 2020 -puiteohjelmassa palautteen laatu oli parantunut seitsemänteen puiteohjelmaan verrattuna (ks. **kaavio 14**), edunsaajien haastatteluissa ja kyselytutkimuksessa saaduissa kommentissa ilmaistiin huoli arviointeihin perustuvan palautteen laadusta. Joka viides kyselytutkimuksen vastaaja katsoi, että laatu oli huonontunut seitsemännen puiteohjelman ja Horisontti 2020 -puiteohjelman välillä. Myös komission Horisontti 2020 -puiteohjelmaa koskevassa väliarvioinnissa³³ todettiin, että 34 prosenttia vastaajista arvioi palautteen laadun ”huonoksi” tai ”erittäin huonoksi”.

³² SWD(2017) 220 final, ”In-depth interim evaluation of Horizon 2020”, toukokuu 2017.

³³ SWD(2017) 220 final, ”In-depth interim evaluation of Horizon 2020”, toukokuu 2017.

Kaavio 14 – Näkemykset Horisontti 2020 -puiteohjelman arviointien palautteesta verrattuna seitsemänten puiteohjelmaan



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus, maaliskuu 2018.

90. Edunsaajien sekä komissiolle että kyselytutkimuksen kommentoijien yleisesti esittämä valitus oli, että kun heidän ehdotuksensa oli hylätty, he olivat jättäneet myöhempään ehdotuspyyntöön uuden ehdotuksen, johon oli tehty arvioijan palautteeseen perustuvia muutoksia, mutta he olivat saaneet tästä ehdotuksesta vielä aiempaa pienemmän pistemäärän. Ehdotuspyyntö on kuitenkin saattanut olla erilainen kuin aikaisempi pyyntö tai alkuperäinen idea ei ehkä jonkin ajan kuluttua ollut enää yhtä innovatiivinen.

Huippuosaamismerkki ei ole täyttänyt odotuksia

91. Huippuosaamismerkki on laatumerkki, joka myönnetään hanke-ehdotuksille, joita ei lopulta budjettirajoitusten vuoksi voitu rahoittaa, vaikka ne olivat täyttäneet Horisontti 2020 -puiteohjelman rahoituksen valinta- ja avustuksenmyöntämisperusteet ja vaikka ehdotukset oli sijoitettu ennalta määritellyn laatukynnyksen yläpuolelle. Tarkoituksena on auttaa huippuosaamismerkkin haltijoita saamaan näihin ehdotuksiin rahoitusta muista kansallisista, EU:n tason tai kansainvälisistä ohjelmista ilman ehdotusten uudelleen toimittamisen aiheuttamaa hallinnollista lisärasitusta. Komissio käynnisti huippuosaamismerkkialoitteen lokakuussa 2015. Aloitetta kokeiltiin ensin pk-yrityksille kohdennetussa välineessä, ja vuonna 2016 se laajennettiin Marie Skłodowska-Curie -toimien henkilökohtaisiin apurahoihin.

92. Kyselytutkimuksessa huippuosaamismerkkin saajilta kysyttiin, oliko se auttanut niitä saamaan rahoitusta muista lähteistä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että

huippuosaamismerkkiä ei tunnusteta yleisesti: vain 15 prosenttia vastaajista vastasi, että se oli auttanut heitä saamaan muun tyyppistä rahoitusta (ks. **kaavio 15**).

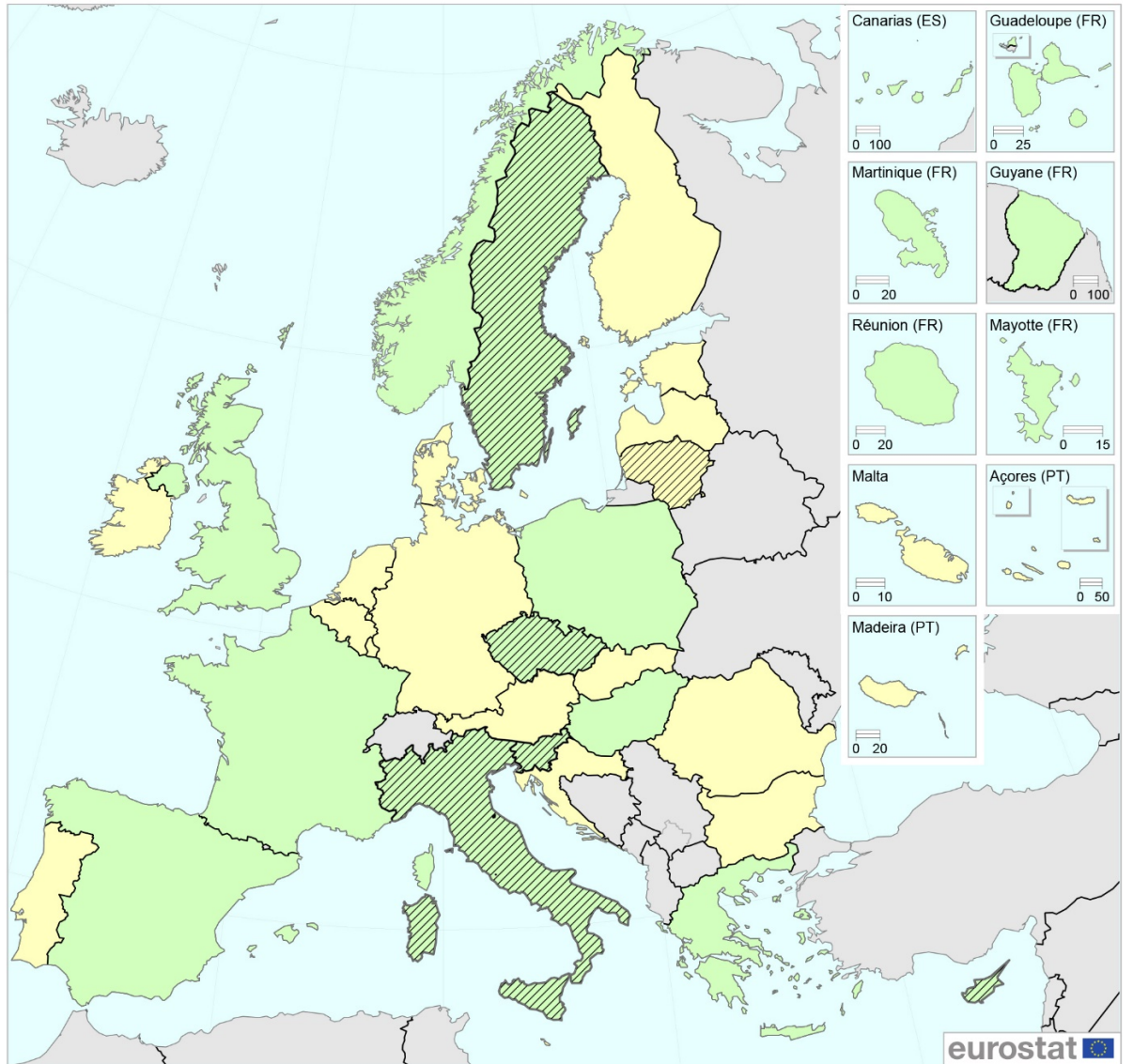
93. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission tiedotuskampanjasta huolimatta huippuosaamismerkkin kohdalla ilmennyt menestymättömyys johtuu seuraavista seikoista: i) muut rahoituslaitokset eivät tunnusta sitä; ii) merkin käytöstä ei ole selviä ohjeita, ja iii) kansallisia ja muita EU:n ohjelmia sekä Horisontti 2020 -puiteohjelmaa ei ole mukautettu toisiinsa aiheiden, valinta- ja avustuksenmyöntämisperusteiden tai arviointiprosessien osalta.

