

Tematsko izvješće

Većinom mjera pojednostavnjenja uvedenih u okviru programa Obzor 2020. olakšano je djelovanje korisnika, no još ima prostora za poboljšanja

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

REVIZORSKI TIM

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je IV. revizijsko vijeće, kojim presjeda član suda Neven Mates i koje je specijalizirano za rashodovna područja reguliranja tržišta i konkurentnog gospodarstva. Reviziju je predvodio član Suda Alex Brenninkmeijer, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Raphael Debets, ataše u njegovu uredu Di Hai, glavni rukovoditelj Paul Stafford, voditeljica radnog zadatka Daniela Hristova te revizori Wayne Codd, Juan Antonio Vázquez Rivera i Marco Montorio.



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

SADRŽAJ

	Odlomak
Kratice i pokrate	
Pojmovnik	
Sažetak	I. – XI.
Uvod	1. – 10.
Što je Obzor 2020.?	1. – 4.
Osvrt na dosadašnje financiranje istraživanja i inovacija u EU-u	5. – 7.
Sažetak najnovijih inicijativa za pojednostavnjenja	8. – 10.
Opseg revizije i revizijski pristup	11. – 14.
Opseg revizije	11. – 12.
Pristup	13. – 14.
Opažanja	15. – 115.
Komisija se koristila svojim iskustvom iz prethodnih programa kako bi utvrdila koje su mjere pojednostavnjenja potrebne	15. – 20.
Glavne izmjene s ciljem postizanja pojednostavnjenja odnosile su se na osmišljavanje, organizaciju i prateće alate	21. – 69.
Zajednički centar za podršku velik je korak prema dosljednoj provedbi programa Obzor 2020.	21. – 29.
Korisnici cijene komunikacijske kanale i kanale za povratne informacije, no neki korisnici još izvješćuju o nedosljednom postupanju i različitoj razini usluga	30. – 45.
Portalom za sudionike korisnicima se pojednostavnjuje upravljanje bespovratnim sredstvima	46. – 51.
Komisija nudi sveobuhvatne smjernice (predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima), no njihova je uporaba složena, a česte izmjene dovode do nesigurnosti	52. – 55.
Nove inicijative s mogućim učinkom na pojednostavnjenje još nisu u potpunosti ispitane i ocijenjene	56. – 69.

Dobivanje bespovratnih sredstava ubrzano je, no mogućnosti smanjenja administrativnog opterećenja još nisu u potpunosti iskorištene	70. – 96.
Vrijeme potrebno za dodjelu bespovratnih sredstava skraćeno je uklanjanjem faze pregovora	72. – 75.
Raširenijom primjenom evaluacijskog pristupa u dvije faze mogli bi se smanjiti troškovi velikog broja neuspješnih podnositelja zahtjeva	76. – 79.
I dalje postoji zabrinutost u pogledu kvalitete evaluacija i povratnih informacija koje se dostavljaju neuspješnim podnositeljima zahtjeva	80. – 90.
Pečat izvrsnosti nije ispunio očekivanja	91. – 96.
Prijava i revizija projektnih troškova	97. – 112.
Pravila o troškovima za osoblje pojednostavnjena su, no određene izmjene izazvale su poteškoće korisnicima te troškovi za osoblje i dalje čine velik izvor pogrešaka	97. – 105.
Revizijsko opterećenje smanjilo se, no korisnici se suočavaju s nedosljednim postupanjem u vanjskim <i>ex post</i> revizijama	106. – 112.
Sudjelovanje MSP-ova povećalo se, no i dalje ima prepreka	113. – 115.
Zaključci i preporuke	116. – 129.
Organizacijske mjere s ciljem pojednostavnjenja	117. – 121.
Pokretanje projekta	122. – 126.
Prijava i revizija projektnih troškova	127. – 128.
Sudjelovanje MSP-ova	129.

Prilog – Rizici uporabe pojednostavnjenih mogućnosti financiranja sa stajališta korisnika

Odgovori Komisije

KRATICE I POKRATE

CIP	Okvirni program za konkurentnost i inovacije
EARTO	Europsko udruženje organizacija za istraživanje i tehnologiju
EASME	Izvršna agencija za mala i srednja poduzeća
EIT	Europski institut za inovacije i tehnologiju
EP	Europski parlament
EUA	Europska udruga sveučilišta
FP7	Sedmi okvirni program
FP9	Deveti okvirni program
GU CNECT	Glavna uprava Komisije za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije
GU RTD	Glavna uprava Komisije za istraživanje i inovacije
H2020	Obzor 2020. (Osmi okvirni program)
MSP	Mala i srednja poduzeća
REA	Izvršna agencija za istraživanje
SMEI	Instrument za mala i srednja poduzeća
TRL	Razina tehnološke spremnosti
UEAPME	Europsko udruženje obrtnika, malih i srednjih poduzetnika
ZIC	Zajednički istraživački centar

POJMOVNIK

Ex ante kontrole: preventivne provjere koje se provode ili prije potpisivanja ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava ili prije plaćanja.

Ex post kontrole: provjere koje se provode nakon izvršenog plaćanja.

FP7: sedmi okvirni program.

H2020: osmi okvirni program.

Informativni dokument: informativni dokument Europskog revizorskog suda (Sud) iz ožujka 2018. pod nazivom Doprinos pojednostavnjenju programa EU-a za istraživanja koji će naslijediti program Obzor 2020.

Jednokratani iznos: vrsta pojednostavnjenih mogućnosti financiranja u obliku unaprijed određenih iznosa koji se trebaju nadoknaditi kad se dosegnu unaprijed određeni projektni ciljevi ili ključne etape, pri čemu nije potrebno da sudionik prijavi svoje stvarno nastale troškove.

Kaskadno financiranje: mehanizam Europske komisije koji korisnicima bespovratnih sredstava omogućuje da bespovratna sredstva dodjeljuju podugovaranjem trećim stranama izvan konzorcija.

Korisnik: osoba ili organizacija (pojedinačno ili skupno) kojoj se dodjeljuju financijska sredstva EU-a u obliku bespovratnih sredstava.

Mala i srednja poduzeća (MSP-ovi): poduzeća koja broje manje od 250 zaposlenika te čiji godišnji promet ne prelazi 50 milijuna eura i/ili čija ukupna godišnja bilanca ne prelazi 43 milijuna eura (kako je utvrđeno u članku 2. priloga Preporuci 2003/361/EZ).

Motivacijska nagrada: vrsta pojednostavnjenih mogućnosti financiranja u obliku financijskog doprinosa koji se daje kao nagrada nakon provedenog natječaja.

Nacionalna kontaktna točka: nacionalna struktura koju uspostavlja država članica EU-a ili druga država sudionica programa Obzor 2020. radi pružanja individualizirane potpore podnositeljima zahtjeva na terenu na njihovu jeziku.

Obavijesna ploča programa Obzor 2020.: internetski prikaz podataka o provedbi programa Obzor 2020. kojemu se može pristupiti preko portala za sudionike.

Okvirni program: glavni instrument EU-a za financiranje istraživanja u Europi. Na prijedlog Europske komisije donose ga Vijeće i Europski parlament primjenom postupka suodlučivanja.

Podnositelj zahtjeva: osoba ili organizacija (pojedinačno ili skupno) koja podnosi zahtjev za financiranje sredstvima EU-a.

Portal za sudionike: internetska platforma za elektroničko upravljanje istraživačkim i inovacijskim projektima koji se financiraju sredstvima EU-a, na kojoj su smještene usluge u vezi s upravljanjem prijedlozima za dodjelu bespovratnih sredstava i projektima tijekom njihova cjelokupnog ciklusa.

Poziv na podnošenje prijedloga: postupak raspisivanja poziva podnositeljima zahtjeva da podnesu projektne prijedloge s ciljem dobivanja financijskih sredstava EU-a. Postoji nekoliko vrsta poziva (s posebnim programima podnošenja ili evaluacije): pozivi koji se odvijaju u dvije faze, pozivi s nekoliko krajnjih rokova i pozivi na podnošenje prijedloga.

Pravila za sudjelovanje: posebna pravila o financiranju za program Obzor 2020. utvrđena u Uredbi (EU) br. 1290/2013.

Predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima: priručnik za podnositelje zahtjeva i korisnike u kojem se sažimaju i objašnjavaju uvjeti općeg predložka sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava i različitih posebnih predložaka sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava u okviru programa Obzor 2020.

Projektni službenik: dužnosnik EU-a odgovoran za upravljanje interesima EU-a u određenom projektu. Djeluje kao glavna kontaktna točka za korisnike. Obično prati projekt od početka do kraja i ima ključnu ulogu pri donošenju svih relevantnih odluka koje utječu na projekt (plaćanja, izmjene, pregledi itd.).

Razina tehnološke spremnosti: mjerna ljestvica koju je izradila NASA s ciljem procjene zrelosti određene tehnologije. Upotrebljava se uglavnom za procjenu spremnosti pojedinačnih tehnoloških komponenti za djelovanje u okviru većeg tehnološkog sustava. Na ljestvici od 1 do 9, razina TRL 1 odgovara u općim crtama temeljnim istraživanjima, razine TRL 2 –4 primijenjenim istraživanjima, razine TRL 5 – 6 primijenjenim istraživanjima/razvoju, razine TRL 7 – 8 demonstraciji te razina TRL 9 uvođenju u potpunom opsegu.

Služba za upite o istraživanjima: internetska usluga Komisije kojom se pružaju odgovori na pitanja podnositelja zahtjeva i korisnika o europskim istraživanjima općenito te o procesu validacije pravnih subjekata.

Strategija Europa 2020.: desetogodišnja strategija koju je Europska komisija predložila 3. ožujka 2010. radi jačanja gospodarstva Europske unije (kojom se zamjenjuje Lisabonska strategija za razdoblje 2000. – 2010.). Njezin je glavni cilj „pametan, održiv i uključiv razvoj” uz veću koordinaciju politike na nacionalnoj razini i politike EU-a.

Unija inovacija: jedna od sedam vodećih inicijativa strategije Europa 2020.

Višegodišnji financijski okvir (VFO): višegodišnji proračun EU-a kojim se utvrđuju prioriteti i parametri za rashode EU-a tijekom uzastopnih razdoblja u trajanju od 5 do 7 godina.

Vrijeme potrebno za dodjelu bespovratnih sredstava: administrativno razdoblje od podnošenja prijedloga do potpisivanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, čime se označava službeni početak projekta.

Zajednica za istraživanje i inovacije: glavne uprave Komisije, izvršne agencije i zajednička poduzeća.

Zajednički centar za podršku: uprava Komisije u kojoj se objedinjuju sve usluge podrške u području istraživanja i inovacija.

SAŽETAK

I. Obzor 2020. osmi je okvirni program EU-a za istraživanja i inovacije. Riječ je o najvećem javnom programu za istraživanja i inovacije u svijetu, čiji proračun za razdoblje 2014. – 2020. iznosi 76,4 milijarde eura.

II. Obzor 2020. ima učinak na širok spektar politika EU-a i njime upravljaju brojne glavne uprave Komisije, što dodatno povećava njegovu složenost. U okviru tog programa Komisija je pojednostavnila svoja pravila i postupke, skratila vrijeme potrebno za dodjelu bespovratnih sredstava, pojednostavnila IT sustave, smanjila broj programa financiranja te pružila jasnije smjernice i veću pravnu sigurnost korisnicima.

III. Sud je procijenio jesu li mjere pojednostavnjenja koje je uvela Komisija dovele do smanjenja administrativnog opterećenja korisnika. Pritom je ispitao je li se osmišljavanje tih mjera temeljilo na prethodnim evaluacijama i povratnim informacijama dobivenima od dionika. Proveo je anketu u kojoj su sudjelovali korisnici bespovratnih sredstava u okviru programa Obzor 2020. kako bi procijenio kako oni doživljavaju pozitivni i negativni učinak tih mjera u pogledu smanjenja administrativnog opterećenja kojem su izloženi.

IV. Sud je utvrdio da je većina mjera pojednostavnjenja koje je uvela Komisija djelotvorna u smanjenju administrativnog opterećenja korisnika programa Obzor 2020., no i da se nekim mjerama nisu postigli željeni rezultati te da još ima prostora za poboljšanja. Osim toga, važna je stabilnost pravila jer se korisnici mogu prilagoditi složenim uvjetima, no česte izmjene smjernica mogu izazvati nedoumice i nesigurnost.

V. Sud je utvrdio da se Komisija koristila svojim iskustvom u upravljanju prethodnim okvirnim programima kako bi utvrdila područja u kojima je potrebno pojednostavnjenje. Glavni doprinos pojednostavnjenju ostvaren je novim organizacijskim i horizontalnim strukturama, ponajprije uspostavom Zajedničkog centra za podršku. To je dovelo do usklađenije provedbe programa.

VI. Služba za upite o istraživanjima, koja pruža savjete i podršku podnositeljima zahtjeva i sudionicima, nije uključena u Zajednički centar za podršku. Ta je služba poboljšana nakon Sedmog okvirnog programa (FP7), no postoje i drugi kanali za odgovaranje na upite, što znači

da se ne može jamčiti dosljedno postupanje s predmetima. Osim toga, i nacionalne kontaktne točke pružaju različite razine podrške i smjernica.

VII. Poboľšani su alati za podršku, kao što je portal za sudionike. Uvođenje elektroničkih potpisa dovelo je do pojednostavnjene dodjele bespovratnih sredstava podnositeljima zahtjeva i korisnicima, kao i do pojednostavnjenog upravljanja bespovratnim sredstvima. Međutim, još su potrebna određena tehnička poboljšanja. Nadalje, premda se priručnikom o bespovratnim sredstvima pružaju sveobuhvatne i iscrpne informacije, korisnici, posebice oni neiskusni, teško se snalaze u njegovim sadržajima.

VIII. Vrijeme potrebno za dodjelu bespovratnih sredstava (tj. vrijeme od trenutka podnošenja zahtjeva do potpisivanja sporazuma o bespovratnim sredstvima) znatno je skraćeno zahvaljujući elektroničkom upravljanju i uklanjanju faze pregovora, no mogućnosti za smanjenje administrativnog opterećenja još nisu u potpunosti iskorištene. Evaluacija prijedloga u dvije faze primjenjuje se tek u manjem dijelu poziva na podnošenje prijedloga. To osobito ima učinak na neuspješne podnositelje zahtjeva. Nadalje, oznaka „pečat izvrsnosti“, čiji je cilj pomoći najboljima među neuspješnim prijedlozima kako bi pronašli financiranje iz nekog drugog izvora, još nije djelotvorna.

IX. Pokušaji pojednostavnjenja pravila o troškovima za osoblje nisu urodili planiranim rezultatima te su ta pravila korisnicima i dalje složena, što dovodi do pogrešaka u prijavama troškova. Novousvojeni pristupi imali su i određene negativne popratne učinke, a naknadno uvedene prilagodbe izazvale su neke nedoumice i pravnu nesigurnost. Administrativno opterećenje moglo bi se smanjiti povećanim oslanjanjem na uobičajene prakse troškovnog računovodstva, posebice u pogledu troškova za osoblje. Prilika za smanjenje administrativnog opterećenja nudi se i novim pojednostavnjenim mogućnostima financiranja, primjerice jednokratnim iznosima i motivacijskim nagradama, no Komisija ih još nije dovoljno ispitala.

X. Uvođenjem Zajedničke službe za reviziju i novom revizijskom strategijom smanjilo se revizijsko opterećenje u odnosu na FP7, no neujednačena kvaliteta vanjskih revizija može djelovati obeshrabrujuće i zbunjujuće na korisnike.

XI. Sud preporučuje Komisiji da:

- (a) poboljša komunikaciju s podnositeljima zahtjeva i korisnicima
- (b) intenzivnije provodi ispitivanje jednokratnih iznosa
- (c) istraži mogućnosti za veću primjenu evaluacije prijedloga u dvije faze
- (d) ponovno ispita uvjete u pogledu naknada za stručne ocjenjivače
- (e) poduzme korake kojima će se povećati prihvaćanje pečata izvrsnosti
- (f) zajamči stabilnost pravila i smjernica za sudionike
- (g) poboljša kvalitetu vanjskih revizija
- (h) dodatno pojednostavni alate i smjernice za MSP-ove.

UVOD

Što je Obzor 2020.?