94. Kun komissio otti käyttöön huippuosaamismerkkin, ei myöskään ollut vielä perustettu tehokkaita yhteistyömekanismia muiden rahoitusjärjestelyjen kanssa eikä valtioneuvoston soveltamisesta huippuosaamismerkkihankkeita tukeviin julkisiin varoihin ollut riittävästi selvyyttä. Komissio selvensi valtioneuvoston soveltamista vasta vuonna 2017³⁴.

95. Komissio kerää maakohtaisia tietoja huippuosaamismerkkin tukijärjestelmistä (ks. **kaavio 15**). Kyselytutkimuksessa kysyttiin vastaanottajien mahdollisuuksista saada kussakin maassa rahoitusta vaihtoehtoisista lähteistä. Vastaukset osoittavat, että kaiken kaikkiaan muita rahoituslähteitä on yhä saatavilla rajoitetusti EU:n jäsenvaltioissa. Komissiolla ei ole tietoja kussakin maassa muista ohjelmista rahoitettujen huippuosaamismerkkihankkeiden määrästä.

³⁴ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Explanatory note of the Commission services on the application of state aid rules to national and regional funding schemes that offer alternative support to SME instrument project proposals with a Horizon 2020 ‘seal of excellence’ ”, tammikuu 2017.

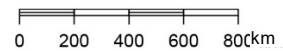
Kaavio 15 – Huippuosaamismerkin hyödyllisyys



Administrative boundaries: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat
Cartography: Eurostat - GISCO, 05-2018

Järjestelmät eri maissa

- Maat, joilla on huippuosaamismerkkijärjestelmiä pk-yrityksille kohdennettua välinettä varten
- Maat, joilla on huippuosaamismerkkijärjestelmiä Marie Skłodowska-Curie -toimia varten
- Maat, joilla ei ole huippuosaamismerkkijärjestelmiä



Lähde: Eurostat.

96. Kuten tilintarkastustuomioistuimen maaliskuussa 2018 julkaisemassa aihekohtaisessa katsauksessa todettiin, Horisontti 2020 -puiteohjelman ja muiden eurooppalaisten ja kansallisten ohjelmien välisen asianmukaisen koordinoitijärjestelmän puute rajoitti huippuosaamismerkin vaikutusta autettaessa edunsaajia löytämään vaihtoehtoisia

rahoituslähteitä. Tästä syystä se ei helpottanut tutkimusrahoituksen hakemisesta aiheutuvaa rasitusta.

Hankkeen kustannusten raportointi ja tarkastus

Henkilöstökustannuksia koskevia sääntöjä yksinkertaistettiin, mutta eräät muutokset ovat aiheuttaneet edunsaajille vaikeuksia ja henkilöstökustannukset ovat edelleen pääasiallinen suurten virheiden lähde

97. Henkilöstökustannukset ovat keskeinen kustannusluokka, joka muodostaa keskimäärin noin 45 prosenttia Horisontti 2020 -puiteohjelman tutkimushankkeiden kokonaiskustannuksista.

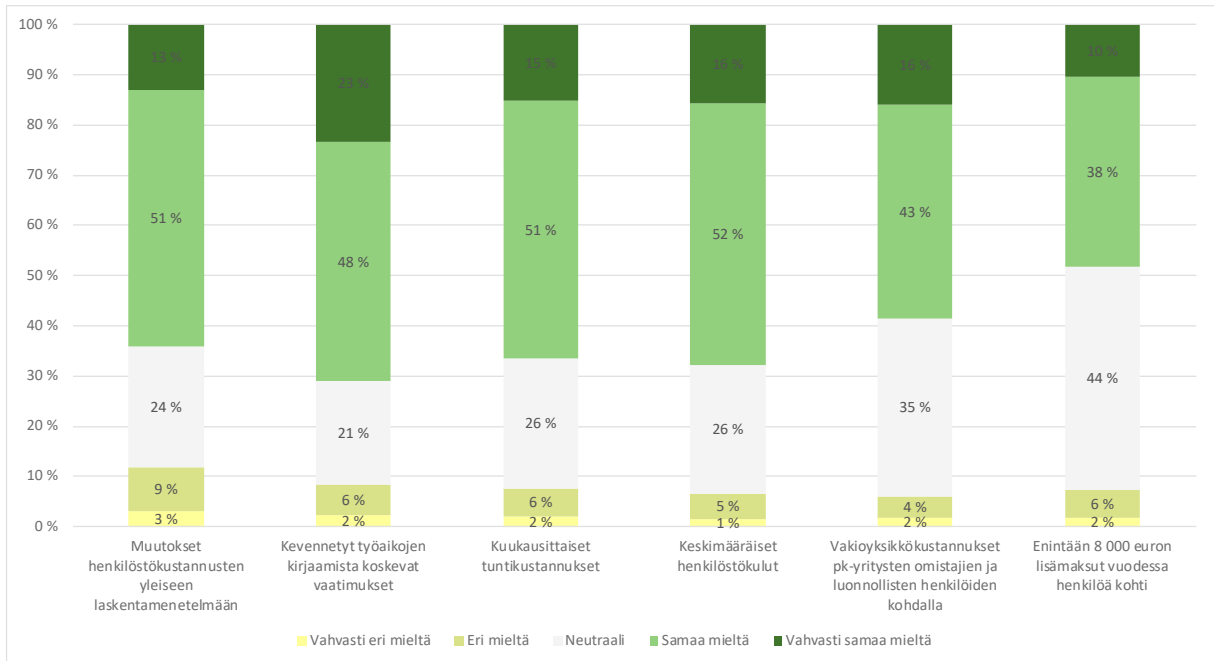
98. Kyselytutkimuksessa ja paikan päälle tehdyillä käynneillä Horisontti 2020 -puiteohjelman edunsaajilta kysyttiin, arvostivatko he Horisontti 2020 -puiteohjelmassa käyttöön otettua henkilöstökustannusten laskennan ja raportoinnin yksinkertaistamista ja oliko hallinnollisen rasituksen vähentämiseen tällä alalla vielä tarvetta ja mahdollisuuksia.

99. Suurin osa vastaajista suhtautui myönteisesti Horisontti 2020 -puiteohjelmassa tehtyihin henkilöstökustannuksia koskeviin muutoksiin. **Kaaviossa 16** esitetään yhteenveto heidän ilmaisemistaan näkemyksistä seuraavien seikkojen osalta:

- muutokset henkilöstökustannusten yleiseen laskentamenetelmään
- työaikojen kirjaamista koskevien vaatimusten helpottaminen (esimerkiksi työaikojen kirjaamisvelvollisuuksien poistaminen työntekijöiltä, jotka työskentelevät yksinomaan Horisontti 2020 -puiteohjelman hankkeessa)
- kuukausittaisten tuntikustannusten hyväksyminen vuotuisten tuntikustannusten ohella
- edunsaajien laskemien keskimääräisten henkilöstökustannusten käyttö
- vakioyksikkökustannusten käyttö pk-yritysten omistajien ja palkkaa saamattomien luonnollisten henkilöiden kohdalla

- enintään 8 000 euron lisämaksujen hyväksyminen henkilöä ja vuotta kohti voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden kohdalla.

Kaavio 16 – Horisontti 2020 -puiteohjelmassa käyttöön otetut yksinkertaistamistoimet vähensivät hallinnollista räsitusta seitsemänteen puiteohjelmaan verrattuna



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus, maaliskuu 2018.

100. Kyselytutkimuksen tulosten lähempi tarkastelu osoittaa seuraavaa:

- Mielenpiteet ovat riippuvaisia siitä, kuinka paljon kokemusta vastaajilla on Horisontti 2020 -puiteohjelman hankkeista³⁵. Kokeneemmat edunsaajat suhtautuvat yleisesti ottaen muutoksiin vähemmän myönteisesti.
- Kysyttäessä, mitkä Horisontti 2020 -puiteohjelmassa käyttöön otetut toimenpiteet ovat *lisänneet* hankekustannusten raportointiin liittyvää hallinnollista räsitusta, useimmat vastaajat viittasivat henkilöstökustannusten laskentaan ja raportointiin liittyviin toimenpiteisiin.

³⁵ Mitattuna niiden Horisontti 2020 -puiteohjelman hankkeiden määrällä, joihin edunsaaja on osallistunut.

- Kysyttäessä, millä alalla yksinkertaistamista tarvitaan eniten yhdeksännessä puiteohjelmassa, vastaajat nimesivät henkilöstökustannusten raportoinnin.

101. Lisäksi 41 prosenttia kyselytutkimuksen vastaajista ilmoitti, että heidän oli käytettävä erityistä työajan kirjaamisjärjestelmää Horisontti 2020 -puiteohjelman hankkeidensa hallinnoimiseksi eikä hallinnollinen rasitus ollut vähentynyt merkittävästi seitsemänten puiteohjelmaan verrattuna.

102. Yleisimmät edunsaajien ja muiden sidosryhmien (kuten kansallisten yhteyspisteiden ja järjestöjen) esittämät valitukset liittyivät seuraaviin seikkoihin:

- yksityiskohtaisten ja tehtäväkokonaisuuksittain jaoteltujen ajankäyttölomakkeiden käyttö
- hankalat uudelleenlaskennat, joita joidenkin edunsaajien on tehtävä sovittaakseen henkilöstön palkat Horisontti 2020 -puiteohjelman sääntöihin
- tiheät muutokset koko Horisontti 2020 -puiteohjelman toteutuksen ajan
- vaikeudet soveltaa ylimääräisten korvausten käsitettä.

103. Komission ensimmäisten Horisontti 2020 -puiteohjelman hankkeiden tarkastusten jälkeen 68 prosenttia kaikista myöhemmistä mukautuksista liittyi henkilökustannusten epäasianmukaiseen raportointiin³⁶. Valtaosa niistä (65 prosenttia kaikista mukautuksista) koski henkilöstökustannusten laskentaa *sinänsä* (muun muassa tehokkaan työajan virheellistä laskentaa, virheellisiä korvauskuluja, tietystä toiminnosta ilmoitetun ajan virheellisyyttä, puuttuvia ajankäyttölomakkeita ja virheellisiä ylimääräisiä korvauksia) ja loput (kolme prosenttia kaikista mukautuksista) liittyivät henkilökustannusten ilmoittamiseen yksikkökustannuksina³⁷.

³⁶ Myös tilintarkastustuomioistuin havaitsee tämän luonteisia virheitä ja raportoi niistä vuosikertomuksissaan.

³⁷ Esitys *Audits and Financial issues*, kansallisten yhteyspisteiden kokous, 14.–15. maaliskuuta 2018.

104. Mielenpiteensä ilmaiseista vastaajista 70 prosenttia katsoi, että seitsemänteen puiteohjelmaan verrattuna Horisontti 2020 -puiteohjelman hankekustannusten korvaamista koskevissa säännöissä tukeudutaan enemmän tavanomaisten kustannuslaskentakäytäntöjen hyväksymiseen. Niiden edunsaajien osuus, jotka eivät näe tavanomaisten kustannuslaskentakäytäntöjen hyväksymisen tasossa eroa seitsemännen puiteohjelman ja Horisontti 2020 -puiteohjelman välillä, on kuitenkin edelleen suuri.

105. Tavanomaisten kustannuslaskentakäytäntöjen käytön lisääminen etenkin henkilöstökustannusten kohdalla voisi vähentää hallinnollista rasitusta.

Tarkastustaakka on keventynyt, mutta edunsaajia kohdellaan epäjohtomukaisesti ulkoistetuissa jälkitarkastuksissa

106. Horisontti 2020 -puiteohjelman menojen valvontaa ja tarkastuksia koskevat periaatteet määritellään Horisontti 2020 -puiteohjelman osallistumissäännöissä³⁸ Niillä pyritään varmistamaan i) asianmukainen tasapaino luottamuksen ja valvonnan välillä sekä ii) taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden mukainen tarkastusprosessi, jotta voidaan minimoida tarkastuksista osallistujille aiheutuva rasite.

³⁸ Horisontti 2020 -puiteohjelmasta annettu asetus (EU) N:o 1291/2013, 29 artikla.

Kaavio 17 – Komission rahoitusta koskeva valvonta- ja tarkastusstrategia Horisontti 2020 -puiteohjelmassa

Kustannusselvityksiä koskeva lausunto	Hanke- ja rahoitustoimihenkilöiden suorittamat kulukorvausten ennakotarkastukset	Jälkitarkastukset maksettujen avustusten otoksesta
<ul style="list-style-type: none"> • edunsaajien palkkaamien riippumattomien tarkastajien suorittamat sovittuihin menettelyihin perustuvat ennakotarkastukset • kustannusselvityksiä koskeva lausunto on toimitettava pyydettyä yli 325 000 euron maksua (todellisten kustannusten ja joidenkin yksikkökustannusten korvaus) 	<ul style="list-style-type: none"> • resurssien käytön tarkastaminen • luotettavuutta koskevat tarkastukset • alkuperäisen talousarvion ja toteutuksen välisten poikkeamien analyysi • kustannusselvityksiä koskevan lausunnon analysointi ja kustannuslaskentamenetelmien varmentaminen ennalta 	<ul style="list-style-type: none"> • jälkitarkastus tehdään seitsemälle prosentille kaikista Horisontti 2020 -puiteohjelman menoista • tämä ei ole sääntelyväätimus • tällaista rajaa ei ollut seitsemännessä puiteohjelmassa

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

107. Komissio on tilintarkastustuomioistuimen suositusten³⁹ mukaisesti keskittänyt Horisontti 2020 -puiteohjelman tarkastusstrategian suunnittelun ja täytäntöönpanon yhteisen tarkastusyksikön avulla käyttäen yhtä edustavaa otosta koko Horisontti 2020 -puiteohjelmasta ja omaksunut riskiperusteisemmän tarkastusstrategian⁴⁰.

108. Kyselytutkimuksessa edunsaajia pyydettiin esittämään näkemyksensä Horisontti 2020 -puiteohjelman valvonnan ja tarkastusten aiheuttamasta rasituksesta. Vastaajista 53 prosenttia vastasi, että Horisontti 2020 -puiteohjelmassa kokonaistarkastustaakka oli pienentynyt seitsemänteen puiteohjelmaan verrattuna, ja vain 14 prosenttia katsoi sen kasvaneen. Kaksi kolmannesta vastaajista vastasi myös, että tarkastustaakkaa olisi pienennettävä edelleen.