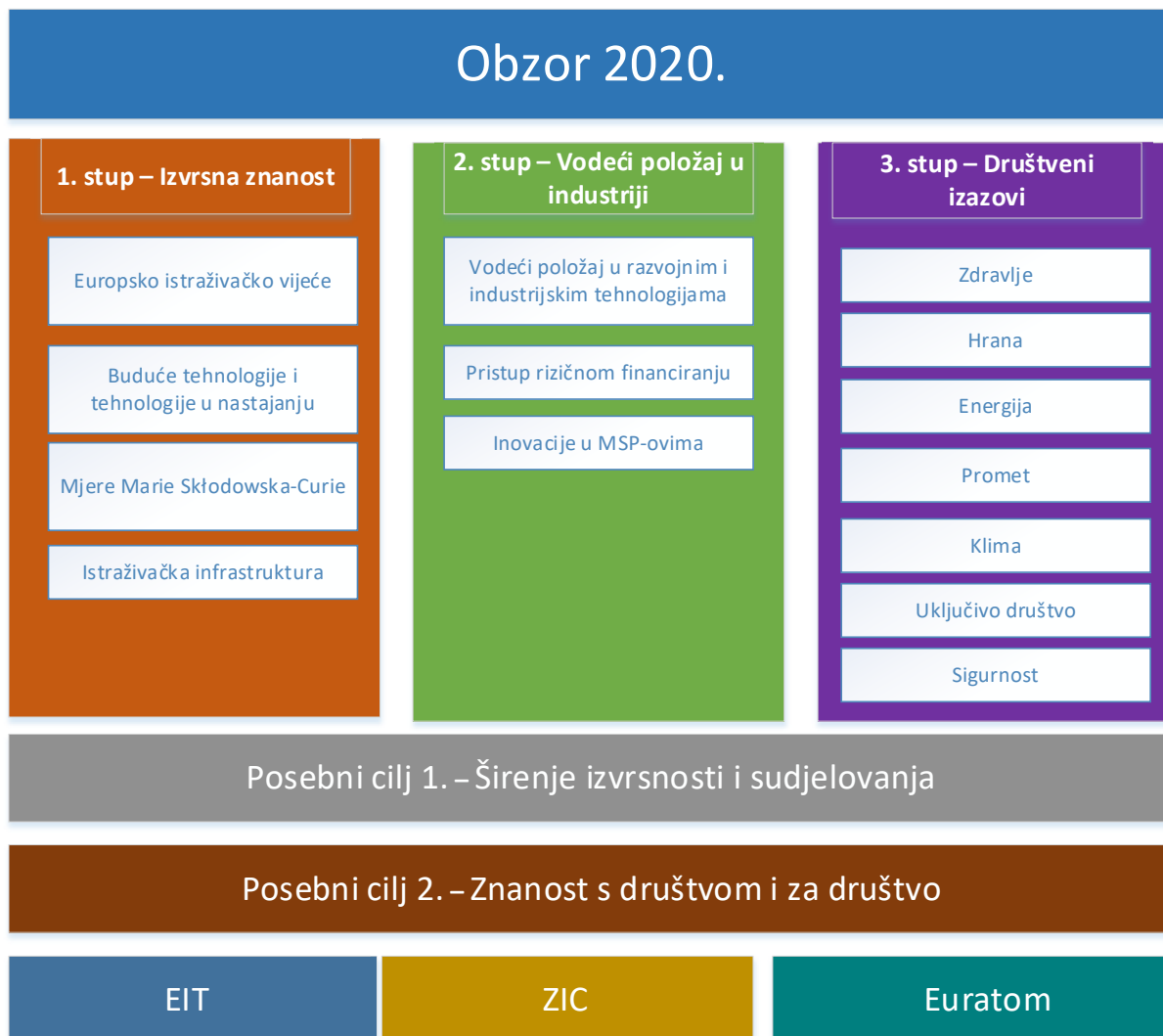
1. Obzor 2020. osmi je okvirni program EU-a za istraživanja i inovacije. Riječ je o najvećem javnom programu za istraživanja i inovacije u svijetu, čiji proračun za razdoblje 2014. – 2020. iznosi 76,4 milijarde eura¹.
2. Obzor 2020. proizlazi iz prioriteta strategije Europa 2020. Temelji se na trima glavnim stupovima i dvama posebnim ciljevima te obuhvaća širok spektar tema (vidi ***sliku 1.***). Njime se pruža financiranje istraživačima, istraživačkim institutima, sveučilištima, privatnim poduzećima (i velikim poduzećima i MSP-ovima) te javnim tijelima, pojedinačno ili u okviru konzorcija, uključenima u zajedničke istraživačke projekte.
3. Program je posebno usmjeren na MSP-ove. Europska komisija usmjerena je na sudjelovanje MSP-ova, i u okviru projekata suradnje i s pomoću novog Instrumenta za MSP-ove, koji je osmišljen posebno za visokoinovativna manja poduzeća.
4. Način upravljanja programom Obzor 2020. temelji se na međusektorskoj naravi istraživanja i inovacija i njihovu učinku na širok spektar politika EU-a. Programom Obzor 2020. upravlja Glavna uprava Komisije za istraživanje i inovacije (GU RTD) u suradnji s drugih osam glavnih uprava². Za određene dijelove proračuna može biti odgovorno više glavnih uprava. Ukupno uzevši, za izvršenje proračuna programa Obzor 2020. odgovorna su 22 različita tijela³.

¹ Ažurirani proračun programa Obzor 2020. nakon uspostave Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSI) te uključujući Program Euratoma za istraživanje i osposobljavanje.

² GU RTD, GU CNECT, GU GROW, GU EAC, GU AGRI, GU MOVE, GU HOME, GU ENER i ZIC.

³ Izvršne agencije Komisije, javno-javna partnerstva između EU-a i država članica, javno-privatna partnerstva s industrijom, Europska investicijska banka i Europski institut za inovacije i tehnologiju (EIT).

Slika 1. – Struktura programa Obzor 2020.



Izvor: Sud.

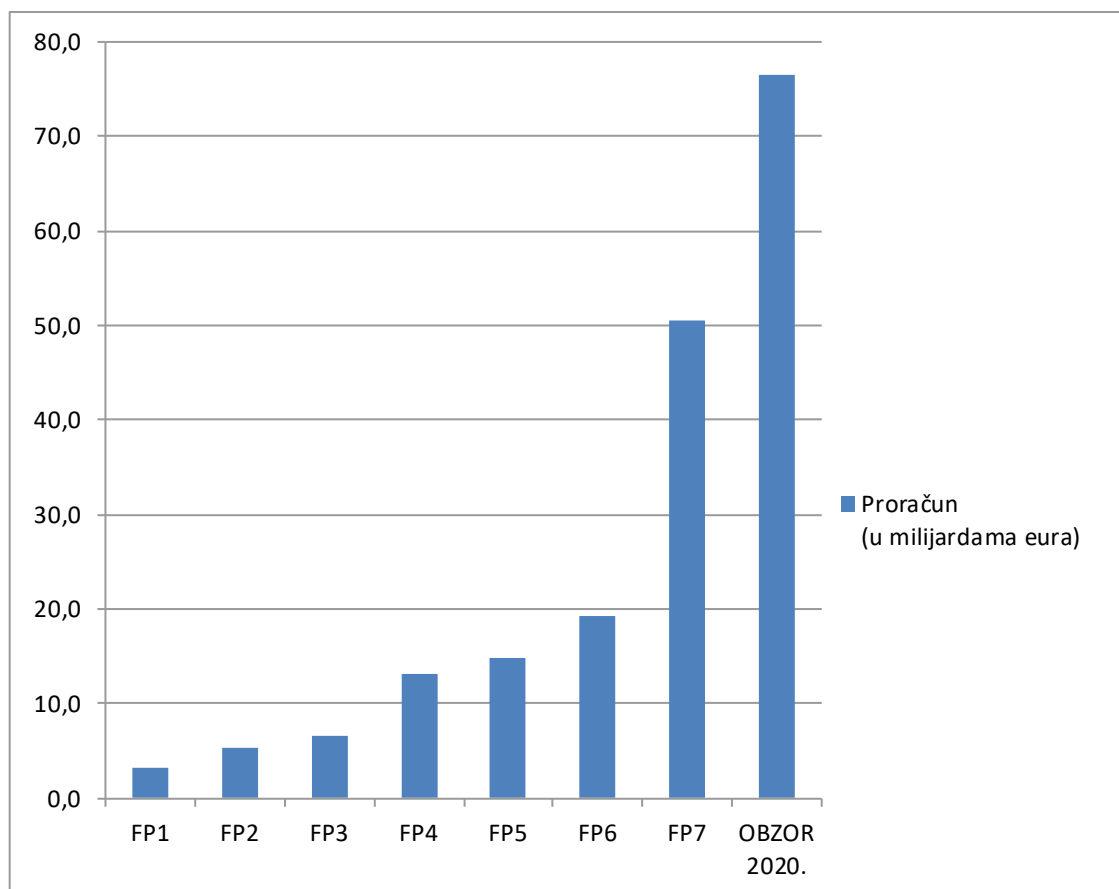
Osvrt na dosadašnje financiranje istraživanja i inovacija u EU-u

5. Financiranje istraživačkih aktivnosti europskim sredstvima započelo je u okviru prvih ugovora Zajednice te je nastavljeno 1983. godine uspostavom „prvog okvirnog programa Zajednice za istraživanja” (FP1).

6. Otada je nekoliko uzastopnih okvirnih programa činilo važan dio istraživačke suradnje u Europi i s vremenom su ti programi postajali sve veći i ambiciozniji, a njihov se opseg širio.

Na **slici 2.** prikazan je razvoj financiranja istraživanja europskim sredstvima od prvog okvirnog programa nadalje.

Slika 2. – Razvoj financiranja istraživanja u razdoblju 1984. – 2020.



Izvor: Sud.

7. Obzor 2020., kao osmi okvirni program, važan je instrument za provedbu Unije inovacija, jedne od sedam vodećih inicijativa u okviru strategije Europa 2020.⁴ Programom Obzor 2020. objedinjuju se sva financijska sredstva za istraživanja i inovacije koja su prethodno pružana u okviru sedmog okvirnog programa (FP7), aktivnosti povezanih s inovacijama unutar Okvirnog programa za konkurentnost i inovacije (CIP) te Europskog instituta za inovacije i tehnologiju (EIT).

Sažetak najnovijih inicijativa za pojednostavnjenja

8. Pojednostavnjenje financiranja istraživanja i inovacija u EU-u tema je o kojoj se raspravlja već dugi niz godina, pri čemu industrija, akademska zajednica i istraživači iz cijele

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

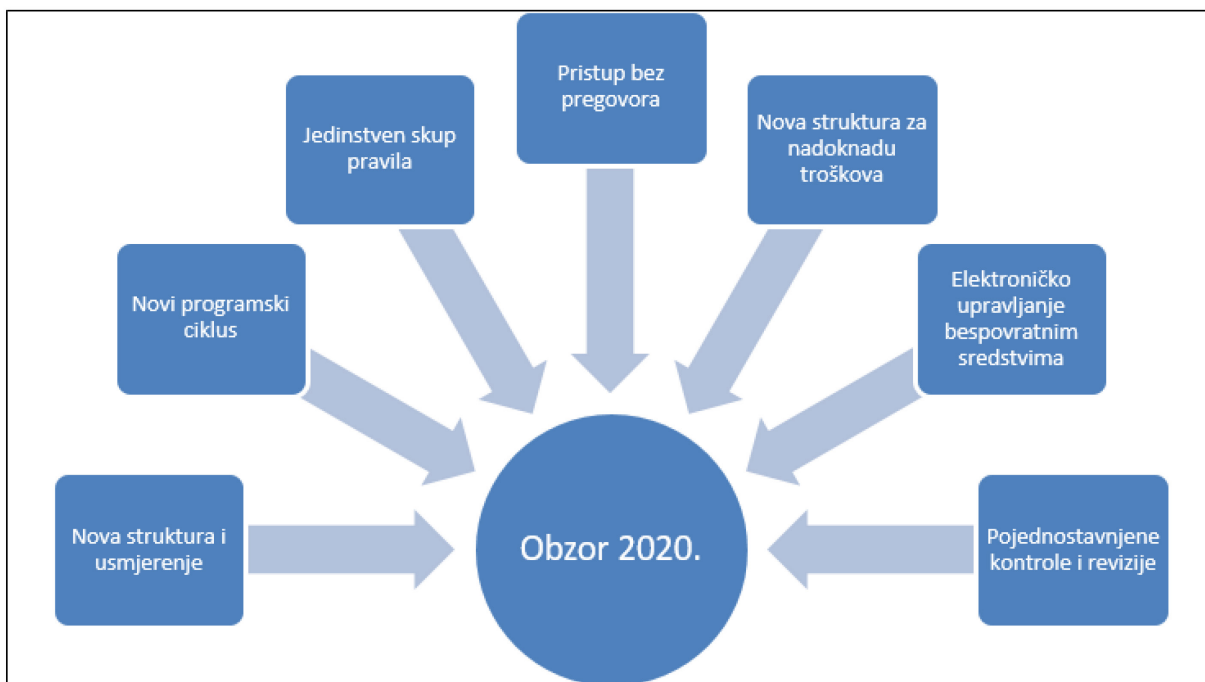
Europe traže jednostavnija administrativna pravila, bolju komunikaciju s Europskom komisijom, pravnu sigurnost i dosljednost. Komisija je bila izložena kritikama zbog nejasnih smjernica koje daje korisnicima, dugotrajnog vremena potrebnog za dodjelu bespovratnih sredstava, složenih pravila financiranja i nedjelotvornih postupaka za upravljanje bespovratnim sredstvima.

9. U okviru programa Obzor 2020. pojednostavnjenje je postalo središnji cilj⁵. Europska komisija predložila je izmjene osmišljene s ciljem pojednostavnjenja pravila kojima se uređuje financiranje istraživanja i inovacija u EU-u.

10. Te su izmjene uključivale: uspostavu jedinstvenog skupa pravila, usklađivanje procesa za upravljanje bespovratnim sredstvima i pojednostavnjenje popratnih IT sustava, smanjenje broja programa, poboljšanja u pogledu dosljednosti i jasnoće pravila, određivanje jasnijih prioritetnih ciljeva i pokazatelja, jamčenje dosljednijih pravila o prihvatljivosti troškova, pojednostavnjenje u pogledu oblika bespovratnih sredstava i smanjenje vremena potrebnog za dodjelu i isplatu bespovratnih sredstava (vidi *sliku 3.*).

⁵ Vidi uvodnu izjavu 20. Uredbe (EU) br. 1291/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o osnivanju Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor 2020. (2014. – 2020.) (SL L 347, 20.12.2013., str. 104.).

Slika 3. – Osnovne mjere pojednostavnjenja u okviru programa Obzor 2020.



Izvor: Sud.

OPSEG REVIZIJE I REVIZIJSKI PRISTUP

Opseg revizije

11. Ovo tematsko izvješće najnovija je publikacija koju Sud objavljuje u sklopu svojega niza publikacija usmjerenih na okvirni program za istraživanja i inovacije. Taj niz uključuje i informativni dokument okrenut budućnosti pod nazivom Doprinos pojednostavnjenju programa EU-a za istraživanja koji će naslijediti program Obzor 2020., koji je objavljen u ožujku 2018. Sud se odlučio na provođenje ove revizije kako bi se dovršila na vrijeme prije izrade sljedećeg okvirnog programa za istraživanja i inovacije.

12. U ovoj je reviziji Sud postavio sljedeće pitanje: „Jesu li mjere za pojednostavnjenje programa Obzor 2020. koje je Komisija poduzela djelotvorne u smanjenju administrativnog opterećenja korisnika?” Kako bi se dobio odgovor na to pitanje, Sud je ispitao jesu li mjere Komisije osmišljene na temelju prethodnih evaluacija i povratnih informacija dobivenih od dionika. Sud je anketirao korisnike programa Obzor 2020. kako bi se procijenio pozitivan i negativan učinak tih mjera.

Pristup

13. Sud je ispitao informacije prikupljene iz čitavog niza izvora:

- (a) pregledao je i analizirao pravne osnove, smjernice, izvješća o evaluaciji i praćenju, dokumente o stajalištu i druge dokumente koji imaju učinka na pojednostavnjenje
- (b) raspravljao je o mjerama pojednostavnjenja s relevantnim službama Komisije⁶ i predstavnicima triju krovnih organizacija⁷, a sudjelovao je i na sastanku nacionalnih kontaktnih točaka te sastanku dionika u organizaciji Zajedničkog centra za podršku.

14. U veljači 2018. poslao je elektronički upitnik na adrese 32 918 osoba za kontakt iz 20 797 organizacija kojima je odobreno financiranje u okviru programa Obzor 2020. Upitnik je sadržavao 59 pitanja i njime je obuhvaćeno razdoblje od početka programa 2014. godine do siječnja 2018. godine. Sud je od korisnika zatražio mišljenje o djelotvornosti mjera pojednostavnjenja, uključujući, u relevantnim slučajevima, usporedbu s programom FP7. Primljeno je 3598 odgovora. Kako bi se dobile detaljnije informacije kojima bi se potkrijepili rezultati ankete, Sud je održao sastanke s osam krajnjih korisnika (dva MSP-a, dva sveučilišta, jedno veliko privatno poduzeće i tri organizacije u području istraživanja i tehnologije).

OPAŽANJA

Komisija se koristila svojim iskustvom iz prethodnih programa kako bi utvrdila koje su mjere pojednostavnjenja potrebne

15. Pri izradi novog okvirnog programa važno je obaviti temeljitu analizu i evaluaciju prethodnih programa. Komisija bi trebala obaviti evaluaciju u pogledu toga jesu li politike i aktivnosti potrošnje primjerene svrsi i postižu li se njima željene izmjene u korist europskih

⁶ GU RTD, GU CNECT i REA.

⁷ EARTO, UEAPME, EUA.

poduzeća i građana. Rezultati evaluacije trebali bi pomoći Komisiji da odluči mogu li se mjere EU-a nastaviti bez promjena ili ih je potrebno izmijeniti.

16. Pravnom osnovom za program FP7 od Komisije se tražilo da kontinuirano i sustavno prati provedbu tog programa⁸. Sud je utvrdio da je Komisija tijekom provedbe programa FP7 izrađivala godišnja izvješća o praćenju u kojima je redovito i detaljno analizirala obrasce sudjelovanja, pitanja u vezi s provedbom i stanje u pogledu procesa pojednostavnjenja.

17. U skladu s međuinstitucijskim sporazumom o boljoj izradi zakonodavstva⁹ Komisija je s pomoću niza kanala za savjetovanje također tražila povratne informacije od ključnih dionika (vidi **okvir 1.**).

18. Informacije dobivene od dionika Komisija je u sklopu širokog javnog savjetovanja sažela u dokumentu pod nazivom „Zelena knjiga o zajedničkom strateškom okviru za financiranje istraživanja i inovacija u EU-u”. U toj je zelenoj knjizi pojednostavnjenje utvrđeno kao „glavni prioritet kako bi se financiranjem istraživanja i inovacija u EU-u ostvario veći učinak i kako bi ono postalo privlačnije sudionicima”¹⁰.

19. U procjeni učinka kao pratećem elementu niza zakonodavnih prijedloga u vezi s programom Obzor 2020.¹¹ Komisija je utvrdila potrebu za daljnjim pojednostavnjenjem financiranja istraživanja i inovacija, postavila posebne i operativne ciljeve za sljedeće programsko razdoblje, analizirala četiri opcije politika i naposljetku predložila program Obzor 2020. kao najprimjereniju mogućnost za postizanje postavljenih ciljeva.

⁸ Članak 7. Odluke br. 1982/2006/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o Sedmom okvirnom programu Europske zajednice za istraživanja, tehnološki razvoj i demonstracijske aktivnosti (2007. – 2013.) (SL L 412, 30.12.2006., str. 1.)

⁹ 2003/C 321/01 na snazi do 12. travnja 2016., zamijenio ga je [32016Q0512\(01\)](#) (SL L 123, 12.5.2016.).

¹⁰ Europska komisija, „Zelena knjiga o zajedničkom strateškom okviru za financiranje istraživanja i inovacija u EU-u”, lipanj 2011.

¹¹ SEC(2011) 1427 final od 30. studenoga 2011.

20. Sud je zaključio da su mjere pojednostavnjenja koje je Europska komisija poduzela u okviru programa Obzor 2020. plod analize prethodnih okvirnih programa, posebice programa FP7 koji mu je neposredno prethodio.

Okvir 1. – Savjetovanje s dionicima i zainteresiranim stranama tijekom izrade programa Obzor 2020.