109. Haastatellut edunsaajat suhtautuivat uuteen yhteiseen tarkastusyksikköön myönteisesti keinona, jolla voidaan varmistaa johdonmukaisuus. Jotkin kyselytutkimuksen vastaajat valittivat kuitenkin, että valvonta- ja tarkastusprosessi ei edelleenkään ollut johdonmukainen. Heidän näkemyksensä mukaan epäjohdonmukaisuudet saattavat johtua

³⁹ Ks. tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 2/2013.

⁴⁰ ”Horizon 2020 Ex post Audit Strategy”, tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto, 9.11.2015.

selitetyn avustussopimusmallin tiheistä muutoksista, sillä tarkastajat eivät aina olleet tietoisia taannehtivista muutoksista tai eivät tiedäneet, mitä selitetyn avustussopimusmallin versiota olisi käytettävä.

110. Komissiolla on puitesopimus riippumattomien ulkoisten tarkastusyriyten kanssa noin 80 prosentista Horisontti 2020 -puiteohjelman jälkitarkastuksista, ja loput 20 prosenttia komissio suorittaa itse. Komissio saattoi ensimmäiset Horisontti 2020 -puiteohjelman hankkeiden jälkitarkastukset päätökseen vuonna 2017.

111. Edunsaajat, joita tilintarkastustuomioistuin tapasi paikan päälle tehdyillä käynneillä ja seminaareissa, arvostelivat joidenkin ulkoisten tarkastusyriyten työtä. Yleisimmät valitukset koskivat työn laatua, tarkastajien niukkaa ohjelman tuntemusta sekä tarkastuskertomusten laadintaan kulunutta aikaa. Kansalliset yhteyspisteet esittivät samaa kritiikkiä komission järjestämässä tapahtumassa⁴¹ ja haastatteluissa.

112. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yhteisen tarkastusyksikön perustaminen ja uusi tarkastusstrategia ovat pienentäneet tarkastuksista edunsaajille aiheutuvaa rasitusta. Se havaitsi kuitenkin myös, että ulkoistettujen jälkitarkastusten laadussa on parantamisen varaa.

Pk-yriyten osallistuminen on lisääntynyt, mutta esteitä on jäljellä

113. Pk-yriyten tukeminen on yksi komission painopisteistä tällä ohjelmakaudella, ja se on kannustanut pk-yriyksiä osallistumaan kaikilla Horisontti 2020 -puiteohjelman aloilla. Komissio laati pk-yriyksille kohdennetun välineen⁴², joka hiljattain sisällytettiin Euroopan

⁴¹ Horisontti 2020 -puiteohjelman oikeudellisista ja rahoituskysymyksistä vastaavien kansallisten yhteyspisteiden 11. kokous, Bryssel, 14.–15. maaliskuuta 2018.

⁴² Pk-yriyksille kohdennetussa välineessä yritykset voivat hakea kahteen erilliseen ja toisiinsa liittymättömään vaiheeseen sen mukaan, mikä niiden innovatiivisten hankkeiden tekninen kypsyys on. Vaiheessa 1 kukin hanke saa 50 000 euroa toteutettavuustutkimusta varten; jos hanke valitaan, se voi saada vaiheessa 2 enintään 2,5 miljoonaa euroa innovointitoimien rahoitukseen.

innovaationeuvoston pilottihankkeeseen. Tavoitteena oli helpottaa pk-yritysten tutkimus- ja innovointirahoituksen saantia.

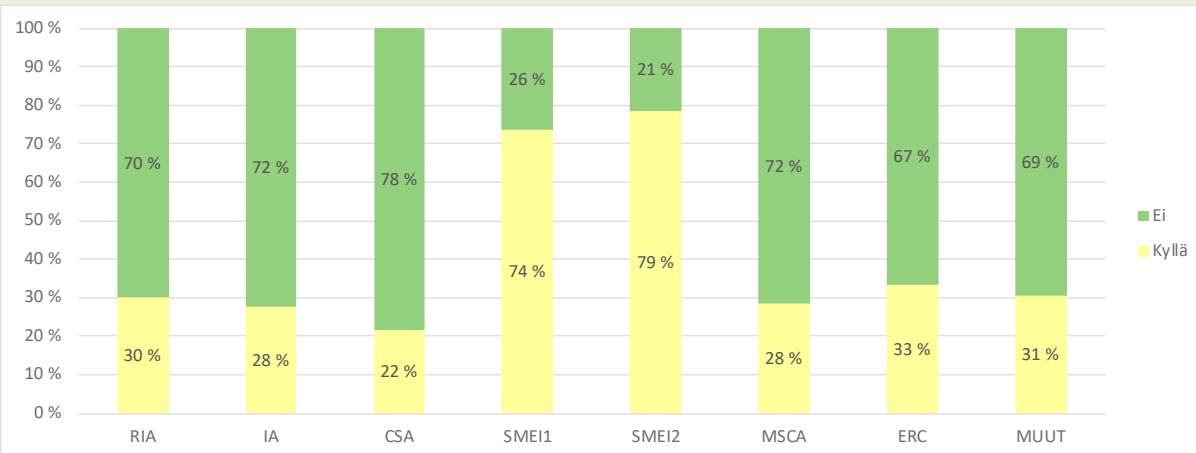
114. Vaikka pk-yritykset osallistuvat aiempaa enemmän Horisontti 2020 -puiteohjelmaan, tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ne ovat kohdanneet ongelmia sekä hakuprosessissa että tutkimus- ja innovointihankkeiden toteutuksessa. Pk-yritykset, jotka osallistuivat EU:n rahoitusjärjestelyihin ensimmäistä kertaa, pitivät avustuksiin liittyviä sääntelyvaatimuksia vaikeaselkoisina. Selitetyn avustussopimusmallin pituus ja kattavuus ovat erityisen työläitä pk-yrityksille, joilla ei ole nimenomaan EU:n ohjeiden tulkinnasta ja raportoinnista vastaavia työntekijöitä.

115. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että pk-yritykset käyttävät paljon ulkoisia konsultteja ratkaistakseen ehdotusten laadinnassa kohtaamansa vaikeudet. Tämä koskee erityisesti yhden edunsaajan hankkeita pk-yrityksille kohdennetun välineen vaiheissa 1 ja 2 (ks. **laatikko 2**).

Laatikko 2 – Ulkoisten konsulttien käyttö ehdotusten laadinnassa ja hankeraportoinnissa

- Kyselytutkimuksen vastaajista 36 prosenttia ilmoitti tarvinneensa ulkoisten konsulttien apua ehdotusten laadintavaiheessa. Tämä osuus vaihteli vastaajien kokeneisuuden (kokemattomammat edunsaajat käyttivät useammin ulkoista tukea), vastaajatyypin ja rahoitusjärjestelyn mukaan. Yksin toimivat pk-yritykset ovat erityisen riippuvaisia ulkoisista konsulteista varsinkin pk-yrityksille kohdennetun välineen vaiheissa 1 ja 2 (ks. **kaavio 18**).

Kaavio 18 – Ulkoisten konsulttien käyttö ehdotusten laatimiseen rahoitusjärjestelyittäin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus, maaliskuu 2018.