- *Ex post* evaluacija programa FP6, veljača 2009.
- Evaluacija u sredini razdoblja programa FP7, studeni 2010.
- Javno savjetovanje o zelenoj knjizi o zajedničkom strateškom okviru za istraživanja i inovacije, lipanj 2011.
- Javno savjetovanje o nasljedniku Okvirnog programa za konkurentnost i inovacije (CIP), studeni 2011.
- CIP: evaluacija u sredini razdoblja i završna evaluacija, *ex ante* evaluacije i studije o procjeni učinka za Program potpore politici informacijskih i komunikacijskih tehnologija (ICT-PSP), program Inteligentna energija – Europa (IEE) i dijelove Programa za poduzetništvo i inovacije povezane s inovacijama
- Konferencije s velikim dionicima u vezi s nasljednikom CIP-a (siječanj 2011.) i zajedničkim strateškim okvirom (lipanj 2011.)
- Konferencije sa skupinama stručnjaka i dionicima o Europskom istraživačkom vijeću, programu Marie Skłodowska-Curie, EIT-u itd.
- Predsjedništva EU-a: konferencija u Lundu o budućnosti istraživanja u EU-u (Švedska, srpanj 2009.), konferencija o evaluaciji na sredini razdoblja programa FP7 (Mađarska, veljača 2011.)
- Širok niz dokumenata o stajalištu, izrađenih tijekom pripreme proračuna EU-a, o financiranju istraživanja i inovacija u EU-u u budućnosti
- Tematska savjetovanja s dionicima: informacijske i komunikacijske tehnologije, promet, zdravstvo, biotehnologija, svemir
- Rasprave s predstavnicima nacionalnih uprava (sastanci zajedničkog odbora za upravljanje CIP-om, sastanci odbora za upravljanje Programom za poduzetništvo i inovacije)

Izvor: Europska komisija.

Glavne izmjene s ciljem postizanja pojednostavnjenja odnosile su se na osmišljavanje, organizaciju i prateće alate

Zajednički centar za podršku velik je korak prema dosljednoj provedbi programa Obzor 2020.

21. Upravljanje programom definira se kao središnje koordinirano upravljanje programom radi postizanja strateških ciljeva programa i koristi koje donosi¹². Koncept zajedničkih usluga jedan je od načina za postizanje takvog središnjeg koordiniranog upravljanja.

22. Sud se u svojem tematskom izvješću o programu FP7¹³ kritički osvrnuo na upravljanje koje provodi Komisija i pritom je utvrdio da Odbor za usklađivanje u području istraživanja, koji su osnovala glavne uprave odgovorne za upravljanje programom kako bi povećale pravnu sigurnost i zajamčile jednako postupanje prema korisnicima, nije uspio utvrditi sve različite prakse u provedbi programa FP7.

23. Kad je riječ o programu Obzor 2020., Komisija je pojednostavnila pristup upravljanju osnivanjem nove uprave, tj. Zajedničkog centra za podršku, 2014. godine. Objedinjavanjem horizontalnih službi za podršku u području istraživanja i inovacija u jednom središtu, Zajednički centar za podršku brine se o tome da sva tijela u zajednici za istraživanja i inovacije (glavne uprave Komisije, izvršne agencije i zajednička poduzeća) na dosljedan način primjenjuju zakonodavstvo u vezi s programom Obzor 2020.

24. Zadaće Zajedničkog centra za podršku prikazane su na **slici 4.**

¹² Project Management Institute (Institut za upravljanje projektima), „A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)” (Vodič kroz znanje o upravljanju projektima (Vodič kroz PMBOK)), četvrto izdanje.

¹³ Tematsko izvješće br. 2/2013: „Je li Komisija osigurala učinkovitu provedbu Sedmog okvirnog programa za istraživanje?”.

Slika 4. – Zadaće Zajedničkog centra za podršku

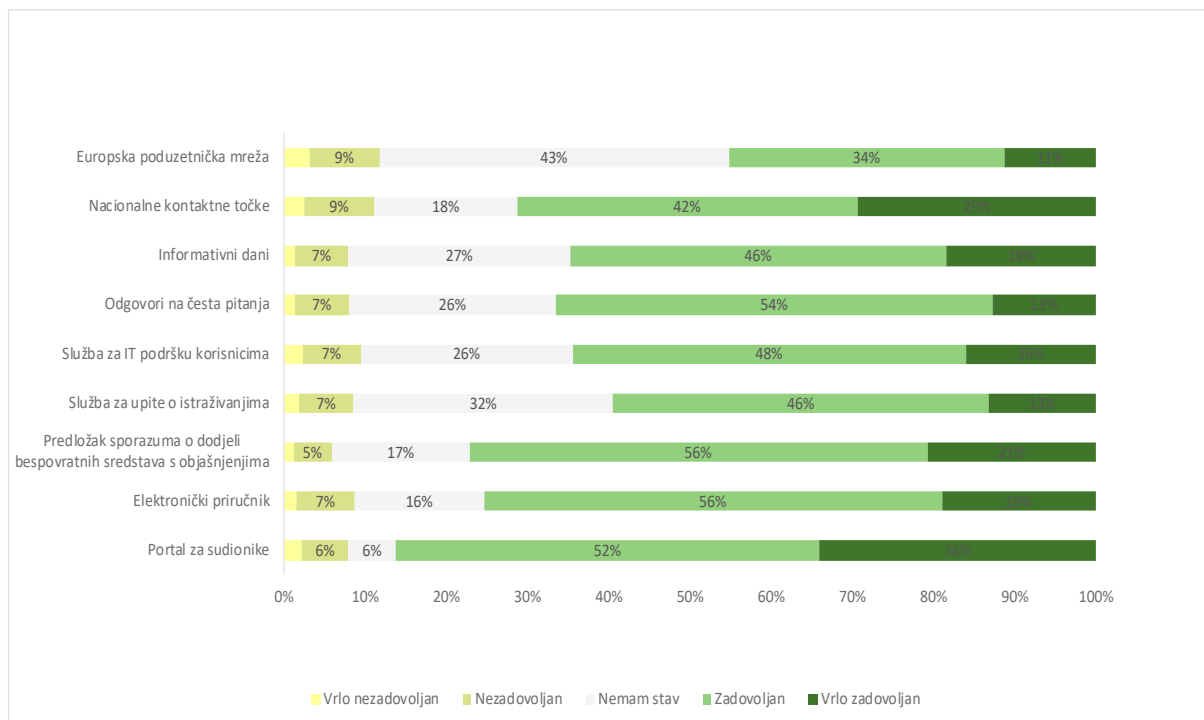


Izvor: Sud.

25. Komisija je uspostavila niz alata kako bi olakšala sudjelovanje u programu Obzor 2020., povećala razinu osviještenosti o programu i osnažila dosljednu primjenu pravila. Za neke od tih alata, primjerice portal za sudionike, predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima, internetski priručnik za program Obzor 2020. i odgovore na česta pitanja, izravno je odgovoran Zajednički centar za podršku. Države članice odgovorne su za neke druge alate, primjerice za imenovanje nacionalnih kontaktnih točaka. Službom za upite o istraživanjima upravlja Izvršna agencija za istraživanje (REA), dok je GU DIGIT odgovoran za rad službe za IT podršku korisnicima. U okviru Zajedničkog centra za podršku korisnicima se pruža pomoć na drugoj razini za teme za koje je centar odgovoran.

26. Korisnicima koji su sudjelovali u anketi Sud je postavio pitanje o tome jesu li zadovoljni alatima za podršku. Ukupno uzevši, ispitanici su pokazali visoku razinu zadovoljstva, pri čemu je, primjerice, za Europsku poduzetničku mrežu 45 % ispitanika ocijenilo da je primjerena svrsi, dok je za portal za sudionike takvu ocjenu dalo 86 % ispitanika (vidi [sliku 5.](#)).

Slika 5. – Zadovoljstvo anketiranih ispitanika alatima za podršku



Izvor: anketa koju je proveo Sud, ožujak 2018.

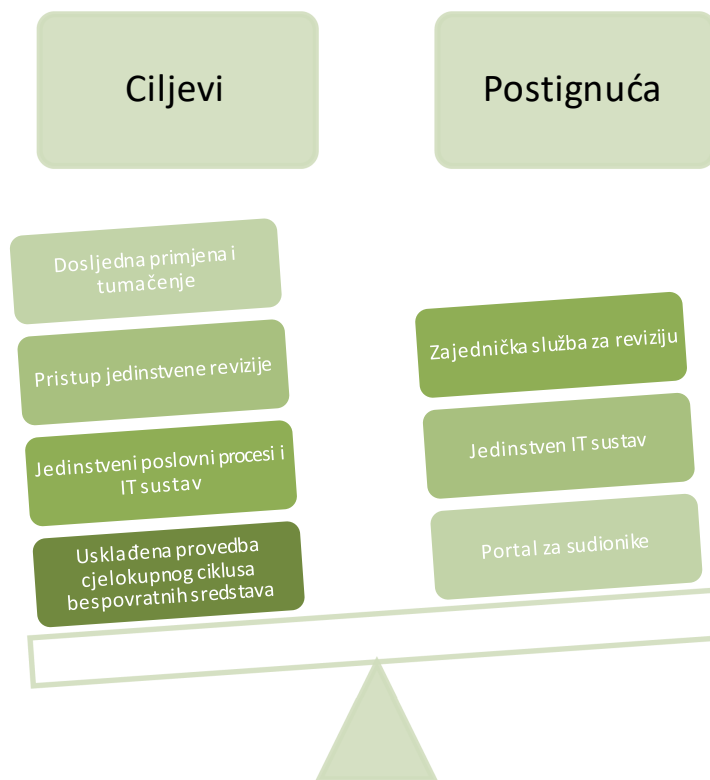
27. Zajednički centar za podršku svoje je djelovanje započeo s jasnim ciljevima (vidi [sliku 6.](#))¹⁴. Od svojega osnivanja 2014. godine uložio je velike napore kako bi poboljšao portal za sudionike i često je ažurirao i proširivao predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima. Služba za pravnu i financijsku pomoć sada može pružati odgovore na pitanja korisnika (preko službe za upite o istraživanjima) i pitanja drugih službi Komisije. Još jedan korak u smjeru pojednostavnjenja učinjen je donošenjem zajedničke revizijske strategije i zajedničke strategije za *ex ante* kontrole.

28. Uvođenje radne procedure s elektroničkim upravljanjem bespovratnim sredstvima jedno je od najvažnijih postignuća u pogledu pojednostavnjenja u okviru programa Obzor 2020. Provedba putujućih kampanja u državama članicama, praksa koja je zadržana iz programa FP7, pri čemu Zajednički centar za podršku korisnicima, nacionalnim kontaktnim točkama i revizorima nadležnima za izdavanje potvrda predstavlja različita pravna i

¹⁴ Odluka Komisije C(2014)2656 final o pravilima rada za Zajednički centar za podršku za Okvirni program za istraživanja i inovacije Obzor 2020. (2014. – 2020.).

financijska pitanja, još je jedan pozitivan element, koji posebno cijene nacionalne kontaktne točke.

Slika 6. – Zajednički centar za podršku: ciljevi naspram postignuća



Izvor: Sud.

29. Time je Zajednički centar za podršku preuzeo vodeću ulogu u procesu pojednostavnjenja. U područjima za koja je nadležan uskladio je pravila sudjelovanja, razvio novu revizijsku strategiju i poboljšao IT alate za upravljanje bespovratnim sredstvima i izvješćivanje o njima. Međutim, djelokrugom Zajedničkog centra za podršku nisu obuhvaćene sve usluge podrške, što dovodi do rizika od pružanja nedosljednih savjeta i tumačenja korisnicima. To se pitanje obrađuje u nastavku u pogledu dvaju komunikacijskih alata.

Korisnici cijene komunikacijske kanale i kanale za povratne informacije, no neki korisnici još izvješćuju o nedosljednom postupanju i različitoj razini usluga

30. Djelotvorna komunikacija i funkcionalni sustav povratnih informacija preduvjeti su za dosljednu primjenu pravila sudjelovanja i dosljedno postupanje s korisnicima. Neuspješna

komunikacija može imati nepovoljan učinak na projekt. Zajednički centar za podršku raspolaže s nekoliko kanala, opisanih u nastavku, koji služe za komuniciranje s korisnicima i dobivanje povratnih informacija od njih u vezi s funkcioniranjem i provedbom okvirnog programa.

Služba za upite o istraživanjima

31. Službu za upite o istraživanjima Komisija je uspostavila tijekom programa (FP7) kako bi se olakšala komunikacija s korisnicima financiranja u području istraživanja i inovacija, kao i djelotvorno dobivanje povratnih informacija od njih. Tom se službom zamjenjuje sustav od 60 funkcionalnih pretnaca, a može joj se pristupiti preko portala za sudionike, no i s pomoću drugih kanala, kao što su dijelovi internetskih stranica Europa koji se odnose na program Obzor 2020. Taj alat ima ulogu službe za podršku korisnicima, od koje potencijalni i trenutačni korisnici programa Obzor 2020. mogu zatražiti metodološku, tehničku i pravnu podršku tijekom cjelokupnog trajanja projekata.

32. Službom za upite o istraživanjima trenutačno upravlja Izvršna agencija za istraživanje. Dio te usluge pruža kontaktni centar Europe Direct (EDCC)¹⁵. EDCC ima širi djelokrug i pruža odgovore na upite o nizu politika EU-a, a ne samo o programu Obzor 2020.

33. EDCC se pri davanju odgovora na upite služi informacijama koje se mogu pronaći u javno dostupnim izvorima, a odgovori na složenija pitanja pružaju se s pomoću informacija dobivenih od odgovarajućih službi Komisije.

34. Sud je u sklopu ankete zatražio od korisnika da ocijene kvalitetu Službe za upite o istraživanjima. Više od polovice ispitanika koji su iskazali svoje mišljenje u pogledu kvalitete Službe za upite o istraživanjima smatralo je tu službu korisnim i svrhovitim instrumentom.

35. Kad je riječ o toj službi, ispitanici su naglasili dva glavna pitanja: pravodobnost odgovora korisnicima, s jedne strane, te nedostatak temeljnosti (neki odgovori preuzimaju se izravno iz smjernica Komisije), s druge strane.

¹⁵ Na temelju ugovora s GU-om COMM.

36. Iako je opći cilj Zajedničkog centra za podršku objediniti zajedničke usluge u jednom središtu, Sud je utvrdio da Služba za upite o istraživanjima ima decentraliziranu strukturu. Tu službu u praksi čini 36 različitih službi za podršku korisnicima koje djeluju u okviru niza glavnih uprava i izvršnih agencija. Pitanja na koja ne može odgovoriti vanjski izvođač (2017. takvih je slučajeva bilo 56 %) prosljeđuju se osoblju REA-e ili izravno nekoj od 36 službi za pomoć korisnicima. Svakog mjeseca skupina koju čine tri djelatnika REA-e provjerava kvalitetu i kategorizaciju svih odgovora vanjskog izvođača i decentraliziranih službi za pomoć korisnicima.

37. Sud je također utvrdio da se, osim uslugama koje pruža Služba za upite o istraživanjima, određene izvršne agencije (npr. EASME) koriste i drugim funkcionalnim pretincima. Neke službe (npr. GU CNECT) odgovore pružaju u okviru društvenih medija. U takvim je slučajevima i REA-i i Zajedničkom centru za podršku teško obavljati bilo kakvu kontrolu u vezi s odgovorima.

38. U sklopu ankete Sud je zatražio od korisnika da, ako su sudjelovali u najmanje dva projekta u okviru programa Obzor 2020., odgovore je li bilo slučajeva u kojima se prema njima nedosljedno postupalo iako je bila riječ o identičnim ili istovjetnim okolnostima. 36 % ispitanika odgovorilo je da su imali takav slučaj. Najčešće nedosljednosti odnosile su se na tumačenje financijskih pravila (20 %), zahtjeve u pogledu izvješćivanja (18 %) i evaluaciju projekata (17 %).

39. U okviru Službe za upite o istraživanjima Komisija je uspostavila posebnu službu podrške (engl. *back office*) čija je zadaća postupanje po obavijestima o mogućim nedosljednostima. Međutim, Sud je utvrdio da 82 % ispitanika koji su imali slučajeve nedosljednog postupanja nije bilo upoznato s postojanjem takve posebne službe podrške. Komisiju se stoga rijetko obavješćuje o nedosljednostima te nije uvijek u mogućnosti pripremiti odgovarajuće korektivne mjere.

40. Iako je u okviru izrade programa Obzor 2020. došlo do poboljšanja Službe za upite o istraživanjima, postojanje alternativnih kanala za razmjenu upita i odgovora znači da se dosljednost informacija još ne može zajamčiti.

Nacionalne kontaktne točke

41. Mreža nacionalnih kontaktnih točaka služi kao važna poveznica između Komisije i korisnika. Komisija smatra da je to „glavna struktura za pružanje praktičnih informacija i pomoći potencijalnim sudionicima”¹⁶. Njome se također omogućuje Komisiji da dobije povratne informacije od korisnika. Nacionalne kontaktne točke mogu biti posebno korisne za podupiranje MSP-ova i novih sudionika u programu, čiji relativni nedostatak stručnosti može ugroziti uspješnost njihove prijave.

42. Kako bi se zajamčila dosljednost u pružanju potpore koju nacionalne kontaktne točke nude podnositeljima zahtjeva i korisnicima financiranja u području istraživanja, Komisija je 2013. godine izradila dokument pod nazivom „Minimum standards and guiding principles for National Contact Points” (Minimalni standardi i vodeća načela za nacionalne kontaktne točke)¹⁷. Tim se dokumentom svim zemljama sudionicama pruža zajednički referentni okvir te utvrđuju temeljne funkcije nacionalnih kontaktnih točaka i mehanizmi za njihovu suradnju s Komisijom.

43. Države članice i pridružene države imenuju nacionalne kontaktne točke. Iako nacionalne kontaktne točke nisu pod izravnom odgovornošću Komisije, glavne uprave Komisije zadužene za pojedine dijelove programa organiziraju sastanke s nacionalnim kontaktnim točkama radi rasprave o razvoju politika, proceduralnim aspektima i sadržaju poziva za podnošenje prijedloga. Sastanke s nacionalnim kontaktnim točkama u pravnom i financijskom području organizira i Zajednički centar za podršku kako bi se predstavile najnovije razvojne promjene.

44. Sud je u sklopu ankete zatražio od korisnika da navedu svoja iskustva u vezi s nacionalnim kontaktnim točkama. Ukupno gledajući, mišljenje o radu nacionalnih kontaktnih točaka bilo je pozitivno (71 % ispitanika smatralo je da je potpora nacionalnih kontaktnih

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

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

točaka svrhovita), no razina zadovoljstva razlikovala se od jedne države članice do druge. Stopa nezadovoljstva kvalitetom usluga nacionalnih kontaktnih točaka kretala se od 4 % do 25 % u različitim državama članicama, a najviše primjedbi bilo je povezano s njihovim stupnjem pripremljenosti i dostupnosti.

45. Sud je zaključio da, iako su korisnici općenito zadovoljni svojim nacionalnim kontaktnim točkama, postoje znatne razlike među zemljama sudionicama u pogledu tehničke podrške i smjernica koje te točke pružaju, što smanjuje koristi koje ta mreža nudi korisnicima.

Portalom za sudionike korisnicima se pojednostavnjuje upravljanje bespovratnim sredstvima

46. Portal za sudionike glavno je sučelje za interakciju između Komisije i korisnika financiranja u području istraživanja i inovacija. Tim bi se portalom podnositeljima zahtjeva i korisnicima trebalo olakšati podnošenje zahtjeva za bespovratna sredstva i upravljanje njima. Njime se omogućuje pristup različitim sustavima (alatu za podnošenje prijedloga, alatu za upravljanje projektima, sustavu obavješćivanja), čime se olakšava sudjelovanje dionika, a osmišljen je kao jedinstvena kontaktna točka za učinkovito elektroničko upravljanje bespovratnim sredstvima.

47. Prvo izdanje portala za sudionike Komisija je uvela tijekom Sedmog okvirnog programa (FP7). U to je vrijeme, međutim, korisnicima bio dostupan tek ograničen broj usluga.

48. Od početka programa Obzor 2020. Zajednički centar za podršku uveo je nove alate i funkcionalnosti kojima se poboljšala kvaliteta usluga portala. U njih se ubrajaju „usluga traženja partnera” (za pronalaženje partnera za suradnju na budućim projektima), mogućnost ispunjavanja obrazaca u svim preglednicima te platforma usklađena sa standardom HTML5.

49. Više od 85 % ispitanika u anketi bilo je zadovoljno portalom i pohvalilo je napore koje je Zajednički centar za podršku poduzeo kako bi poboljšao funkcije portala. Kad je riječ o mogućnosti pristupa, trenutačni portal donio je znatna poboljšanja u odnosu na program FP7, gdje je za svaki alat bio potreban zaseban pristup i prijava. Portal se razvio u jedinstvenu referentnu točku koja obuhvaća velik broj usluga. Korisnici su također pohvalili uvođenje

funkcije elektroničkog potpisa, kojom se znatno smanjilo administrativno opterećenje u okviru programa Obzor 2020.

50. Međutim, Sud je utvrdio da su neki korisnici imali poteškoća zbog usporavanja sustava, zbunjujućih zaslona ili prevelikog broja zaslona i skočnih prozora, što je otežavalo uporabu portala. Ti su korisnici naveli da je rješavanje takvih poteškoća zahtijevalo dodatan rad i dodatno vrijeme.

51. Nadalje, složenost IT alata Komisije otežavala je uporabu sustava novim korisnicima programa financiranja sredstvima EU-a, osobito MSP-ovima. Na primjer, revizore su tijekom jednog od posjeta korisnicima predstavnici jednog MSP-a obavijestili o svojim poteškoćama pri uporabi portala zbog kojih je bilo potrebno da zatraže usluge vanjskog konzultanta kako bi u sustav unio sve potrebne informacije i dokumente.

Komisija nudi sveobuhvatne smjernice (predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima), no njihova je uporaba složena, a česte izmjene dovode do nesigurnosti

52. Uredbom (EU) br. 1290/2013 o utvrđivanju pravila za sudjelovanje¹⁸ u programu Obzor 2020. propisano je da Komisija osigurava da su svim potencijalnim sudionicima u trenutku objave poziva na podnošenje prijedloga dostupne dostatne smjernice i informacije, posebno primjenjiv model sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

53. Predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima ima znatan pozitivan učinak na pojednostavnjenje: njime se u jednom dokumentu objedinjuju sve smjernice u vezi s programom Obzor 2020. Na 750 stranica, uz navođenje primjera najbolje prakse, posebnih slučajeva i iznimaka, u njemu se pojašnjava svaki članak općeg predloška sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava i posebnih predložaka sporazuma. Za razliku od toga, smjernice povezane s programom FP7 bile su razdvojene u zasebnim priručnicima za

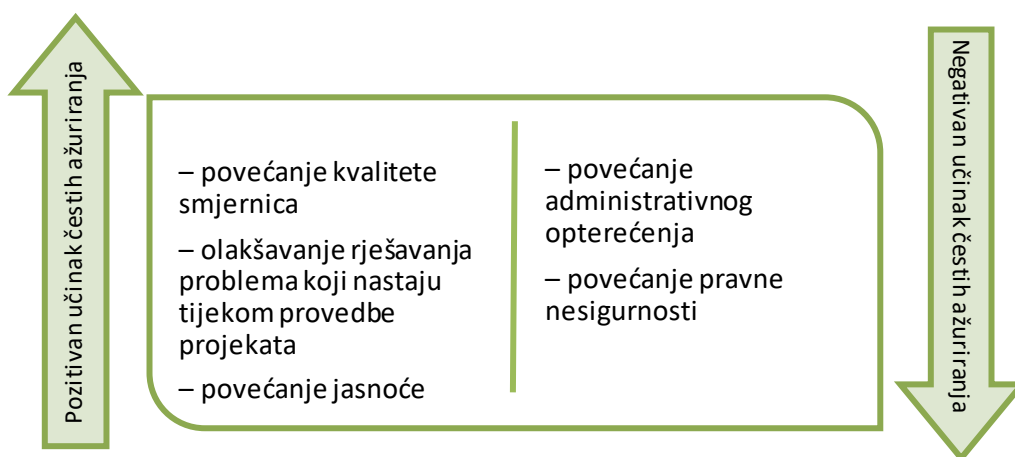
¹⁸ Članak 5. Uredbe (EU) br. 1290/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o utvrđivanju pravila za sudjelovanje u Okvirnom programu za istraživanja i inovacije Obzor 2020. (SL L 347, 20.12.2013., str. 81.).

svaki pojedini dio programa. Približno 77 % ispitanika u anketi Suda smatralo je predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima svrhovitim alatom.

54. Sud je od ispitanika u anketi zatražio mišljenje o predlošku sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima. Ispitanici su naveli da prednost tih smjernica leži u činjenici da su sveobuhvatne i vrlo detaljne. Međutim, izrazili su zabrinutost zbog prekomjerne duljine i složenosti smjernica i upozorili na poteškoće pri pregledavanju različitih pododjeljaka tog dokumenta u PDF formatu.

55. Od objave prve inačice u prosincu 2013. predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava izmijenjen je šest puta, dok je predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima pretrpio 18 izmjena. Iako su bili obaviješteni o tim izmjenama, korisnici su izrazili zabrinutost zbog posljedica koje te izmjene donose (vidi [sliku 7.](#)). Međutim, većina ispitanika u anketi i korisnika s kojima je obavljen razgovor navela je da bi se lakše nosili s tim izmjenama da je do njih dolazilo u utvrđenim intervalima kako bi se u obzir uzele novonastale potrebe tijekom provedbe programa Obzor 2020.

Slika 7. – Učinak čestih izmjena predložka sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava i predložka sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima



Izvor: Sud.

Nove inicijative s mogućim učinkom na pojednostavnjenje još nisu u potpunosti ispitane i ocijenjene

Jednokratni iznosi i nagrade

56. Na poticaj Europskog parlamenta¹⁹ i Vijeća²⁰ Komisija je prije pokretanja VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. i programa Obzor 2020. započela razmatrati mogućnost pojednostavnjenja upravljanja bespovratnim sredstvima primjenom inovativnih, pojednostavnjenih mogućnosti financiranja. Pravnu osnovu za primjenu financiranja jednokratnim iznosima i motivacijskih nagrada pruža Financijska uredba iz 2012. godine²¹.

57. Uporaba pojednostavnjenih mogućnosti financiranja u okviru programa Obzor 2020. ograničena je, pri čemu se nagrade upotrebljavaju za podupiranje malog broja inicijativa²², a jednokratnim iznosima podupiru se: (i) projekti u okviru instrumenta za MSP-ove SMEI-1, (ii) ograničen broj popratnih mjera te (iii) dva pokusna poziva²³ na podnošenje prijedloga za projekte s više korisnika i potporu posebnim potrebama u okviru mjera Marie Skłodowska-Curie uvrštene u program rada za razdoblje 2018. – 2020.

58. U rujnu 2018. navedena dva pokusna poziva u kojima se primjenjuju jednokratni iznosi još su bila u tijeku te još nisu bili dostupni uvjerljivi dokazi koji bi se izveli iz analize cjelokupnih ciklusa projekata.

59. Sud je u sklopu ankete i tijekom terenskih posjeta upitao korisnike programa Obzor 2020. i krovne udruge bi li pozdravili rašireniju uporabu tih pojednostavnjenih mogućnosti financiranja te što smatraju njihovim glavnim prednostima i nedostacima.

¹⁹ P7_TA (2010)0401, rezolucija Europskog parlamenta od 11. studenoga 2010. o pojednostavnjenju provedbe istraživačkih okvirnih programa (2010/2079(INI)).

²⁰ Zaključci 3016. sastanka Vijeća za konkurentnost, Bruxelles, 26. svibnja 2010.

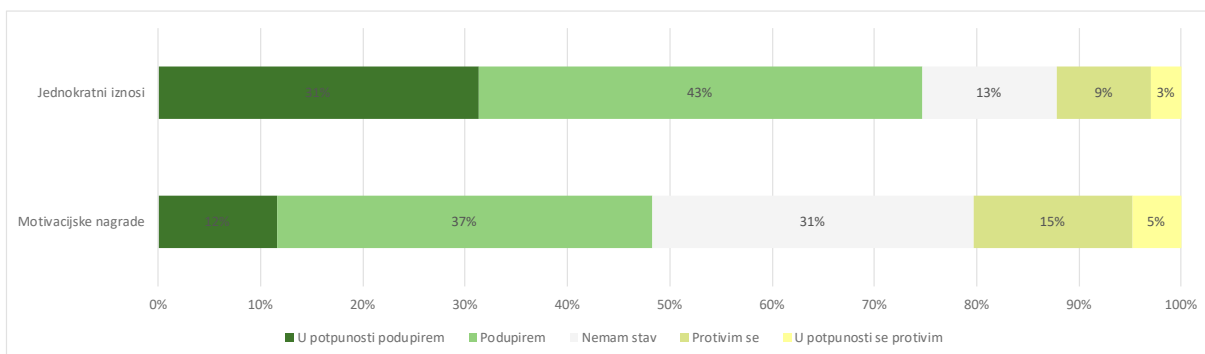
²¹ Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.).

²² Ukupna vrijednost nagrada iznosi otprilike 0,11 % proračuna programa Obzor 2020.

²³ Poziv DT-NMBP-20. – 201.8 (postupak u jednoj fazi). Poziv SC1-BHC-15. – 201.8 (postupak u dvije faze).

60. Odgovori u sklopu ankete pokazuju da se te pojednostavnjene mogućnosti financiranja smatra održivom alternativom tradicionalnoj nadoknadi troškova. **Slika 8.** pokazuje da bi 74 % ispitanika pozdravilo rašireniju uporabu jednokratnih iznosa, dok njih 49 % prednost daje uvođenju motivacijskih nagrada.

Slika 8. – Mišljenja o raširenijoj uporabi jednokratnih iznosa i motivacijskih nagrada

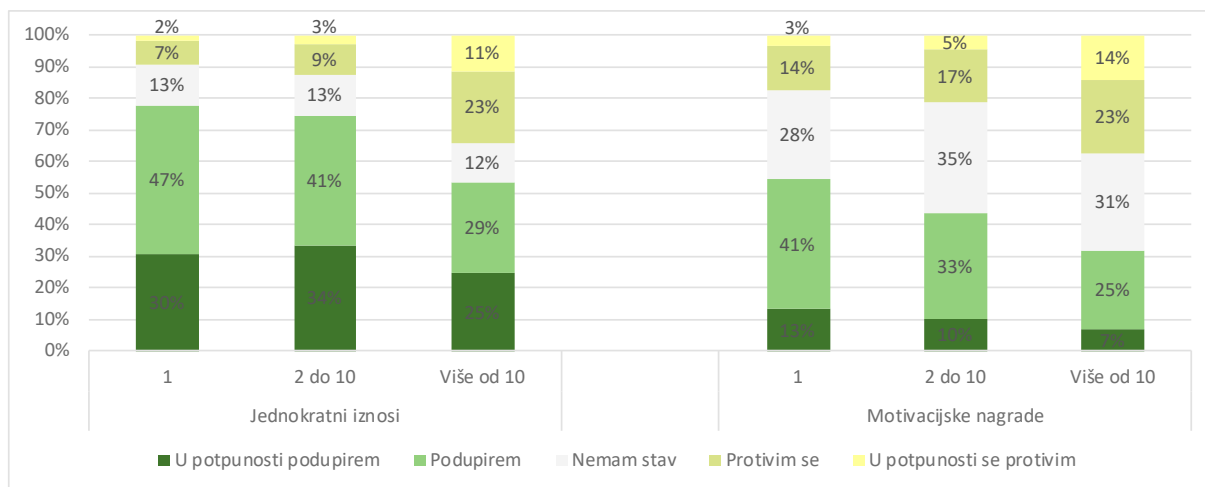


Izvor: anketa koju je proveo Sud, ožujak 2018.

61. Opažanja o pojednostavnjenim mogućnostima financiranja razlikuju se ovisno o vrsti korisnika te osobito o njihovu iskustvu u vezi s tim mogućnostima²⁴. Korisnici koji imaju više iskustva u vezi s pojednostavnjenim mogućnostima financiranja manje su skloni raširenijoj uporabi i jednokratnih iznosa i motivacijskih nagrada (vidi **sliku 9.**).

²⁴ Kao pokazatelj se ovdje uzima broj projekata u okviru programa Obzor 2020. u koje je korisnik bio uključen.

Slika 9. – Mišljenja o raširenijoj uporabi jednokratnih iznosa i motivacijskih nagrada prema stečenom iskustvu (broj projekata u okviru programa Obzor 2020.)



Izvor: anketa koju je proveo Sud, ožujak 2018.

62. Ne dovodeći u pitanje općenito pozitivno mišljenje, korisnici su izrazili određenu zabrinutost u pogledu jednokratnih iznosa i nagrada, pri čemu su naglasili rizike i upozorili na činjenicu da te pojednostavnjene mogućnosti financiranja nisu pogodne za sve vrste projekata. Te zabrinutosti iskazali su i korisnici i predstavnici nacionalnih kontaktnih točaka s kojima je obavljen razgovor (vidi **prilog**).

63. Pojednostavnjene mogućnosti financiranja omogućile su smanjenje administrativnog opterećenja i učestalosti pogrešaka pri dodjeli bespovratnih sredstava u okviru programa Obzor 2020., što je omogućilo korisnicima da se usredotoče na znanstvene ciljeve uz upravljanje projektima na fleksibilniji način. Međutim, one možda nisu pogodne za sve vrste istraživačkih i inovacijskih projekata, a Komisija još nema dovoljno dokaza izvedenih iz pokusnog ispitivanja.

64. Kao što je Sud naveo u informativnom dokumentu iz ožujka 2018., programima financiranja koji se temelje na isplata jednokratnih iznosa, ako su pravilno osmišljeni, moglo bi se također potaknuti veće sudjelovanje svih vrsta korisničkih skupina (uključujući MSP-ove i nove korisnike).

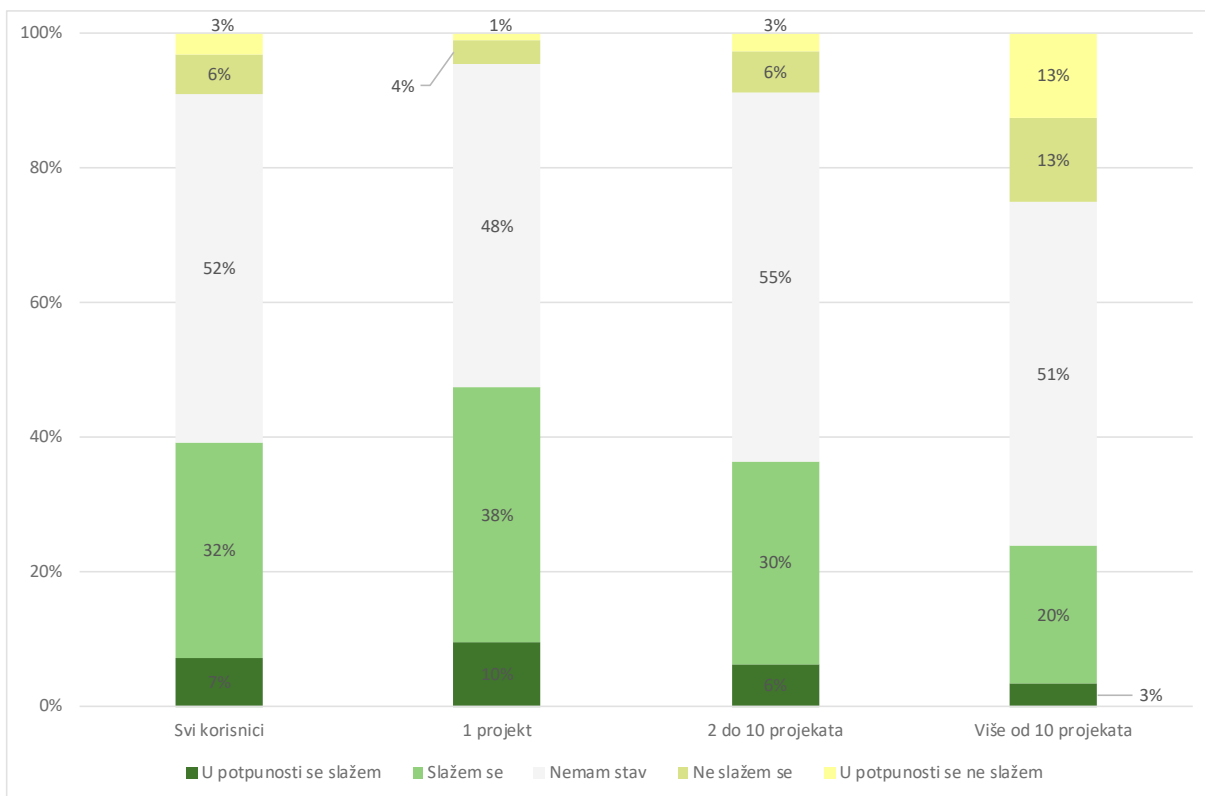
Kaskadno financiranje

65. Kaskadnim financiranjem korisnicima bespovratnih sredstava pruža se mehanizam koji im omogućuje da financijska sredstva u okviru programa Obzor 2020. dodjeljuju trećim stranama podugovaranjem (nakon poziva na podnošenje prijedloga) ili u obliku nagrada. Time se administrativno opterećenje prebacuje s Komisije na korisnike koji su odgovorni za upravljanje pozivima za dodjelu bespovratnih sredstava podugovaranjem.