- Tärkein syy ulkoisten konsulttien käyttämiseen ehdotusten laadinnassa oli menestymismahdollisuuksien lisääminen. Toisella sijalla oli tarve hallita prosessin hallinnollista monimutkaisuutta. Yli puolet vastaajista käytti mieluummin ulkoisia konsultteja kuin sisäisiä resursseja tähän tarkoitukseen, ja vähemmistö vastaajista käytti konsultteja saadakseen tieteellistä ja teknistä tukea.
- Ulkoisia konsultteja käytettiin vähemmän hankkeen toteutuksen kuin ehdotusten laatimisen yhteydessä. Tästä huolimatta lähes kolmannes pk-yrityksistä ilmoitti, että ne käyttivät ulkoisia konsultteja jossakin määrin hankkeen hallinnointiin ja raportointiin. Tämä osuus nousi lähes 50 prosenttiin, kun kyseessä olivat ainoana edunsaajana olleet pk-yritykset pk-yrityksille kohdennetun välineen vaiheissa 1 ja 2.
- Useimmat vastaajat katsoivat, että ulkoisten konsulttien tarve joko pysyi samana tai kasvoi siirryttäessä seitsemänneistä puiteohjelmasta Horisontti 2020 -puiteohjelmaan sekä ehdotusten laatimisen että hankkeiden toteutuksen osalta.
- Kysyttäessä ulkoisille konsulteille maksetuista palkkioista (prosenttiosuutena kokonaisrahoituksesta) vastaajien ilmoittama mediaaniarvo oli viisi prosenttia ehdotusten laatimisen ja viisi prosenttia hankkeiden toteutuksen osalta.
- Ulkoisten konsulttien tarve ehdotusten laadintavaiheessa haittaa sellaisten pk-yritysten osallistumista Horisontti 2020 -puiteohjelmaan, joilla ei ole varaa maksaa tähän liittyviä kustannuksia. Tämä on erityisen vakavaa uusien tulokkaiden kohdalla, sillä kokemuksen puutteensa vuoksi erityisesti ne tarvitsevat ulkoista apua.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

116. Suurin osa komission toteuttamista yksinkertaistamistoimenpiteistä on vähentänyt vaikuttavalla tavalla Horisontti 2020 -puiteohjelman edunsaajien hallinnollista raskautta, vaikka kaikilla toimilla ei saavutettu haluttua tulosta ja parantamisen varaa on yhä. Kyselytutkimukseen vastanneet edunsaajat katsoivat, että tarvitaan käyttäjäystävällisempiä ohjeita ja välineitä sekä lisätestejä uusien rahoitusjärjestelyjen tarkoituksenmukaisuudesta ja käytettävyydestä. Sääntöjen vakaus on myös tärkeää; edunsaajat pystyvät mukautumaan monimutkaisiin sääntöihin, mutta ohjeiden tiheät muutokset aiheuttavat hämmennystä ja epävarmuutta.

Organisatoriset yksinkertaistamistoimet

117. Komission Horisontti 2020 -puiteohjelmaa varten toteuttamat yksinkertaistamistoimenpiteet perustuivat aiempien puiteohjelmien (erityisesti sitä edeltäneen seitsemännen puiteohjelman) analysointiin ja keskeisten sidosryhmien palautteeseen. Yhteisen tukikeskuksen perustaminen oli merkittävä yksinkertaistamista edistävä toimi etenkin osallistumissääntöjen yhdenmukaistamisen, uuden tarkastusstrategian ja avustusten hallinnointia ja raportointia koskevien tietoteknisten ratkaisujen avulla (ks. **kohdat 15–29**).

118. Monet hakijat ja edunsaajat katsovat edelleen, että heitä kohdellaan epäjohtonmukaisesti hakuprosessissa ja hankkeiden toteutuksen aikana. Vaikka komissio on pyrkinyt parantamaan viestintää, tietoisuus erityisestä tukitoiminnosta, jonka komissio perusti epäjohtonmukaisesta kohtelusta ilmoittamista varten, on vähäistä. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että RES-palvelun toiminta rinnakkain muiden olemassa olevien kanavien kanssa on liian hajanaista johtonmukaisuuden takaamiseksi (ks. **kohdat 30–40**).

119. Kansalliset yhteyspisteet antavat hyödyllistä apua hakijoille ja edunsaajille ja auttavat varmistamaan Horisontti 2020 -puiteohjelmaa koskevan lainsäädännön johtonmukaisen soveltamisen, mutta tilintarkastustuomioistuin havaitsi huomattavia eroja kansallisten yhteyspisteiden eri jäsenvaltioissa antaman teknisen tuen ja ohjeiden tasossa (ks. **kohdat 41–45**).

120. Komission kehittämiin tukivälineisiin, joilla helpotetaan tutkimus- ja innovointiohjelmien toteutusta, on tehty huomattavia parannuksia Horisontti 2020 -puiteohjelman alkamisen jälkeen ja edunsaajat suhtautuvat niihin myönteisesti. Osallistujaportaalissa oli kuitenkin joitakin teknisiä ongelmia (ks. **kohdat 46–51**), ja komission tutkimusta ja innovointia koskeva käyttöohje (selitetty avustussopimusmalli), jolla pyritään antamaan kattavat ohjeet, on kehittynyt monimutkaiseksi ja pitkäksi asiakirjaksi. Selitetyn avustussopimusmallin tiheät muutokset lisäsivät hallinnollista kokonaisuudesta ja joskus myös edunsaajien oikeudellista epävarmuutta (ks. **kohdat 52–55**).

Suositus 1 – kommunikointia hakijoiden ja edunsaajien kanssa on parannettava

Komission olisi parannettava avustusten hakijoiden ja edunsaajien kanssa käyttämiään viestintäkanavia

- i) parantamalla tukipalvelutoimintojen ja erityisesti RES-palvelun tuloksellisuuteen liittyviä menettelyjä ja valvontaa sekä lisäämällä tietoisuutta välineistä, joiden avulla edunsaajat voivat ilmoittaa epäjohtonmukaisesta kohtelusta hakuprosessissa tai hankkeiden toteutuksen aikana
- ii) ratkaisemalla jäljellä olevat osallistujaportaalia haittaavat tekniset ongelmat, parantamalla sen rakennetta ja helpottamalla navigointia ja hakutoimintoa
- iii) tekemällä jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä tavoitteena parantaa kansallisille yhteyspisteille annettavia menetelmällisiä ja teknisiä ohjeita, jotta ne voivat tarjota tutkimus- ja innovointirahoituksen mahdollisille edunsaajille tarpeeksi laadukasta palvelua.

Näiden toimenpiteiden pitäisi olla käytössä vuoden 2021 alkuun mennessä.

121. Yksinkertaistetuilla kustannusvaihtoehdoilla – kertakorvauksilla ja kannustuspalkinnoilla – voidaan vähentää Horisontti 2020 -puiteohjelman hankkeiden koko elinkaareen liittyvää hallinnollista raskautta. Suuri enemmistö vastaajista kannattaa kertakorvausten käytön jatkamista. Ne eivät kuitenkaan ehkä sovellu kaiken tyyppiin tutkimus- ja innovointihankkeisiin, ja tarvitaan pilottitesteistä saatavaa näyttöä, ennen kuin ne otetaan käyttöön laajemmassa mittakaavassa (ks. **kohdat 56–69**).