66. Korisnik ili konzorcij korisnika u okviru programa Obzor 2020. objavljuje vlastiti poziv kako bi privukao posebne skupine potencijalnih korisnika, posebice novoosnovana poduzeća i MSP-ove i osigurava bespovratna sredstva u iznosu od 50 000 eura do 150 000 eura po pojedinačnoj trećoj strani. Kaskadno financiranje probno je uvedeno u okviru programa FP7, a u okviru programa Obzor 2020. Europska komisija sve se više koristi tim mehanizmom.

67. Sud je u sklopu ankete korisnicima postavio pitanje o tome je li kaskadno financiranje u okviru programa Obzor 2020. dovelo do smanjenog administrativnog opterećenja u odnosu na program FP7. Ispitanici su malom većinom (52 %) izrazili mišljenje da se kaskadnim financiranjem ostvarilo malo ili nimalo učinka u tom pogledu, dok se 39 % njih složilo da je opterećenje bilo manje nego u okviru programa FP7. **Slika 10.** pokazuje da su se opažanja o kaskadnom financiranju razlikovala ovisno o stečenom iskustvu korisnika: 23 % ispitanika uključenih u više od deset projekata u okviru programa Obzor 2020. smatralo je da se kaskadnim financiranjem njihovo administrativno opterećenje smanjilo, dok je 26 % njih smatralo da se administrativno opterećenje povećalo.

Slika 10. – Smanjenje administrativnog opterećenja kaskadnim financiranjem u odnosu na program FP7 prema stečenom iskustvu korisnika (broj projekata u okviru programa Obzor 2020.)



Izvor: anketa koju je proveo Sud, ožujak 2018.

68. Sud je utvrdio da smjernice koje je izdala Komisija²⁵ nisu bile dovoljno jasne u pogledu načina na koji korisnici trebaju upravljati pozivima za dodjelu sredstava kaskadnim financiranjem. Osim toga, korisnici s kojima je obavljen razgovor nisu bili sigurni koje propise trebaju primijeniti pri sastavljanju svojih poziva na podnošenje prijedloga za dodjelu sredstava trećim stranama podugovaranjem.

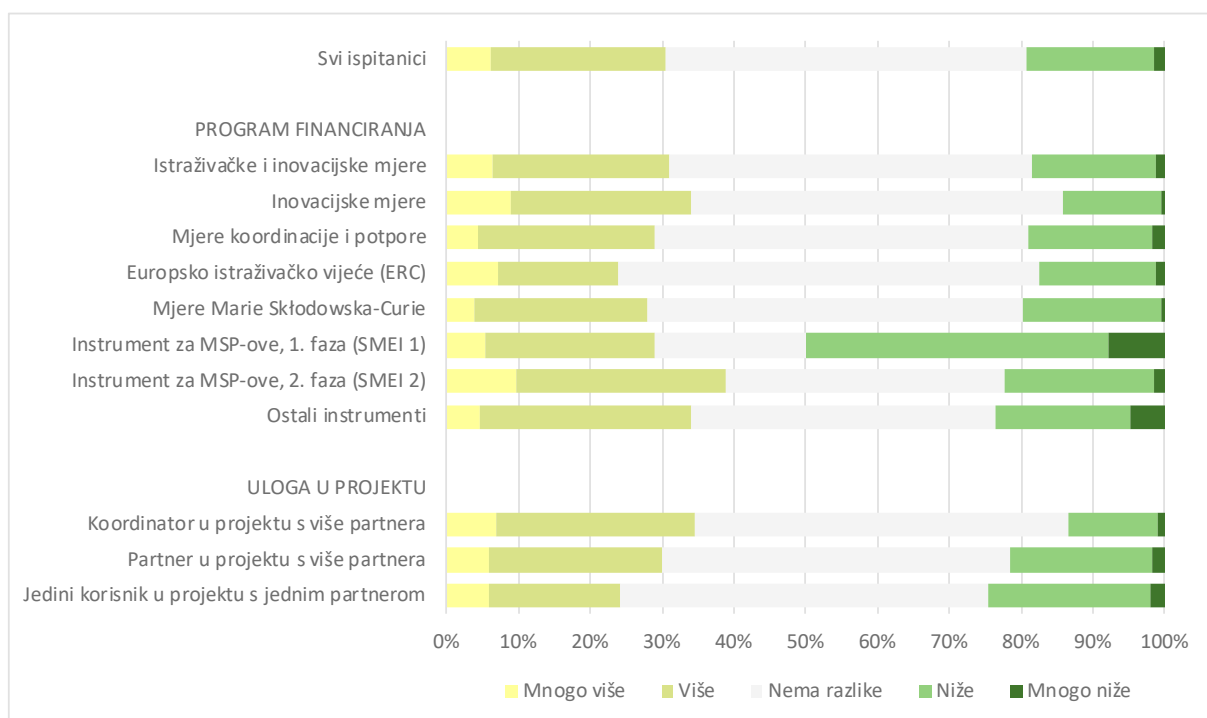
69. Komisija nije obavila *ex post* procjene mehanizma kaskadnog financiranja kojima bi se utvrdilo jesu li tim mehanizmom na djelotvoran i učinkovit način ostvareni planirani ishodi.

²⁵ Smjernice o financijskoj potpori trećim stranama u okviru programa Obzor 2020.

Dobivanje bespovratnih sredstava ubrzano je, no mogućnosti smanjenja administrativnog opterećenja još nisu u potpunosti iskorištene

70. Treba uspostaviti ravnotežu između potrebe da se vrijeme, napori i financijska sredstva utrošeni u podnošenje prijedloga svedu na najmanju moguću mjeru, s jedne strane, i potrebe da se Komisiji dostave dovoljne informacije koje će joj omogućiti usporedbu podnesenih zahtjeva i utvrđivanje najboljih prijedloga za financiranje, s druge strane. Pojednostavnjenje postupka za podnošenje prijedloga posebno je važno ako se uzme u obzir niska stopa uspješnosti podnesenih zahtjeva, pri čemu od osam prijedloga tek jedan primi financijska sredstva²⁶.

Slika 11. – Napori uloženi u izradu prijedloga u okviru programa Obzor 2020. u odnosu na program FP7 prema programu financiranja i ulozi u projektu



Izvor: anketa koju je proveo Sud, ožujak 2018.

²⁶ Europska komisija, „Horizon 2020 in full swing – Three years on – Key facts and figures 2014. – 2016.” (Obzor 2020. u punom zamahu – Tri godine poslije – Ključne činjenice i brojke za razdoblje 2014. – 2016.), prosinac 2017.

71. Sud je u sklopu ankete zatražio od korisnika da usporede program FP7 s programom Obzor 2020. u pogledu administrativnog radnog opterećenja povezanog s izradom prijedloga. Među ispitanicima koji su mogli napraviti usporedbu (vidi sliku 11.), njih 30 % navelo je da se radno opterećenje povećalo, 20 % da se smanjilo, a otprilike polovica da nije bilo nikakve razlike. Najveća poboljšanja prijavili su korisnici instrumenta SMEI-1, pri čemu je polovica tih ispitanika smatrala da se njihovo trenutačno opterećenje smanjilo ili znatno smanjilo u odnosu na program FP7. Međutim, SMEI-1 novi je instrument u okviru programa Obzor 2020., dok se u okviru programa FP7 mjera pod nazivom „Istraživanja u korist malih i srednjih poduzeća” nalazila u okviru različitog programa financiranja. Projektni koordinatori naveli su veće povećanje radnog opterećenja od korisnika. To je posljedica prelaska na centraliziranu koordinaciju projekata i interakciju s Komisijom na odgovarajućoj razini u okviru programa Obzor 2020.

Vrijeme potrebno za dodjelu bespovratnih sredstava skraćeno je uklanjanjem faze pregovora

72. Jedna od promjena uvedenih u okviru programa Obzor 2020. bilo je uklanjanje „faze pregovora”, koja se prethodno odvijala u razdoblju od odabira prijedloga za financiranje do potpisivanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava. U programu Obzor 2020. projekte treba provoditi u obliku u kojem su predloženi.

73. Ispitanici u anketi i korisnici s kojima je obavljen razgovor većinom su se pozitivno izjasnili o pristupu bez pregovora. Istodobno je manji dio njih smatrao da se uklanjanjem pregovora ograničila mogućnost za poboljšanje projekata i povećala vjerojatnost izmjena nakon potpisivanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

74. Svrha uklanjanja faze pregovora bila je ubrzati pokretanje financiranih projekata. Pokazatelj pod nazivom „vrijeme potrebno za dodjelu bespovratnih sredstava” definira se kao razdoblje od zatvaranja poziva na podnošenje prijedloga do potpisivanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, čime se označava službeni početak projekta. Pravilima za sudjelovanje u programu Obzor 2020. predviđa se da vrijeme potrebno za dodjelu

bespovratnih sredstava može iznositi najviše osam mjeseci²⁷. Skraćivanje trajanja tog postupka važno je ne samo neuspješnim podnositeljima zahtjeva, koji će trebati poduzeti alternativne mjere što je prije moguće, nego i uspješnim podnositeljima zahtjeva, koji će nastojati da proizvod stave na tržište prije svojih konkurenata.

Slika 12. – Prosječno vrijeme potrebno za dodjelu bespovratnih sredstava u danima prema programskom razdoblju

	FP6 (2002. – 2006.) ¹	FP7 (2007. – 2013.) ²	Obzor 2020. (2014. – 2017.) ³
Vrijeme potrebno za dodjelu bespovratnih sredstava	347	309	191

¹ Prosječan broj dana od roka zatvaranja poziva do potpisivanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

² Prosječan broj dana od roka zatvaranja poziva do potpisivanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava (osim Europskog istraživačkog vijeća).

³ Prosječan broj dana od roka zatvaranja poziva do potpisivanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava (osim Europskog istraživačkog vijeća).

Izvor: Europska komisija.

75. Uklanjanjem faze pregovora, uz povećanu uporabu elektroničkog prijenosa i potpisivanja dokumenata, znatno je skraćeno vrijeme potrebno za dodjelu bespovratnih sredstava u odnosu na programe FP7 i FP6 (vidi sliku 12.).

²⁷ Članak 20. Uredbe (EU) br. 1290/2013: „najviše pet mjeseci za obavješćivanje podnositelja prijedloga o tome je li njihov prijedlog prihvaćen, te još najviše tri mjeseca za potpisivanje sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava”.

Raširenijom primjenom evaluacijskog pristupa u dvije faze mogli bi se smanjiti troškovi velikog broja neuspješnih podnositelja zahtjeva

76. U skladu s člankom 15. stavkom 5. pravila za sudjelovanje²⁸ u programu Obzor 2020. primjenjuju se i evaluacijski proces u jednoj fazi i evaluacijski proces u dvije faze. U evaluacijskom pristupu u dvije faze koordinatori podnose kratke prijedloge za početnu evaluaciju, a uspješni podnositelji zahtjeva potom dobivaju poziv na podnošenje potpunih prijedloga. Nakon druge evaluacije Komisiji se prosljeđuje popis rangiranih podnositelja zahtjeva radi odabira. U okviru programa Obzor 2020. približno 10 % svih potpunih prijedloga primljeno je primjenom pristupa u dvije faze²⁹.

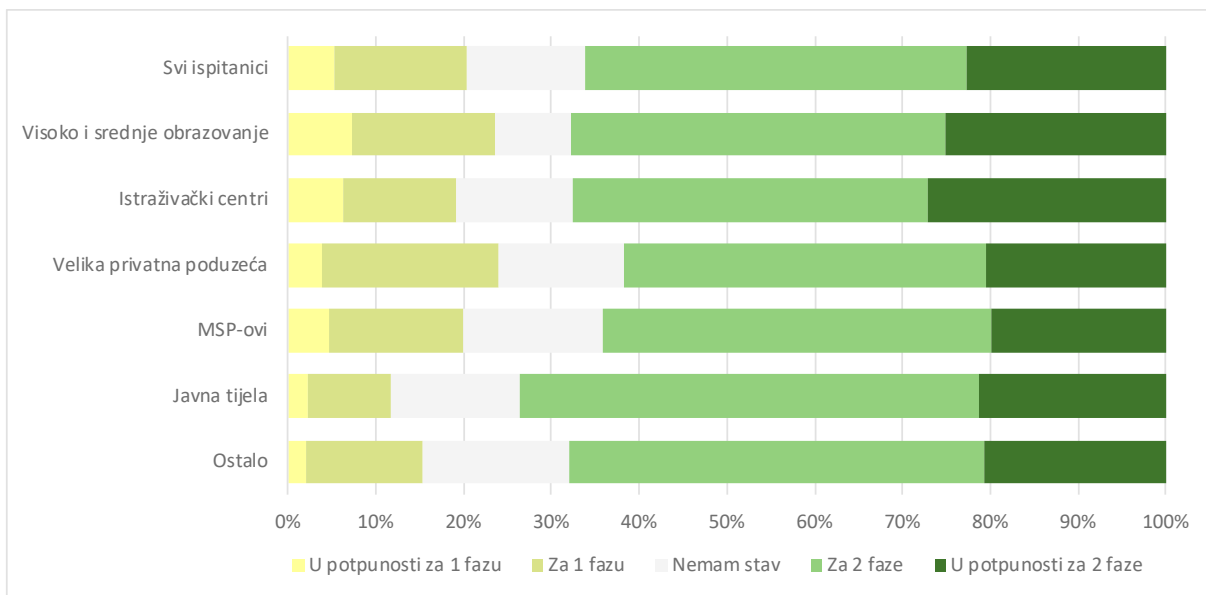
77. Pristupom u dvije faze podnositeljima zahtjeva može se pomoći da izbjegnu ulaganje nepotrebnih napora u detaljnu razradu prijedloga projekata koji u konačnici mogu biti neuspješni. Međutim, za neke projekte proces u dvije faze može biti prespor, pri čemu postoji rizik da proizvodi stignu na tržište kasnije od proizvoda konkurenata. Komisija procjenjuje da se primjenom druge faze evaluacije proces produljuje za otprilike tri mjeseca te da se Komisiji stvaraju dodatni troškovi.

78. Ispitanici u anketi Suda općenito su smatrali da bi se evaluacijom u dvije faze smanjilo ukupno radno opterećenje pri podnošenju prijedloga, pri čemu tom pristupu najveću potporu daju javna tijela (vidi [*sliku 13.*](#)). Neki od korisnika s kojima je obavljen razgovor smatrali su da velik dio rada na pripremi prijedloga čini uspostava konzorcija i razvoj osnovne ideje u dovoljno detaljnoj mjeri kako bi se smanjila opasnost od odbacivanja prijedloga, a ne pisanje samog prijedloga. Pristup u dvije faze u njihovom slučaju ne bi bitno utjecao na njihovo radno opterećenje. Drugi su izrazili zabrinutost da bi odobrenje u prvoj fazi moglo kasniti te bi stoga u svakom slučaju bilo potrebno napraviti pripreme za drugu fazu, što bi poništilo potencijalne uštede resursa.

²⁸ „Komisija u obzir uzima mogućnost postupka podnošenja u dvije faze [...], ako je odgovarajuće i dosljedno ciljevima poziva na podnošenje prijedloga.”

²⁹ SWD(2017) 220 final – „Detaljna privremena evaluacija programa Obzor 2020.”

Slika 13. – Davanje prednosti evaluacijama u jednoj ili dvije faze ovisno o vrsti ispitanika



Izvor: anketa koju je proveo Sud, ožujak 2018.

79. Mnogi podnositelji zahtjeva ulažu mnogo vremena i novca u razvoj prijedloga koji u konačnici bivaju neuspješni. Korisnici s kojima je obavljen razgovor općenito su se složili da bi se taj problem mogao ublažiti raširenijom uporabom evaluacija u dvije faze, no samo uz uvjet da se eventualnim kašnjenjima i produljenjem vremena potrebnog za dodjelu bespovratnih sredstava ne bi prouzrokovale druge poteškoće.

I dalje postoji zabrinutost u pogledu kvalitete evaluacija i povratnih informacija koje se dostavljaju neuspješnim podnositeljima zahtjeva

80. Visokokvalitetne evaluacije prijedloga na temelju odgovarajućih kriterija, iako nisu izravno povezane s pojednostavnjenjem, bitne su kako bi se pomoglo zajamčiti da se financiraju najbolji projekti i da se ostvaruju ciljevi programa Obzor 2020. Neuspješnim podnositeljima zahtjeva trebalo bi dostaviti povratne informacije s obrazloženjem ishoda kako bi im se pomoglo u pripremi budućih prijedloga.

81. Dopuštene i prihvatljive prijedloge ocjenjuju najmanje tri neovisna stručnjaka na temelju utvrđenih kriterija. Svaki ocjenjivač dodjeljuje bodove za izvrsnost, učinak te kvalitetu i učinkovitost provedbe na temelju standardnih kriterija dodjele objavljenih u programu rada za Obzor 2020. „Evaluacijsko povjerenstvo” izrađuje sažeto izvješće o svim

prispjelim prijedlozima, a Komisija ga potom upotrebljava za izradu popisa projekata koji će se financirati.

Evaluacije

82. Izvršna agencija za istraživanje (REA) upravlja aktivnostima u vezi s neovisnim stručnjacima koji sudjeluju u programu Obzor 2020. i sklapa ugovore s njima, no odabir stručnjaka obavljaju pojedinačni odjeli GU-ova (ili agencije) za svaki poziv, oslanjajući se na bazu podataka u kojoj je registrirano 120 000 stručnjaka (stručnjaci se sami registriraju u bazu podataka, a nije predviđen postupak potvrđivanja, odobrenja ili provjere kvalitete). Navedena baza podataka uspostavlja se na temelju kontinuiranog poziva za stručnjake. Komisija je obvezna objaviti svake godine popis stručnjaka koji su sudjelovali u evaluacijama. Primjenjuju se pravila obnove popisa i rotacije. Na primjer, najmanje 25 % stručnjaka za određeni poziv ne bi trebalo biti uključeno u pozive tijekom prethodnih triju godina. REA također prati broj ocjenjivača koji prvi put sudjeluju u evaluaciji.

83. U anketi koju je proveo GU RTD³⁰ 44 % ocjenjivača navelo je da im je isplaćena nadoknada za manje vremena nego što im je bilo potrebno i nego što su doista utrošili. Dodjelom nedostatnog vremena za evaluaciju može se u znatnoj mjeri narušiti njezinu kvalitetu.

84. Većina ispitanika u anketi koju je proveo Sud smatrala je da su evaluacijski kriteriji primjereni, a tek 17 % njih iskazalo je negativno mišljenje o evaluacijskim kriterijima. Međutim, neki korisnici doveli su u pitanje tehničko znanje stručnjaka u danom području. Komisija je u evaluaciji provedenoj u sredini razdoblja programa Obzor 2020.³¹ zaključila da bi trebalo poboljšati kvalitetu evaluacijskog procesa.

³⁰ Evaluacija rada REA-e (2012. – 2015.), završno izvješće, 2016.

³¹ SWD(2017) 221 final – „Detaljna privremena evaluacija programa Obzor 2020.“, prilog 1.

85. Primjerene naknade potrebne su kako bi se angažirali kvalificirani ocjenjivači radi pravilne procjene prijedloga te odabira i financiranja najboljih prijedloga.

86. Stručnjaci se plaćaju na temelju stope po radnom danu koja se nije mijenjala od 2007. godine. U prosjeku troše 5,6 sati po pojedinačnoj evaluaciji³², što Sud smatra nedostatnim vremenom za temeljito čitanje prijedloga i izradu visokokvalitetne evaluacije prijedloga.

87. Stoga postoji opasnost da se nedostatnim naknadama kvalificirani stručnjaci odvrate od sudjelovanja u evaluacijskom procesu. Dodjela nedostatnog vremena za evaluaciju može imati isti učinak i/ili narušiti kvalitetu evaluacija.

Povratne informacije

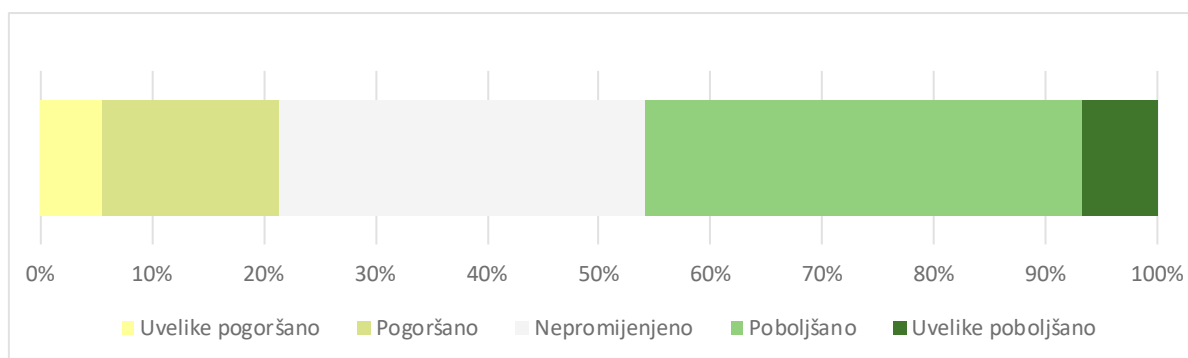
88. Povratne informacije o ishodu neuspješnih prijedloga trebale bi podnositeljima zahtjeva pojednostavniti rad pri osmišljavanju budućih prijedloga i doprinijeti ukupnoj kvaliteti programa Obzor 2020.

89. Informacija o ishodu evaluacije dostavlja se koordinatorima i sudionicima dopisom s rezultatima. Iako je 46 % ispitanika u anketi navelo da se kvaliteta povratnih informacija u okviru programa Obzor 2020. poboljšala u odnosu na program FP7 (vidi sliku 14.), razgovori s korisnicima i primjedbe primljene u okviru ankete pokazali su da postoji zabrinutost u pogledu kvalitete povratnih informacija o evaluacijama. Svaki peti ispitanik u anketi smatrao je da je u okviru programa Obzor 2020. došlo do pada kvalitete povratnih informacija u odnosu na program FP7. U evaluaciji koju je Komisija provela u sredini razdoblja programa Obzor 2020.³³ također je navedeno da je 34 % ispitanika kvalitetu povratnih informacija ocijenilo kao „lošu” ili „vrlo lošu”.

³² SWD(2017) 220 final – „Detaljna privremena evaluacija programa Obzor 2020.”, svibanj 2017.

³³ SWD(2017) 220 final – „Detaljna privremena evaluacija programa Obzor 2020.”, svibanj 2017.

Slika 14. – Mišljenja o povratnim informacijama u vezi s evaluacijama u okviru programa Obzor 2020. u odnosu na program FP7



Izvor: anketa koju je proveo Sud, ožujak 2018.

90. Česta pritužba koju su korisnici naveli i Komisiji i u primjedbama u okviru ankete odnosila se na situacije u kojima su korisnici nakon neuspješnog prijedloga ponovno podnijeli prijedlog u naknadnom pozivu, uz izmjene koje su se temeljile na povratnim informacijama ocjenjivača, a potom bi dobili još manje bodova nego prethodni put. Međutim, poziv se može razlikovati od prethodnoga ili izvorna ideja može s vremenom postati manje inovativna.

Pečat izvrsnosti nije ispunio očekivanja

91. „Pečat izvrsnosti” oznaka je kvalitete koja se dodjeljuje prijedlozima projekata koji, iako su ispunili kriterije odabira i dodjele sredstava za financiranje u okviru programa Obzor 2020. i bili rangirani iznad unaprijed određenog praga kvalitete, na kraju nisu mogli biti financirani zbog proračunskih ograničenja. Cilj je pružiti pomoć nositeljima pečata izvrsnosti kako bi za te prijedloge dobili financijska sredstva iz drugih nacionalnih, europskih ili međunarodnih programa bez ponovnog podnošenja prijedloga i dodatnog administrativnog opterećenja. Inicijativu „Pečat izvrsnosti” Komisija je pokrenula u listopadu 2015. Inicijativa je prvi put probno uvedena u okviru instrumenta za MSP-ove, a 2016. godine proširena je i na pojedinačne stipendije u okviru programa Marie Skłodowska-Curie.

92. Sud je u okviru ankete zatražio od dobitnika pečata izvrsnosti da odgovore je li im ta oznaka kvalitete pomogla kako bi dobili financijska sredstva iz drugih izvora. Sud je utvrdio da pečat izvrsnosti nije općeprihvaćen: tek 15 % ispitanika navelo je da im je ta oznaka pomogla kako bi dobili neku drugu vrstu financiranja (vidi [sliku 15.](#)).

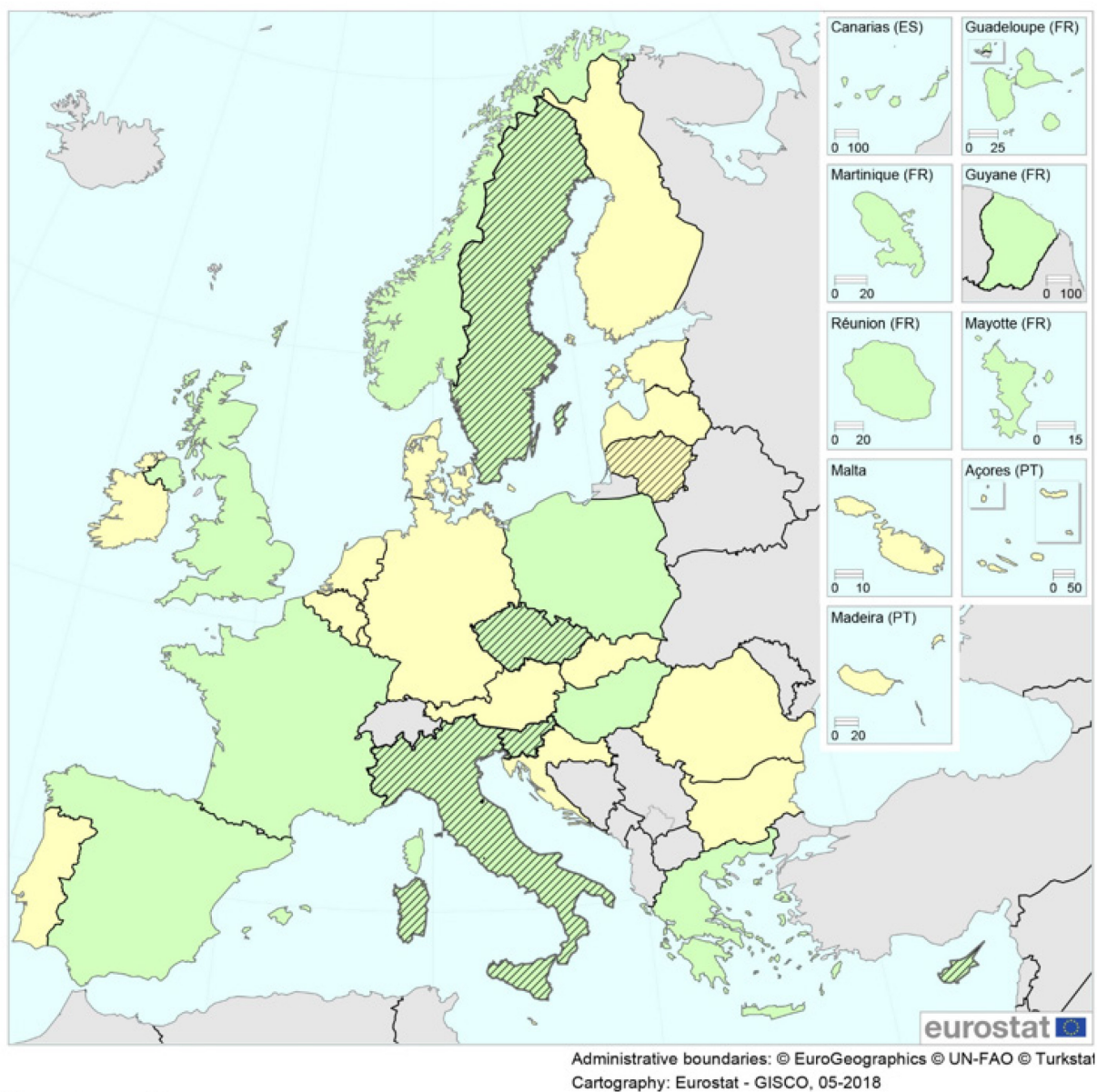
93. Unatoč informativnoj kampanji koju je Komisija poduzela, Sud je utvrdio da su razlozi za nedostatnu uspješnost pečata izvrsnosti sljedeći: (i) druge financijske institucije ne prihvaćaju pečat izvrsnosti, (ii) ne postoje jasne smjernice o tome kako treba upotrebljavati tu oznaku i (iii) neusklađenost nacionalnih programa i drugih programa EU-a s programom Obzor 2020. u pogledu tema, kriterija odabira i dodjele te evaluacijskih procesa.

94. Osim toga, u trenutku u kojem je Komisija pokrenula pečat izvrsnosti još nisu bili uspostavljeni djelotvorni mehanizmi suradnje s drugim programima financiranja i nije bilo u dovoljnoj mjeri jasno kako se pravila o državnim potporama primjenjuju na javna sredstva kojima se podupiru projekti koji nose pečat izvrsnosti. Primjena pravila o državnim potporama nije bila razjašnjena sve do 2017. godine³⁴.

95. Komisija prikuplja podatke za pojedine zemlje o programima potpore povezanim s pečatom izvrsnosti (vidi [sliku 15.](#)). Sud je u anketi postavio pitanje o tome imaju li primatelji u svakoj zemlji pristup alternativnim izvorima financiranja. Odgovori pokazuju da je, ukupno gledajući, pristup drugim izvorima financiranja u državama članicama EU-a još ograničen. Komisija ne raspolaže podacima o broju projekata s oznakom pečata izvrsnosti koji se u svakoj zemlji financiraju u okviru drugih programa.

³⁴ Radni dokument službi Komisije „Napomena s objašnjenjem službi Komisije o primjeni pravila o državnim potporama na nacionalne i regionalne programe financiranja kojima se nudi alternativna potpora prijedlozima projekata u okviru instrumenta za MSP-ove s pomoću oznake „Pečat izvrsnosti“ u okviru programa Obzor 2020.“, siječanj 2017.

Slika 15. – Korisnost pečata izvrsnosti



Programi po zemlji

- Zemlje s programima povezanim s pečatom izvrsnosti u okviru instrumenta za MSP-ove
- Zemlje s programima povezanim s pečatom izvrsnosti u okviru mjera Marie Skłodowska-Curie
- Zemlje u kojima nema programa povezanih s pečatom izvrsnosti

0 200 400 600 800km

Izvor: Eurostat.

96. Kao što je Sud naveo u informativnom dokumentu iz ožujka 2018., nepostojanje odgovarajućeg koordinacijskog mehanizma između programa Obzor 2020. i drugih europskih i nacionalnih programa ograničilo je učinak pečata izvrsnosti kao pomoći u pronalaženju alternativnih izvora financiranja. Stoga se njime nije uspjelo smanjiti opterećenje korisnika pri podnošenju zahtjeva za financiranje istraživanja.

Prijava i revizija projektnih troškova

Pravila o troškovima za osoblje pojednostavnjena su, no određene izmjene izazvale su poteškoće korisnicima te troškovi za osoblje i dalje čine velik izvor pogrešaka

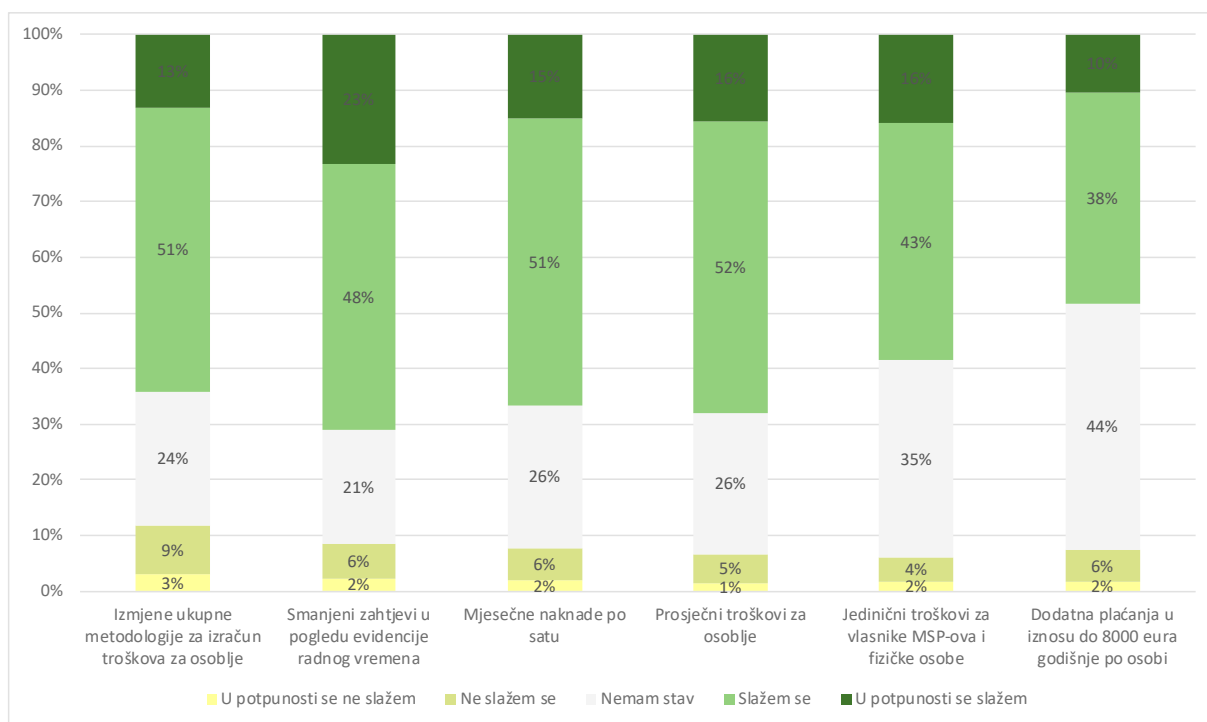
97. Troškovi za osoblje glavna su troškovna kategorija i u prosjeku čine približno 45 % ukupnih troškova istraživačkih projekata u okviru programa Obzor 2020.

98. U okviru ankete i terenskih posjeta Sud je korisnicima programa Obzor 2020. postavio pitanje o tome kako ocjenjuju pojednostavnjenje uvedeno u okviru programa Obzor 2020. u pogledu izračuna i prijave troškova za osoblje te ima li još potrebe i prostora za smanjenjem administrativnog opterećenja u tom području.

99. Većina ispitanika povoljno se izjasnila o izmjenama u pogledu troškova za osoblje koje su uvedene u okviru programa Obzor 2020. Na **slici 16.** daje se sažeti prikaz mišljenja koja su korisnici iznijeli o:

- izmjenama ukupne metodologije za izračun troškova za osoblje
- olakšavanju obveza u pogledu evidencije radnog vremena (npr. ukidanje obveze evidencije radnog vremena za osoblje koje radi isključivo na projektima u okviru programa Obzor 2020.)
- prihvaćanju mjesečnih naknada po satu uz godišnje naknade po satu
- uporabi prosječnih troškova za osoblje prema izračunu korisnika
- uporabi jediničnih troškova za vlasnike MSP-ova i fizičke osobe bez plaće
- prihvaćanju dopunskih plaćanja u visini do 8000 eura po osobi godišnje za neprofitne organizacije.

Slika 16. – Mjerama pojednostavnjenja uvedenima u okviru programa Obzor 2020. smanjilo se administrativno opterećenje u odnosu na program FP7



Izvor: anketa koju je proveo Sud, ožujak 2018.

100. Detaljniji uvid u rezultate ankete Suda pokazuje da:

- mišljenja ovise o stečenom iskustvu ispitanika u vezi s projektima u okviru programa Obzor 2020.³⁵, pri čemu korisnici s većim iskustvom uglavnom pokazuju manju razinu prihvaćanja uvedenih mjera
- na pitanje o tome kojim se mjerama uvedenima u okviru programa Obzor 2020. *povećalo* administrativno opterećenje u pogledu prijave projektnih troškova, većina ispitanika navela je mjere povezane s izračunom i prijavom troškova za osoblje
- na pitanje o tome u kojim bi područjima u okviru programa FP9 pojednostavnjenje bilo najpotrebnije, ispitanici su naveli prijavu troškova za osoblje.

³⁵ Kao pokazatelj se uzima broj projekata u okviru programa Obzor 2020. u koje je korisnik bio uključen.

101. Nadalje, 41 % ispitanika u anketi navelo je da moraju voditi poseban sustav evidencije radnog vremena kako bi upravljali projektima u okviru programa Obzor 2020., pri čemu nije ostvareno znatno smanjenje opterećenja u odnosu na program FP7.

102. Najčešće pritužbe koje su iskazali korisnici i drugi dionici (kao što su nacionalne kontaktne točke i udruge) odnosile su se na:

- uporabu detaljnih evidencija radnog vremena po radnim paketima
- zahtjevne ponovne izračune koje neki korisnici moraju napraviti kako bi uskladili plaće osoblja s pravilima programa Obzor 2020.
- često uvođenje izmjena tijekom provedbe programa Obzor 2020.
- poteškoće u primjeni koncepta dodatnih naknada.