Suositus 2 – kertakorvausten testausta on tehostettava

Komission olisi tehostettava yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen, erityisesti kertakorvausten, testausta

- i) analysoimalla Horisontti 2020 -puiteohjelman yhteydessä jo käynnistettyjen ehdotuspyyntöjen tuloksia ja raportoimalla niistä heti, kun ensimmäiset tulokset ovat saatavilla
- ii) käynnistämällä uusia laajempia pilottialoitteita soveltuvimpien hanketyyppien tunnistamiseksi, mahdollisten haittojen arvioimiseksi ja tarvittavien korjaavien toimien suunnittelemiseksi.

Nämä toimenpiteet olisi toteutettava välittömästi.

Hankkeen käynnistäminen

122. Vain 20 prosenttia kyselytutkimuksen vastaajista katsoi, että komission yksinkertaistamistoimet olivat todella vähentäneet rahoituksen hakemiseen liittyvää hallinnollista raskautta. Puolet vastaajista ilmoitti, että ehdotuksen laatimisen edellyttämä työmäärä oli pysynyt ennallaan (ks. **kohdat 70 ja 71**).

123. Useimmat vastaajat katsoivat, että neuvotteluvaiheen poistaminen oli helpottanut raskautta, mutta huomattava vähemmistö oli vastakkaista mieltä. Virallisten neuvottelujen puuttumisen katsottiin nopeuttavan prosessia, ja hienosäätö on edelleen mahdollista avustussopimuksessa. Ne, jotka olivat tyytymättömiä tämän vaiheen poistamiseen, katsoivat, että avustussopimukseen allekirjoittamisen jälkeen tehtävät muutokset olivat nyt todennäköisempiä (ks. **kohdat 72–75**).

124. Hakijat pitävät valitettavana pitkien ehdotusten laatimiseen käytettyä työmäärää tapauksissa, joissa ehdotusten katsotaan olevan laadukkaita, mutta ei riittävän hyviä rahoitettaviksi. Kaksivaiheisten ehdotuspyyntöjen laajempi käyttö vähentäisi vastaajien mukaan raskautta, mutta se soveltuu vain niille tieteellisille aloille ja markkinasektoreille, joilla lisävaihe ei viivytä hankkeen tulosten saattamista markkinoille (ks. **kohdat 76–79**).

Suositus 3 – on tutkittava mahdollisuutta lisätä ehdotusten kaksivaiheista arviointia

Komission olisi määriteltävä useampia aihealueita, joilla ehdotusten kaksivaiheisten arviointien käyttö voisi vähentää hylättyjen hakijoiden hallinnollista raskautta; samalla olisi säilytettävä käsittelyaika mahdollisimman lyhyenä, mikäli nopea markkinoille saattaminen on ratkaisevan tärkeää.

Toimenpiteen pitäisi olla käytössä vuoden 2021 alkuun mennessä.

125. Useimmat vastaajat pitivät ehdotusten arviointikriteereitä asianmukaisina. Eräät edunsaajat olivat kuitenkin huolissaan siitä, että asiantuntijoilla ei ehkä ole riittävää teknistä tietämystä arviointien laadun takaamiseksi varsinkaan monialaisissa hankkeissa. Lisäksi arvioijille ei ehkä anneta riittävästi aikaa arvioida pitkiä ja haastavia ehdotuksia eikä päivittäistä korvausmäärää ole tarkistettu vuoden 2007 jälkeen. Huomattavan monet

edunsaajat ilmoittivat olevansa tyytymättömiä arviointipalautteen laatuun, ja tämä saattaa haitata niiden pyrkimyksiä parantaa myöhempiä ehdotuksia (ks. **kohdat 80–90**).

Suositus 4 – arvioijina toimiviin asiantuntijoihin sovellettavat palkkaehdot on käytävä uudelleen läpi

Komission olisi saatettava päivittäisen korvauksen määrä ajan tasalle ja arvioitava uudelleen aika, jonka asiantuntijat tarvitsevat arvioidakseen hanke-ehdotukset luotettavasti.

Tämän toimenpiteen pitäisi olla käytössä vuoden 2019 loppuun mennessä.

126. Huippuosaamismerkkin vaikutus kansallisella tasolla on ollut rajallinen, koska sitä ei tunnusteta yleisesti jäsenvaltioissa. Sillä ei ole pienennetty riittävästi hyviä ehdotuksia jättävien hakijoiden rasiusta (ks. **kohdat 91–96**).

Suositus 5 – huippuosaamismerkkin tunnustamista on lisättävä

Komission olisi

- i) laadittava seuraavan puiteohjelman suunnittelussa asianmukaisia mekanismeja, joilla helpotetaan laadukkaiden tutkimushankkeiden tunnustamista erilaisissa EU:n ja kansallisissa rahoitusjärjestelyissä
- ii) pyrittävä luomaan synergiavaikutuksia ohjelmien välillä, jotta huippuosaamismerkkin saaneet hankkeet voivat todennäköisemmin saada rahoitusta muista lähteistä
- iii) laadittava asianmukaiset ohjeet huippuosaamismerkkin käytöstä.

Näiden toimenpiteiden pitäisi olla käytössä vuoden 2021 alkuun mennessä.

Hankkeen kustannusten raportointi ja tarkastus

127. Suurin osa vastanneista edunsaajista suhtautui myönteisesti Horisontti 2020 -puiteohjelmassa käyttöön otettuihin toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena oli henkilöstökustannusten laskennan ja raportoinnin yksinkertaistaminen. Joitakin kielteisiä sivuvaikutuksia kuitenkin ilmeni, ja ohjelman täytäntöönpanon aikana tehdyt mukautukset ovat aiheuttaneet jonkin verran hämmennystä ja oikeudellista epävarmuutta. Henkilöstökustannusten laskenta ja raportointi ovat edelleen tärkein ala, jolla

lisäyksinkertaistaminen auttaisi edunsaajia vähentämällä hallinnollisia vaatimuksia.

Tavanomaisten kustannuslaskentakäytäntöjen käytön lisääminen etenkin

henkilöstökustannusten kohdalla voisi vähentää hallinnollista rasiusta (ks. **kohdat 97–105**).

Suositus 6 – sääntöjen vakaus ja osallistujille annettava ohjaus on varmistettava

Komission olisi

- i) mahdollisuuksien mukaan ylläpidettävä osallistumissääntöjen jatkuvuus puiteohjelmien välillä
- ii) varmistettava, että ohjeisiin tehdään mahdollisimman vähän muutoksia puiteohjelman täytäntöönpanon aikana
- iii) yksinkertaistettava ajankäyttölomakkeita, jotta vältetään tarpeeton tehtäväkokonaisuuskohtainen työn raportointi
- iv) tutkittava mahdollisuutta hyväksyä tavanomaiset kustannuslaskentakäytännön nykyistä laajemmin varsinkin henkilöstökustannusten osalta.

Näiden toimenpiteiden pitäisi olla käytössä vuoden 2021 alkuun mennessä.

128. Komissio otti Horisontti 2020 -puiteohjelmaa varten käyttöön tarkastusstrategian, joka perustui riskiperusteisempaan lähestymistapaan kuin aiemmissa puiteohjelmissa.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että uusi strategia on vähentänyt tarkastuksista edunsaajille aiheutuvaa rasiusta. Se havaitsi kuitenkin myös, että ulkoisten tarkastusyriyten suorittamien jälkitarkastusten laatua voitaisiin parantaa.