103. Nakon prvih revizija koje je Komisija obavila nad projektima u okviru programa Obzor 2020., 68 % svih naknadnih prilagodbi odnosilo se na nepravilnu prijavu troškova za osoblje³⁶. Najveći dio (65 % ukupnog broja) odnosio se na sam izračun troškova za osoblje (naime, netočan izračun produktivnih sati, netočni troškovi naknada, netočno vrijeme prijavljeno za danu aktivnost, nedostajanje evidencija radnog vremena, netočne dodatne naknade), dok su se preostale (3 % ukupnog broja) odnosile na prijavu troškova za osoblje kao jediničnih troškova³⁷.

104. 70 % ispitanika koji su izrazili svoje mišljenje smatra da se pravila o nadoknadi projektnih troškova u okviru programa Obzor 2020., u odnosu na program FP7, u većoj mjeri oslanjaju na uobičajene prakse troškovnog računovodstva. Međutim, i dalje je visok udio korisnika koji ne smatraju da postoji razlika u razini prihvaćanja uobičajenih praksi troškovnog računovodstva između programa FP7 i programa Obzor 2020.

³⁶ Sud je o takvim pogreškama izvjestio i u svojim godišnjim izvješćima.

³⁷ Prezentacija *Revizije i financijska pitanja*, sastanak nacionalnih kontaktnih točaka, 14. i 15. ožujka 2018.

105. Administrativno opterećenje moglo bi se smanjiti povećanim oslanjanjem na uobičajene prakse troškovnog računovodstva, posebice u pogledu troškova za osoblje.

Revizijsko opterećenje smanjilo se, no korisnici se suočavaju s nedosljednim postupanjem u vanjskim *ex post* revizijama

106. Načela kontrole i revizije rashoda u okviru programa Obzor 2020. utvrđena su pravilima za sudjelovanje iz uredbe o programu Obzor 2020.³⁸ Njima se nastoji zajamčiti: (i) odgovarajuću ravnotežu između povjerenja i kontrole te (ii) revizijski proces koji je usklađen s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti kako bi se revizijsko opterećenje korisnika svelo na najmanju moguću mjeru.

Slika 17. – Strategija Komisije za financijsku kontrolu i reviziju u okviru programa Obzor 2020.

Potvrda o financijskim izvještajima	<i>Ex ante</i> provjere zahtjeva za povrat troškova koje provode projektni i financijski službenici	<i>Ex post</i> revizije na uzorku isplaćenih bespovratnih sredstava
<ul style="list-style-type: none"> • <i>ex ante</i> provjere na temelju dogovorenih postupaka koje provode neovisni revizori koje su angažirali korisnici • u svim slučajevima u kojima se zahtijeva isplata u iznosu iznad 325 000 eura (nadoknada stvarnih troškova i određenih jediničnih troškova) mora se osigurati potvrda o financijskim izvještajima 	<ul style="list-style-type: none"> • preispitivanje uporabe resursa • provjere vjerodostojnosti • analiza odstupanja između početnog proračuna i provedbe • analiza potvrde o financijskim izvještajima i <i>ex ante</i> ovjeravanje troškovnih metodologija 	<ul style="list-style-type: none"> • nad 7 % svih rashoda u okviru programa Obzor 2020. provest će se <i>ex post</i> revizija • to nije regulatorni zahtjev • u okviru programa FP7 nije bilo takvog ograničenja

Izvor: Sud.

107. Komisija je u skladu s preporukom Suda³⁹ objedinila osmišljavanje i provedbu revizijske strategije za program Obzor 2020. u jednom središtu s pomoću Zajedničke službe za reviziju

³⁸ Članak 29. Uredbe (EU) br. 1291/2013 o uspostavi programa Obzor 2020.

³⁹ Vidi tematsko izvješće Suda br. 2/2013.

uporabom jedinstvenog reprezentativnog uzorka za cjelokupni program Obzor 2020. i primijenila revizijsku strategiju koja se u većoj mjeri temelji na rizicima⁴⁰.

108. Sud je u anketi zatražio od korisnika da iznesu svoje mišljenje o opterećenju u pogledu kontrola i revizija u okviru programa Obzor 2020. 53 % ispitanika navelo je da se ukupno revizijsko opterećenje u okviru programa Obzor 2020. smanjilo u odnosu na program FP7, a tek njih 14 % navelo je da se to opterećenje povećalo. Dvije trećine ispitanika također je navelo da bi se revizijsko opterećenje trebalo dodatno smanjiti.

109. Korisnici s kojima je Sud obavio razgovor pohvalno su se izrazili o Zajedničkoj službi za reviziju kao sredstvu za jamčenje dosljednosti. Međutim, neki ispitanici u anketi žalili su se na to da i dalje nema dosljednosti u okviru procesa kontrole i revizije. Po njihovu mišljenju nedosljednosti mogu nastati zbog čestih izmjena predložka sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima, pri čemu revizori ponekad nisu upoznati s uvedenim izmjenama ili im nije poznato koju inačicu tog predložka bi trebali primijeniti.

110. Komisija je sklopila okvirni ugovor s neovisnim vanjskim revizorskim društvima za približno 80 % *ex post* revizija u okviru programa Obzor 2020., dok preostalih 20 % revizija obavlja sama Komisija. Prve *ex post* revizije projekata u okviru programa Obzor 2020. Komisija je obavila 2017. godine.

111. Korisnici s kojima su ostvareni susreti tijekom terenskih posjeta i na radionicama kritički su se osvrnuli na rad nekih vanjskih revizijskih društava. Najčešće pritužbe odnosile su se na kvalitetu njihova rada, ograničena znanja koja su revizori imali o programu i vrijeme potrebno za izradu revizijskih izvješća. Iste kritike iznesene su i na jednom skupu nacionalnih kontaktnih točaka koji je organizirala Komisija⁴¹, kao i u razgovorima s predstavnicima nacionalnih kontaktnih točaka.

⁴⁰ Strategija za *ex post* revizije u okviru programa Obzor 2020., GU RTD, 9. studenoga 2015.

⁴¹ 11. sastanak nacionalnih kontaktnih točaka za pravna i financijska pitanja u okviru programa Obzor 2020., Bruxelles, 14. i 15. ožujka 2018.

112. Sud je utvrdio da se revizijsko opterećenje korisnika smanjilo uspostavom zajedničke službe za reviziju i donošenjem nove revizijske strategije. Međutim, utvrdio je i da još ima prostora za poboljšanja u pogledu kvalitete vanjskih revizija.

Sudjelovanje MSP-ova povećalo se, no i dalje ima prepreka

113. Podupiranje MSP-ova jedan je od prioriteta Komisije tijekom trenutnog programskog razdoblja i Komisija je poticala MSP-ove na sudjelovanje u svim područjima programa Obzor 2020. Komisija je osmislila Instrument za MSP-ove⁴², koji je nedavno uključen u pilot-projekt Europskog vijeća za inovacije, kako bi se MSP-ovima olakšao pristup financiranju u području istraživanja i inovacija.

114. Unatoč povećanom sudjelovanju MSP-ova u programu Obzor 2020., Sud je utvrdio da su MSP-ovi imali poteškoća i tijekom procesa prijave i tijekom provedbe svojih istraživačkih i inovacijskih projekata. MSP-ovi koji nisu imali iskustva u sudjelovanju u programima financiranja sredstvima EU-a imali su poteškoća u razumijevanju regulatornih zahtjeva u pogledu dodjele bespovratnih sredstava. Duljina i sveobuhvatnost predložka sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima čini posebno opterećenje MSP-ovima koji ne raspolažu osobljem koje je posebno zaduženo za tumačenje smjernica EU-a i izvješćivanje.

115. Sud je utvrdio da se MSP-ovi uvelike oslanjaju na vanjske konzultante kako bi prevladali poteškoće na koje nailaze pri izradi svojih prijedloga. To osobito vrijedi za projekte za pojedinačne korisnike tijekom 1. i 2. faze instrumenta za MSP-ove (vidi **okvir 2.**).

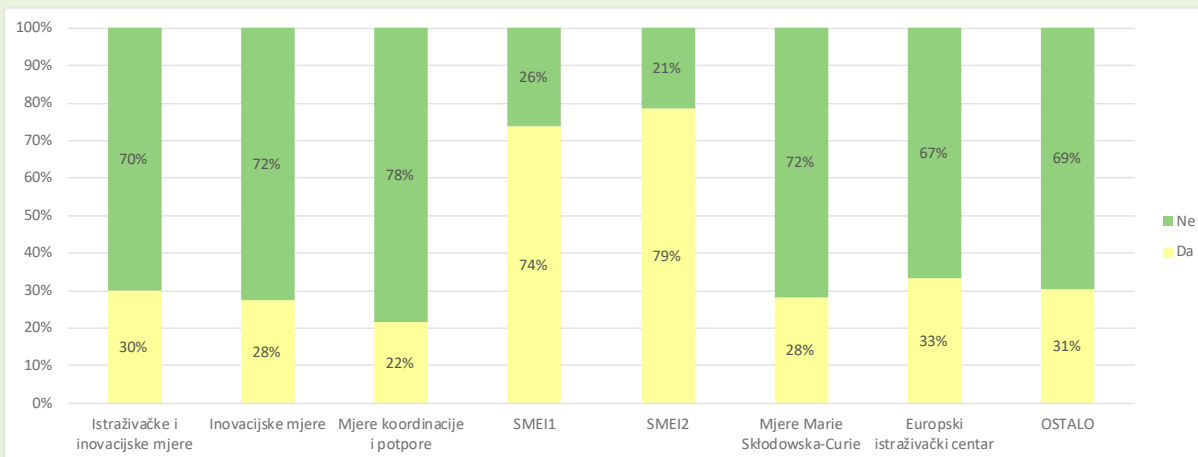
Okvir 2. – Uporaba vanjskih konzultanata pri izradi prijedloga i izvješćivanju o projektima

- 36 % ispitanika u anketi navelo je da im je bila potrebna pomoć vanjskih konzultanata tijekom faze izrade prijedloga. Taj se podatak razlikovao ovisno o iskustvu ispitanika (korisnici s manje iskustva češće su se koristili vanjskom podrškom), vrsti ispitanika i programu financiranja. MSP-ovi koji djeluju

⁴² U okviru instrumenta za MSP-ove poduzeća se mogu prijaviti za dvije odvojene i nepovezane faze, ovisno o tehnološkoj zrelosti svojih inovativnih projekata. U 1. fazi svaki odabrani projekt prima 50 000 eura za studiju izvedivosti, dok u 2. fazi svaki projekt može primiti do 2,5 milijuna eura za financiranje inovacijskih aktivnosti.

sami osobito ovise o vanjskim konzultantima, posebice tijekom 1. i 2. faze instrumenta za MSP-ove (vidi **sliku 18.**).

Slika 18. – Uporaba vanjskih konzultanata pri izradi prijedloga po programima financiranja



Izvor: anketa koju je proveo Sud, ožujak 2018.

- Glavni razlog za uporabu vanjskih konzultanata pri izradi prijedloga bio je povećati izgleda za uspjeh, nakon čega slijedi potreba za upravljanjem administrativnom složnošću postupka. Više od polovice ispitanika u tu se svrhu radije koristilo uslugama vanjskih konzultanata umjesto da upotrijebe unutarnje resurse, a manji dio ispitanika zatražio je usluge konzultanata radi znanstvene i tehničke podrške.
- Uslugama vanjskih konzultanata manje se koristilo tijekom provedbe projekta nego tijekom izrade prijedloga. Međutim, gotovo jedna trećina MSP-ova navela je da su se u određenoj mjeri koristili uslugama vanjskih konzultanata za upravljanje projektima i izvješćivanje o njima. Ta je brojka narasla na približno 50 % u slučaju MSP-ova kao pojedinačnih korisnika tijekom 1. i 2. faze instrumenta za MSP-ove.
- Većina ispitanika smatrala je da se potreba za vanjskim konzultantima u okviru programa Obzor 2020., i tijekom izrade prijedloga i tijekom provedbe projekata, nije mijenjala ili da se povećala u odnosu na program FP7.
- Na pitanje o naknadama isplaćenima vanjskim konzultantima (kao postotak ukupnog financiranja), ispitanici su naveli da je srednja vrijednost iznosila 5 % za izradu prijedloga i 5 % za provedbu projekata.

- Potreba za vanjskim konzultantima tijekom faze izrade prijedloga čini prepreku za sudjelovanje u programu Obzor 2020. MSP-ovima koji ne mogu podnijeti povezane troškove. To je ponajprije velika poteškoća za nove sudionike kojima je zbog nedostatka iskustva osobito potrebna vanjska pomoć.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

116. Većina mjera pojednostavnjenja koje je uvela Komisija djelotvorna je u smanjenju administrativnog opterećenja korisnika programa Obzor 2020., no nekim se mjerama nisu postigli željeni rezultati te još ima prostora za poboljšanja. U odgovorima na anketu Suda korisnici su izrazili potrebu za smjernicama i alatima koji su u većoj mjeri primjereni potrebama korisnika te za dodatnim ispitivanjem prikladnosti i upotrebljivosti novih programa financiranja. Osim toga, važna je stabilnost pravila jer se korisnici mogu prilagoditi složenim uvjetima, no česte izmjene smjernica mogu izazvati nedoumice i nesigurnost.

Organizacijske mjere s ciljem pojednostavnjenja

117. Mjere pojednostavnjenja koje je Komisija uvela u okviru programa Obzor 2020. proizašle su iz njezine analize prethodnih okvirnih programa (posebice programa FP7) i povratnih informacija dobivenih od ključnih dionika. Uspostava Zajedničkog centra za podršku glavni je doprinos pojednostavnjenju, ponajprije usklađivanjem pravila za sudjelovanje, novom revizijskom strategijom i IT rješenjima za upravljanje bespovratnim sredstvima i izvješćivanje o njima (vidi **odlomke 15. – 29.**).

118. Mnogi podnositelji zahtjeva i korisnici i dalje smatraju da se prema njima postupa nedosljedno tijekom procesa prijave i tijekom provedbe projekata. Unatoč naporima Komisije da poboljša komunikaciju, još uvijek nije poznato većem broju korisnika da je Komisija uspostavila posebnu službu podrške, čija je zadaća postupanje po prijavama nedosljednog postupanja. Osim toga, Sud je utvrdio da je rad Službe za upite o istraživanjima, koja djeluje usporedno s drugim postojećim kanalima, previše fragmentiran te ne jamči dosljednost (vidi **odlomke 30. – 40.**).

119. Nacionalne kontaktne točke pružaju podnositeljima zahtjeva i korisnicima svrhovitu pomoć, čime se pomaže u dosljednoj primjeni zakonodavstva u vezi s programom

Obzor 2020., no Sud je utvrdio znatne razlike u pogledu tehničke pomoći i smjernica koje pružaju nacionalne kontaktne točke u državama članicama (vidi **odlomke 41. – 45.**).

120. Alati za podršku koje je Komisija osmislila kako bi olakšala provedbu istraživačkih i inovacijskih programa znatno su poboljšani od početka provedbe programa Obzor 2020. i korisnici imaju pozitivno mišljenje o njima. Međutim, bilo je određenih tehničkih poteškoća u vezi s portalom za sudionike (vidi **odlomke 46. – 51.**), a priručnik Komisije o istraživanju i inovacijama (predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima), kojim se nastoji pružiti sveobuhvatne smjernice, razvio se u složen i opsežan dokument. Čestim izmjenama predložka sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima doprinijelo se administrativnom opterećenju i u nekim se slučajevima povećala pravna nesigurnost za korisnike (vidi **odlomke 52. – 55.**).

1. preporuka – potrebno je poboljšati komunikaciju s podnositeljima zahtjeva i korisnicima

Komisija bi trebala poboljšati svoje kanale za komunikaciju s podnositeljima zahtjeva i korisnicima bespovratnih sredstava, i to:

- (i) uspostavom boljih postupaka i kontrola u pogledu uspješnosti funkcioniranja službi za pomoć korisnicima, posebice Službe za upite o istraživanjima, te povećati razinu osviještenosti o alatima s pomoću kojih korisnici mogu prijaviti nedosljedno postupanje prema njima tijekom procesa prijave ili tijekom provedbe projekata
- (ii) rješavanjem preostalih tehničkih poteškoća koje se odnose na portal za sudionike, poboljšanjem njegova oblikovanja i olakšavanjem kretanja po sadržajima i funkcije pretraživanja
- (iii) zajedničkim radom s državama članicama kako bi se poboljšale metodološke i tehničke smjernice koje se pružaju nacionalnim kontaktnim točkama kako bi one mogle zajamčiti potrebnu kvalitetu usluge potencijalnim korisnicima financiranja u području istraživanja i inovacija.

Te bi se mjere trebale uspostaviti do početka 2021. godine.

121. Pojednostavnjene mogućnosti financiranja (jednokratni iznosi i motivacijske nagrade) imaju potencijal za smanjenje administrativnog opterećenja povezanog s cjelokupnim ciklusom određenog projekta u okviru programa Obzor 2020. Velika većina korisnika

podupire daljnju uporabu jednokratnih iznosa. Međutim, jednokratni iznosi nisu nužno prikladni za sve vrste istraživačkih i inovacijskih projekata te je potrebno pribaviti dokaze pokusnim ispitivanjem prije nego što ih se primijeni u većem opsegu (vidi **odlomke 56. – 69.**).

2. preporuka – potrebno je intenzivnije provoditi ispitivanje jednokratnih iznosa

Komisija bi trebala intenzivnije provoditi ispitivanje pojednostavnjenih mogućnosti financiranja, osobito jednokratnih iznosa, i to:

- (i) analiziranjem ishoda poziva koji su već pokrenuti u okviru programa Obzor 2020. i izvješćivanjem o njima, čim budu dostupni njihovi prvi rezultati
- (ii) pokretanjem novih pokusnih inicijativa u većem opsegu kako bi se utvrdile najprikladnije vrste projekata, procijenili mogući nedostaci i osmislile prikladne korektivne mjere.

Te bi se mjere trebale odmah uspostaviti.

Pokretanje projekta

122. Tek je 20 % sudionika u anketi Suda smatralo da se mjerama pojednostavnjenja koje je uvela Komisija doista smanjilo administrativno opterećenje povezano s podnošenjem zahtjeva za dodjelu financijskih sredstava. Polovica ispitanika navela je da nije bilo promjene u pogledu napora uloženi u izradu prijedloga (vidi **odlomke 70. i 71.**).

123. Većina ispitanika smatrala je da se uklanjanjem faze pregovora smanjilo opterećenje, no znatna manjina ispitanika imala je suprotno stajalište. Smatra se da se izostankom službenih pregovora proces ubrzao, a detaljnije usklađivanje može se obaviti pri sklapanju sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava. Ispitanici koji su imali pritužbe zbog uklanjanja faze pregovora smatrali su da time postaje vjerojatnije da će biti potrebne izmjene sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava nakon njegova potpisivanja (vidi **odlomke 72. – 75.**).

124. Podnositelji zahtjeva izrazili su žaljenje zbog napora utrošenih u izradu opsežnih prijedloga za koje se smatra da su dobre kvalitete, no njihova kvaliteta nije dovoljno dobra za ostvarenje prava na financiranje. Ispitanici smatraju da bi se raširenijom uporabom poziva u dvije faze opterećenje smanjilo, no takvi bi pozivi bili prikladni samo za ona znanstvena

područja i tržišne sektore u kojima dodatna faza ne bi prouzročila kašnjenja u uvođenju rezultata projekata na tržište (vidi **odlomke 76. – 79.**).

3. preporuka – potrebno je istražiti mogućnosti za veću primjenu evaluacije prijedloga u dvije faze

Komisija bi trebala utvrditi veći broj tema u kojima bi se uporabom evaluacija prijedloga u dvije faze moglo smanjiti administrativno opterećenje neuspješnih podnositelja zahtjeva, uz istodobno očuvanje najkraćeg mogućeg vremena potrebnog za dodjelu bespovratnih sredstava u slučajevima u kojima stavljanje proizvoda na tržište ima kritičnu važnost.

Ta bi se mjera trebala uspostaviti do početka 2021. godine.

125. Većina ispitanika smatrala je da su evaluacijski kriteriji za procjenjivanje prijedloga primjereni. Međutim, neki korisnici izrazili su zabrinutost da stručnjaci možda ne posjeduju dostatno tehničko znanje kojim bi se zajamčila kvaliteta evaluacija, posebice u multidisciplinarnim projektima. Nadalje, ocjenjivačima možda nije dodijeljeno dovoljno vremena za evaluaciju opsežnih i zahtjevnih prijedloga, a dnevne stope naknade koje im se isplaćuju nisu se mijenjale od 2007. godine. Znatno broj korisnika izrazio je nezadovoljstvo kvalitetom povratnih informacija u vezi s evaluacijama, što može djelovati obeshrabrujuće u pogledu napora koji su potrebni za poboljšanje njihovih budućih prijedloga (vidi **odlomke 80. – 90.**).

4. preporuka – potrebno je ponovno ispitati uvjete u pogledu naknada za stručne ocjenjivače

Komisija bi trebala ažurirati dnevne stope naknade za stručnjake i ponovno procijeniti vrijeme koje je stručnjacima potrebno za obavljanje pouzdanih evaluacija projektnih prijedloga.

Ta bi se mjera trebala uspostaviti do kraja 2019. godine.

126. Pečat izvrsnosti imao je tek ograničen učinak na nacionalnoj razini jer nije općeprihvaćen u državama članicama. Njime se nije u odgovarajućoj mjeri smanjilo opterećenje podnositelja zahtjeva koji su podnijeli dobre prijedloge (vidi **odlomke 91. – 96.**).

5. preporuka – potrebno je poduzeti korake kojima će se povećati prihvaćanje pečata izvrsnosti

Komisija bi trebala:

- (i) uspostaviti odgovarajuće mehanizme pri osmišljavanju sljedećeg okvirnog programa kako bi se olakšalo da različiti programi financiranja sredstvima EU-a i nacionalni programi financiranja priznaju izvrsne istraživačke projekte
- (ii) raditi na izgradnji sinergija među programima kako bi se povećala vjerojatnost da će projekti s oznakom pečata izvrsnosti imati lakši pristup drugim izvorima financiranja
- (iii) izraditi odgovarajuće smjernice za uporabu pečata izvrsnosti.

Te bi se mjere trebale uspostaviti do početka 2021. godine.

Prijava i revizija projektnih troškova

127. Većina ispitanih korisnika pozitivno se izjasnila o mjerama uvedenima u okviru programa Obzor 2020. s ciljem pojednostavnjenja izračuna i prijave troškova za osoblje. Međutim, došlo je i do nekih negativnih posljedica, a prilagodbe napravljene tijekom provedbe programa izazvale su određene nedoumice i pravnu nesigurnost. Izračun i prijava troškova za osoblje i dalje čini glavno područje u kojem bi daljnje pojednostavnjenje pomoglo korisnicima smanjenjem administrativnih zahtjeva. Administrativno opterećenje moglo bi se smanjiti povećanim oslanjanjem na uobičajene prakse troškovnog računovodstva, posebice u pogledu troškova za osoblje (vidi ***odlomke 97. – 105.***).

6. preporuka – potrebno je zajamčiti stabilnost pravila i smjernica za sudionike

Komisija bi trebala:

- (i) jamčiti kontinuitet, kad god je to moguće, u pravilima za sudjelovanje pri prelasku iz jednog okvirnog programa u drugi
- (ii) svesti na najmanju moguću mjeru prilagodbe smjernica tijekom provedbe okvirnog programa
- (iii) pojednostavniti evidencije o radnom vremenu kako bi se izbjeglo nepotrebno izvješćivanje o uloženom naporu po radnim paketima

- (iv) ispitati mogućnost da se u većoj mjeri prihvaćaju uobičajene prakse troškovnog računovodstva, posebice kad je riječ o troškovima za osoblje.

Te bi se mjere trebale uspostaviti do početka 2021. godine.

128. Komisija je za program Obzor 2020. uspostavila revizijsku strategiju koja se u većoj mjeri temelji na rizicima nego što je to bio slučaj u prethodnim okvirnim programima. Sud je utvrdio da se novom strategijom smanjilo revizijsko opterećenje korisnika. Međutim, utvrdio je i da bi se kvaliteta *ex post* revizija koje obavljaju vanjska revizijska društva mogla poboljšati. Proces *ex post* revizija i dalje se smatra previše dugotrajnim (vidi **odlomke 106. – 112.**).

7. preporuka – potrebno je poboljšati kvalitetu vanjskih *ex post* revizija

Komisija bi trebala:

- (i) poboljšati svoje mehanizme za ispitivanje kvalitete vanjskih *ex post* revizija
- (ii) ubrzati takve revizije.

Te bi se mjere trebale uspostaviti do početka 2021. godine.

Sudjelovanje MSP-ova

129. Sudjelovanje MSP-ova u okviru programa Obzor 2020. povećalo se u odnosu na program FP7. Međutim, Sud je utvrdio da su MSP-ovi imali poteškoća i tijekom procesa prijave i tijekom provedbe svojih istraživačkih i inovacijskih projekata. MSP-ovi se često koriste uslugama vanjskih konzultanata pri izradi prijedloga, ponajprije kad je riječ o Instrumentu za MSP-ove, te u manjoj mjeri i pri upravljanju projektima i izvješćivanju o njima. Štoviše, ta se praksa češće primjenjuje u okviru programa Obzor 2020. nego što je to bio slučaj u programu FP7. Jedan je od glavnih razloga za traženje vanjske podrške potreba za upravljanjem složnošću programa. Dodatnom opterećenju MSP-ova doprinijele su i opsežne smjernice (vidi **odlomke 113. – 115.**).

8. preporuka – potrebno je dodatno pojednostavniti alate i smjernice za MSP-ove

Komisija bi trebala dodatno pojednostavniti svoje alate i smjernice na način kojim bi se uzrokovalo najmanje moguće opterećenje MSP-ova, posebice novoosnovanih poduzeća koja ne raspolažu resursima i osobljem za rješavanje takvih složenih pitanja. Komisija bi posebice trebala razmotriti mogućnost da za potrebe MSP-ova i novih korisnika objavi skraćenu inačicu smjernica (predložka sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima).

Te bi se mjere trebale uspostaviti do početka 2021. godine.

Ovo je izvješće usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Neven Mates, na sastanku održanom u Luxembourggu 2. listopada 2018.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Rizici uporabe pojednostavnjenih mogućnosti financiranja sa stajališta korisnika

- Jednokratni iznosi i motivacijske nagrade mogu biti prikladniji za manje projekte s visokim TRL-om (tehnološki zreli projekti) i jasno utvrđenim ostvarenjima. Manje su prikladni za veće projekte, koji se u većoj mjeri temelje na temeljnim istraživanjima i sami po sebi nose veći rizik.
- Evaluacija ostvarenja projekta ima kritičnu važnost i Komisija se mora oslanjati na kvalificirane ocjenjivače koji imaju znanja i vještine relevantne za dani sektor (koje je često teško pronaći).
- Povezivanje plaćanja s ostvarenjem znanstvenih rezultata može značiti da korisnici neće dobiti financijska sredstva za istraživački rad koji su doista obavili.
- Ako se jednokratni iznosi ne indeksiraju u odnosu na nacionalne troškove rada, projektni koordinatori mogu doći u iskušenje da projektne partnere odabiru na temelju troškova rada, a ne znanstvene izvrsnosti. To bi moglo uzrokovati geografske neravnoteže u korist zemalja s nižim troškovima rada.
- Upravljanje projektima i konzorcijima bit će složenije. Može doći do napetosti unutar projektnih konzorcija (osobito u velikim projektima s više korisnika) zbog veće financijske međuovisnosti među projektnim partnerima (npr. ako jedan partner ne ostvari rezultate, cjelokupnom konzorciju može biti uskraćeno financiranje). Ako se to pitanje ne riješi na odgovarajući način, može doći do toga da već uspostavljeni konzorciji s dobrom reputacijom neće biti skloni uključivati nove, potencijalno nepouzidane partnere, posebice MSP-ove.
- Motivacijskim nagradama može se pogodovati određenim sudionicima. Manji sudionici nemaju resursa za provođenje istraživačkih projekata bez pretfinanciranja ili razumnog jamstva da će im biti odobreno *ex post* financiranje. Javna tijela, kao što su mnoga sveučilišta i istraživački centri, ne mogu preuzeti rizik povezan s mogućnošću da ne osvoje nagradu (nakon što provedu istraživački projekt) i ne mogu pokrenuti istraživački projekt bez financijske potpore.

ODGOVORI KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

„VEĆINOM MJERA POJEDNOSTAVNENJA UVEDENIH U OKVIRU PROGRAMA OBZOR 2020. OLAKŠANO JE DJELOVANJE KORISNIKA, NO JOŠ IMA PROSTORA ZA POBOLJŠANJA”

SAŽETAK

VIII. Dosad je u 15 zemalja uspostavljeno više od 30 programa potpore povezanih s Pečatom izvrsnosti. Međutim, Komisija potvrđuje da je na tome potrebno i dalje raditi. Za pojedinosti vidjeti odgovor Komisije u odlomku 91.

X. Zajednička služba za reviziju pojačala je napore kako bi osigurala učinkovito provođenje svih revizija. Vanjska se poduzeća pomno prate i nadziru i u tu se svrhu organiziraju sastanci i osposobljavanja, svakodnevno se daju upute i smjernice.

XI. Komisija prihvaća sve preporuke.

OPAŽANJA

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 35. i 36.

Izvođač odgovara u roku od 3 radna dana, a izvješća iz 2016. i 2017. sadržavaju informacije o vremenu koje je službi za pomoć korisnicima potrebno za odgovor (u prosjeku 7,5 dana).

Zahvaljujući decentraliziranoj strukturi na upite izravno odgovara najmjerodavnija služba. U 36 tematskih službi za pomoć korisnicima je na raspolaganju osoblje s odgovarajućim stručnim znanjem u određenom području, ovisno o tehničkim posebnostima i značajkama programâ, čime se povećavaju dosljednost i usklađenost.

U vrlo ograničenom broju slučajeva u kojima je korisnik dobio netočnu informaciju posebni ured za administrativne poslove REA-ine Službe za upite o istraživanjima šalje mu ispravak informacije elektroničkom poštom.

66. Na temelju Financijske uredbe¹ bespovratna sredstva dodijeljena kaskadnim financiranjem ne smiju iznositi više od 60 000 eura za svaku treću stranu, osim ako je to potrebno za ostvarivanje ciljeva mjere. Komisija naglašava da se iznosi navedeni u tekstu odnose na određeno područje programa rada (IKT).

Zajednički odgovor Komisije na odlomke od 92. do 96.

Pečat izvrsnosti prvi je konkretan pokušaj stvaranja konkretnih sinergija s europskim strukturnim i investicijskim fondovima. U 15 država članica uspostavljeno je 35 programa, što znači da je postigao određenu razinu uspjeha. Međutim, Komisija potvrđuje da je učinak ograničen.

Komisija je poduzela niz koraka u okviru Obzora 2020. kako bi se poboljšao potencijalni učinak Pečata izvrsnosti:

– godine 2016. proširen je na program MSCA,

¹ Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.).

- početkom siječnja 2017. donesena je Napomena s objašnjenjem o primjeni pravila o državnim potporama na projekte kojima je dodijeljen Pečat izvrsnosti,
- osnovana je zajednica prakse, koja okuplja više od 200 tijela za financiranje,
- objavljene su smjernice.

Međutim, ograničenja koja je utvrdio Europski revizorski sud, posebno mogućnost da nacionalni programi i programi u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova sami odaberu hoće li prihvatiti Pečat, i dalje su problem.

Prijedlozima za sljedeću generaciju programa dodatno će se olakšati sinergije između Okvirnog programa EU-a za istraživanje, europskih strukturnih i investicijskih fondova i drugih programa EU-a te nacionalnih i regionalnih programa. Iskustvo stečeno provedbom inicijative Pečat izvrsnosti uvelike je doprinijelo oblikovanju tih novih odredbi.

109. Zajednička služba za reviziju osnovala je skupinu za kontrolu kvalitete koja pregledava revizijska izvješća na svim razinama, od nacрта do završne verzije, te osigurava usklađenost s važećim pravilima i prethodnim revizorskim mišljenjima o istim pitanjima.

111. Zajednička služba za reviziju posebno je usmjerena na osiguravanje dosljednosti i visoke kvalitete revizija. Vanjska se poduzeća pomno prate i nadziru i u tu se svrhu organiziraju sastanci i osposobljavanja, svakodnevno se daju upute i smjernice.

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 113. i 114.

Komisija napominje da se znatno povećalo sudjelovanje MSP-ova, što pokazuje da ih je program Obzor 2020. uspješno privukao i pružio im potporu.

U okviru Sedmog okvirnog programa 17 % ukupnih relevantnih rashoda odnosilo se na MSP-ove, pri čemu je doprinos EU-a iznosio 4,9 milijardi eura tijekom sedam godina. U okviru programa Obzor 2020. udio MSP-ova u ukupnim relevantnim rashodima do srpnja 2018. iznosio je 24 %, što je znatno iznad cilja od 20 %, dok je doprinos EU-a iznosio 5,6 milijardi eura u samo četiri godine.

Zaključci i preporuke

118. Sudionici mogu prijaviti nedosljednosti putem internetskog obrasca Službe za upite o istraživanjima na portalu za sudionike.

Zahvaljujući decentraliziranoj strukturi na upite izravno odgovara najmjerodavnija služba. U 36 tematskih službi za pomoć korisnicima je na raspolaganju osoblje s odgovarajućim stručnim znanjem u određenom području, čime se povećavaju dosljednost i usklađenost.

Osim toga, posebni ured za administrativne poslove REA-ine Službe za upite o istraživanjima provodi kontrolu kvalitete.

1. preporuka – bolja komunikacija s podnositeljima zahtjeva i korisnicima

Komisija prihvaća preporuku.

2. preporuka – intenzivnije ispitati primjenu jednokratnih iznosa

Komisija prihvaća preporuku.

123. U okviru Sedmog okvirnog programa po pojedinačnoj dodjeli bespovratnih sredstava u prosjeku je bilo 0,99 izmjena. Preliminarni podaci pokazuju da ih je u programu Obzor 2020. u prosjeku bilo 0,60. Stoga nema dokaza da je zbog pristupa bez pregovora povećana vjerojatnost izmjena sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava nakon potpisivanja.

3. preporuka – razmotriti mogućnosti veće uporabe evaluacija prijedloga u dvije faze

Komisija prihvaća preporuku.

4. preporuka – ponovno razmotriti uvjete naknade za stručne ocjenjivače

Komisija prihvaća preporuku.

126. Danas u 15 zemalja djeluje 35 programa povezanih s Pečatom izvrsnosti. Komisija potvrđuje da još nije iskorišten sav potencijal. U sljedeću generaciju programa uključene su dodatne odredbe. Međutim, države članice i dalje neće biti obvezne prihvatiti Pečat izvrsnosti, odnosno to im je ostavljeno na izbor.

5. preporuka – povećati prihvaćenost Pečata izvrsnosti

Komisija prihvaća preporuku.

6. preporuka – ustaliti pravila i smjernice za sudionike

Komisija prihvaća preporuku.

128. Vidjeti odgovore Komisije na odlomke 109. i 112.

7. preporuka – poboljšati kvalitetu eksternaliziranih *ex post* revizija

Komisija prihvaća preporuku.

8. preporuka – dodatno pojednostavniti alate i smjernice za MSP-ove

Komisija prihvaća preporuku.

Događaj	Datum
Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	12.12.2017
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)	19.7.2018
Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka	2.10.2018
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se obavlja revizija) na svim jezicima	31.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-0736-2
HTML ISBN 978-92-847-0726-3

doi:10.2865/230679
doi:10.2865/644633

QJ-AB-18-020-HR-N
QJ-AB-18-020-HR-Q

Pojednostavnjenje financiranja istraživanja i inovacija u EU u tema je o kojoj se raspravlja već dugi niz godina, pri čemu industrija, akademska zajednica i istraživači iz cijele Europe traže jednostavnija administrativna pravila, bolju komunikaciju s Europskom komisijom, pravnu sigurnost i dosljednost. Komisija je u okviru programa Obzor 2020. uvela promjene koje su osmišljene s ciljem pojednostavnjenja pravila u tom području. Sud je u okviru revizije ispitao jesu li te promjene djelotvorne u smanjenju administrativnog opterećenja korisnika. Sud je zaključio da je većina mjera pojednostavnjenja djelotvorna, no i da se nekim mjerama nisu postigli željeni rezultati te da još ima prostora za poboljšanja. Korisnicima trebaju smjernice i alati koji su u većoj mjeri primjereni njihovim potrebama, a Komisija mora dodatno ispitati prikladnost i upotrebljivost novih programa financiranja. Osim toga, važna je stabilnost pravila jer se korisnici mogu prilagoditi složenim uvjetima, no česte izmjene smjernica mogu izazvati nedoumice i nesigurnost.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europska unija, 2018.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.