Jälkitarkastusprosessia pidetään edelleen liian pitkänä (ks. **kohdat 106–112**).

Suositus 7 – ulkoistettujen jälkitarkastusten laatua olisi parannettava

Komission olisi

- i) parannettava mekanismejaan, joilla seurataan ulkoistettujen jälkitarkastusten laatua
- ii) nopeutettava ulkoistettuja jälkitarkastuksia.

Näiden toimenpiteiden pitäisi olla käytössä vuoden 2021 alkuun mennessä.

Pk-yritysten osallistuminen

129. Pk-yritysten osallistuminen on lisääntynyt Horisontti 2020 -puiteohjelmassa seitsemänteen puiteohjelmaan verrattuna. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että jotkin pk-yritykset ovat kohdanneet ongelmia sekä hakuprosessissa että tutkimus- ja innovointihankkeiden toteutuksessa. Ulkoisten konsulttien käyttäminen on yleistä ehdotuksia laadittaessa etenkin pk-yrityksille kohdennetussa välineessä ja vähemmässä määrin hankkeiden hallinnoinnin ja raportoinnin yhteydessä. Tämä käytäntö on lisäksi yleistynyt Horisontti 2020 -puiteohjelmassa seitsemänteen puiteohjelmaan verrattuna. Yksi ulkoisen tuen käyttämisen pääsyistä on ohjelman monimutkaisuuden hallitseminen. Pitkät ohjeet muodostivat lisärasituksen pk-yrityksille (ks. ***kohdat 113–115***).

Suositus 8 – pk-yrityksille tarkoitettuja välineitä ja ohjeita on yksinkertaistettava lisää

Komission olisi yksinkertaistettava edelleen välineitään ja ohjeitaan siten, että ne aiheuttavat mahdollisimman pienen rasituksen pk-yrityksille ja erityisesti start-up-yrityksille, joilla ei ole resursseja eikä henkilöstöä niiden monimutkaisuuden hallitsemiseksi. Komission olisi erityisesti harkittava ohjeiden (selitetty avustussopimusmalli) lyhennetyin version julkaisemista pk-yrityksille ja uusille tulokkaille.

Näiden toimenpiteiden pitäisi olla käytössä vuoden 2021 alkuun mennessä.

Tilintarkastustuomioistuimen IV jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Neven Matesin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 2. lokakuuta 2018 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE

presidentti

Yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käytön riskit edunsaajien näkökulmasta

- Kertakorvaukset ja kannustuspalkinnot saattavat soveltua paremmin pieniin, korkean teknologisen tason (teknologisesti kypsiin) hankkeisiin, joilla on selvästi määritellyt tuotokset, ja huonommin suuriin, enemmän perustutkimukseen painottuviin hankkeisiin, jotka ovat luontaisesti riskialttiimpia.
- Hankkeen saavutusten arviointi on erittäin tärkeää, ja komission olisi käytettävä osaavia ja alan tuntevia arvioijia (joita on usein vaikea löytää).
- Maksujen kytkeminen tieteellisten tulosten saavuttamiseen saattaa merkitä sitä, että edunsaajat eivät saa mitään rahoitusta jo tehdylle tutkimustyölle.
- Jos kertakorvauksia ei indeksoida kansallisiin työvoimakustannuksiin, hankekoordinaattoreilla saattaa olla kiusaus valita hankekumppaneita työvoimakustannuksiin liittyvien näkökohtien perusteella tieteellisen huippuosaamisen sijasta. Tämä voisi aiheuttaa maantieteellistä epätasapainoa sellaisten maiden hyväksi, joissa työvoimakustannukset ovat pienemmät.
- Hankkeiden ja yhteenliittymien hallinnointi monimutkaistuu. Hankeyhteenliittymissä (etenkin suurissa usean edunsaajan hankkeissa) saattaa syntyä jännitteitä hankekumppanien välisten voimakkaampien taloudellisten riippuvuussuhteiden vuoksi (koko yhteenliittymä saattaa esimerkiksi jäädä ilman rahoitusta, jos yhden kumppanin tulokset ovat huonommat). Jos tähän kysymykseen ei puututa asianmukaisesti, se saattaa vähentää vakiintuneiden yhteenliittymien halukkuutta ottaa mukaan uusia, mahdollisesti epäluotettavia kumppaneita, varsinkin pk-yrityksiä.
- Kannustuspalkinnot saattavat suosia tiettyjä toimijoita. Pienemmillä toimijoilla ei ole resursseja toteuttaa tutkimushankkeita ilman ennakkorahoitusta tai kohtuullista varmuutta siitä, että ne saavat rahoitusta jälkikäteen. Julkiset elimet, kuten monet yliopistot ja tutkimuskeskukset, eivät voi ottaa riskiä siitä, että ne eivät saa palkintoa (toteutettuaan tutkimushankkeen) eivätkä voi käynnistää tutkimushanketta ilman rahoitustukea.

KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

”SUURIN OSA HORISONTTI 2020 -PUITEOHJELMAAN TEHDYISTÄ YKSINKERTAISTAMISTOIMISTA ON HELPOTTANUT EDUNSAAJIEN ELÄMÄÄ, MUTTA PARANTAMISEN VARAA ON YHÄ”

TIIVISTELMÄ

VIII. Huippuosaamismerkkin tukijärjestelmiä on nyt käytössä yli 30, ja niitä on 15 maassa. Komissio myöntää kuitenkin, että järjestelmää on vielä kehitettävä. Lisätietoja on komission 91 kohtaan antamassa vastauksessa.

X. Yhteinen tarkastusyksikkö on lisännyt toimiaan sen varmistamiseksi, että kaikki tarkastukset tehdään tehokkaasti. Ulkoisia yrityksiä seurataan ja valvotaan tiiviisti järjestämällä kokouksia ja koulutuksia ja antamalla ohjeita ja neuvontaa päivittäin.

XI. Komissio hyväksyy kaikki suositukset.

HUOMAUTUKSET

Komission yhteinen vastaus 35 ja 36 kohtaan.

Toimeksisaaja vastaa kolmen työpäivän kuluessa, ja vuosien 2016 ja 2017 kertomukset sisältävät tietoja vastaamisajasta tukipalveluittain (keskimäärin 7,5 päivää).

Hajautetun rakenteen ansiosta toimivaltaisin osasto voi vastata asianomaiseen tiedusteluun suoraan. Tukipalvelut on jaettu aiheen mukaan 36:een eri palveluun. Tällä varmistetaan, että tuen antamiseen osallistuu asianomaisen alan asiantuntijoita järjestelmien teknisten erityispiirteiden ja ominaisuuksien mukaan. Tällainen järjestely lisää johdonmukaisuutta ja yhtenäisyyttä.

Niissä hyvin harvoissa tapauksissa, joissa osallistujille on annettu virheellisiä tietoja, RES-palvelun tukitoiminto korjaa tiedot tutkimuksen toimeenpanovirastossa lähettämällä osallistujalle oikaisun sähköpostitse.

66. Porrastettujen avustusten osuus saa varainhoitoasetuksen¹ mukaan olla enintään 60 000 euroa kutakin kolmatta osapuolta kohden, ellei suurempi osuus ole välttämätön toimelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Komissio korostaa, että tekstissä esitetyt luvut viittaavat työohjelman tiettyyn osaan (tieto- ja viestintäteknikka).

Komission yhteinen vastaus 92–96 kohtaan.

Huippuosaamismerkki oli ensimmäinen todellinen yritys saada aikaan konkreettisia synergiavaikutuksia ERI-rahastojen kanssa. Se on saavuttanut varovaista menestystä 15 jäsenvaltioon perustetuilla 35 tukijärjestelmällä. Komissio myöntää kuitenkin, että vaikutukset ovat olleet vähäisiä.

Komissio on toteuttanut useita toimia Horisontti 2020 -ohjelman yhteydessä parantaakseen järjestelmän mahdollisia vaikutuksia:

¹ Asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1).

- järjestelmän laajentaminen Marie Skłodowska-Curie -toimiin vuonna 2016
- valtiontukisääntöjen soveltamista huippuosaamismerkkiin koskevan selittävän asiakirjan hyväksyminen tammikuun alussa vuonna 2017
- käytäntöyhteisön perustaminen, joka kokoaa yhteen yli 200 rahoituselintä
- ohjeiden julkaiseminen.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat rajoitteet, erityisesti kansallisten ohjelmien ja ERI-rahastojen ohjelmien vapaus valita, tunnustavatko ne merkin, ovat kuitenkin yhä ongelma.

Ehdotuksilla seuraavan sukupolven ohjelmiksi edistetään entisestään synergioita EU:n tutkimuksen puiteohjelman, ERI-rahastojen ja muiden EU:n ohjelmien sekä kansallisten ja alueellisten ohjelmien välillä. Huippuosaamismerkistä saatu kokemus on vaikuttanut merkittävästi näihin uusiin säännöksiin.

109. Yhteinen tarkastusyksikkö perusti laadunvalvontayksikön, joka tarkastaa kaikki tarkastuskertomukset niiden luonnos- ja loppuvaiheessa ja varmistaa, että ne ovat yhdenmukaisia voimassa olevien sääntöjen ja samojen asioita koskevien aiempien tarkastuslausuntojen kanssa.

111. Yhteinen tarkastusyksikkö on painottanut etenkin sitä, että tarkastukset tehdään johdonmukaisesti ja laadukkaasti. Ulkoisia yrityksiä seurataan ja valvotaan tiiviisti järjestämällä kokouksia ja koulutuksia ja antamalla ohjeita ja neuvontaa päivittäin.

Komission yhteinen vastaus 113 ja 114 kohtaan.

Komissio toteaa, että pk-yritysten osallistuminen on lisääntynyt merkittävästi. Tämä osoittaa, että Horisontti 2020 -ohjelma on onnistunut vetämään niitä puoleensa ja tukemaan niitä.

Seitsemännessä tutkimuspuiteohjelmassa pk-yritysten osallistumisaste oli 17 prosenttia asianomaisista menoista. EU:n rahoitusosuus oli 4,9 miljardia euroa seitsemän vuoden aikana. Horisontti 2020 -ohjelmassa pk-yritysten osallistumisaste oli heinäkuun 2018 loppuun mennessä 24 prosenttia asianomaisista menoista eli selvästi yli tavoitteen (20 prosenttia). EU:n rahoitusosuus oli 5,6 miljardia euroa vain neljän vuoden aikana.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

118. Osallistujat voivat ilmoittaa epäjohdonmukaisuuksista osallistujaportaalissa RES-palvelun verkkolomakkeella.

Hajautetun rakenteen ansiosta toimivaltaisin osasto voi vastata asianomaiseen tiedusteluun suoraan. Aiheen mukaan jaetut 36 tukipalvelua varmistavat sen, että tuen antamiseen osallistuu asianomaisen alan asiantuntijoita. Tällainen järjestely lisää johdonmukaisuutta ja yhtenäisyyttä.

Lisäksi RES-palvelun tukitoiminto tutkimuksen toimeenpanovirastossa valvoo laatua.

Suositus 1 – Parempi viestintä hakijoiden ja edunsaajien kanssa

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Suositus 2 – Kertakorvausten testaamisen tehostaminen

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

123. Seitsemännen tutkimuspuiteohjelman yhteydessä muutosten määrä avustusta kohden oli 0,99. Alustava luku Horisontti 2020 -ohjelman yhteydessä on 0,60. Näin ollen ei ole näyttöä siitä, että toimintatapa, jossa ei neuvotella, olisi lisännyt avustussopimukseen allekirjoittamisen jälkeen tehtävien muutosten todennäköisyyttä.

Suositus 3 – Ehdotusten kaksivaiheisten arviointien laajemman käytön tarkastelu

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Suositus 4 – Asiantuntija-arvioijien palkkaehtojen uudelleentarkastelu

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

126. Huippuosaamismerkkin järjestelmiä on nyt käytössä 35, ja niitä on 15 maassa. Komissio myöntää, että niitä voitaisiin hyödyntää vielä enemmän. Seuraavan sukupolven ohjelmia varten on laadittu lisäsäännöksiä. Jäsenvaltioilla ei kuitenkaan edelleenkään ole velvollisuutta tunnustaa huippuosaamismerkkiä vaan merkin tunnustaminen perustuu valintaan.

Suositus 5 – Huippuosaamismerkkin tunnustamisen lisääminen

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Suositus 6 – Osallistujille tarkoitettujen sääntöjen ja ohjeiden vakaus

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

128. Katso komission vastaukset 109 ja 112 kohtaan.

Suositus 7 – Ulkoistettujen jälkitarkastusten laadun parantaminen

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Suositus 8 – pk-yrityksille tarkoitettujen välineiden ja ohjeiden yksinkertaistaminen edelleen

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty/ Tarkastus alkoi	12.12.2017
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	19.7.2018
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	2.10.2018
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	31.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-0717-1
HTML ISBN 978-92-847-0732-4

doi:10.2865/562715
doi:10.2865/253974

QJ-AB-18-020-FI-N
QJ-AB-18-020-FI-Q

EU:n tutkimus- ja innovointirahoituksen yksinkertaistaminen on ollut asialistalla monia vuosia, ja elinkeinoelämä, tiedeyhteisö ja tutkijat kautta Euroopan kaipaavat yksinkertaisempia hallintosääntöjä, parempaa viestintää Euroopan komission kanssa, oikeusvarmuutta ja johdonmukaisuutta. Horisontti 2020 puiteohjelman myötä komissio teki muutoksia, joilla pyrittiin yksinkertaistamaan sääntöjä tällä alalla. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa tutkittiin, ovatko tehdyt muutokset vähentäneet vaikuttavalla tavalla edunsaajien hallinnollista raskautta. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että suurin osa yksinkertaistamistoimenpiteistä on ollut vaikuttavia, vaikka kaikilla toimilla ei ole saavutettu haluttua tulosta ja parantamisen varaa on yhä. Edunsaajat tarvitsevat käyttäjäystävällisempiä ohjeita ja välineitä ja komission on suoritettava lisätestejä uusien rahoitusjärjestelyjen tarkoituksenmukaisuudesta ja käytettävyydestä. Sääntöjen vakaus on myös tärkeää; edunsaajat pystyvät mukautumaan monimutkaisiin sääntöihin, mutta ohjeiden tiheät muutokset voivat aiheuttaa hämmennystä ja epävarmuutta.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx
Verkkosivut: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Euroopan unioni, 2018.

Euroopan unionin tekijänoikeuden piiriin kuulumattomien kuvien tai muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen on pyydyttävä lupa suoraan tekijänoikeuden haltijoilta.