

Különjelentés

A Horizont 2020 keretprogramban bevezetett, egyszerűsítést célzó intézkedések többsége könnyítést jelentett a kedvezményezettek számára, ám még mindig vannak fejlődési lehetőségek

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján)



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

AZ ELLENŐRZŐ CSOPORT

Ellenőrzéseinek eredményeit a Számvevőszék különjelentésekben mutatja be, amelyek egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal és programokkal, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a piacsabályozás és versenyalapú gazdaság ellenőrzésére szakosodott, Neven Mates számvevőszéki tag elnökölte IV. Kamara végezte. Az ellenőrzést Alex Brenninkmeijer számvevőszéki tag vezette, Raphael Debets kabinetfőnök és Di Hai kabinetattasé, Paul Stafford ügyvezető, Daniela Hristova feladatfelelős, valamint Wayne Codd, Juan Antonio Vázquez Rivera és Marco Montorio számvevők támogatásával.



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

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés
Rövidítések és betűszavak	
Glosszárium	
Összefoglalás	I–XI
Bevezetés	1–10
Mi a Horizont 2020?	1–4
Az uniós kutatás- és innovációfinanszírozás története	5–7
A legutóbbi egyszerűsítési kezdeményezések összefoglalása	8–10
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	11–14
Az ellenőrzés hatóköre	11–12
Módszer	13–14
Észrevételek	15–115
A Bizottság a korábbi programokkal kapcsolatos tapasztalatai alapján állapította meg, hogy milyen egyszerűsítési intézkedésekre van szükség	15–20
Az egyszerűsítés megvalósulása érdekében elsősorban a tervezés, a szervezés és a támogató eszközök területén került sor változtatásokra	21–69
A közös támogatási központ létrejötte döntő lépés a Horizont 2020 koherens végrehajtása szempontjából	21–29
A kedvezményezettek elismeréssel illetik a kommunikációs és a visszajelzési csatornákat, ám egyes kedvezményezettek következetlen bánásmódról és változó szolgáltatási színtről számolnak be	30–45
A résztvevői portál egyszerűsíti a támogatás kezelését a kedvezményezettek számára	46–51
A bizottsági iránymutatás (AMGA) átfogó, ám bonyolult a használata, a gyakori változtatások pedig bizonytalanságot eredményeztek	52–55
Az egyszerűsítésre lehetőséget kínáló új kezdeményezéseket nem vizsgálták meg és nem értékelték teljes körűen	56–69
A támogatás megszerzése gyorsabb, ám nem aknázták ki teljes mértékben az adminisztrációs teher csökkentésére rendelkezésre álló lehetőségeket	70–96

A tárgyalási szakasz megszüntetésével felgyorsult a támogatás odaítéléséhez szükséges idő	72–75
A kétszakaszos megközelítés szélesebb körű használata a nagyszámú sikertelen pályázó esetében csökkentheti a költségeket	76–79
Továbbra is aggályos az értékelések és a sikertelen pályázóknak szóló visszajelzések minősége	80–90
A kiválósági pecsét nem felelt meg a várakozásoknak	91–96
A projektköltségekre vonatkozó beszámolás és ellenőrzés	97–112
Egyszerűsödtek a személyzeti költségekre vonatkozó szabályok, bizonyos változások azonban nehézségeket támasztottak a kedvezményezettek számára, és továbbra is a személyzeti költségek jelentik az egyik legfőbb hibaforrást	97–105
Csökkent az ellenőrzési teher, ám a kiszervezett utólagos ellenőrzések során a kedvezményezettek következtelen bánásmódot tapasztalnak	106–112
Nőtt a kkv-k részvétele, de vannak még akadályok	113–115
Következtetések és ajánlások	116–129
Az egyszerűsítést célzó szervezeti fejlesztések	117–121
A projektek elindítása	122–126
A projektköltségekre vonatkozó beszámolás és ellenőrzés	127–128
A kis- és középvállalkozások részvétele	129
Melléklet. Az egyszerűsített költségelszámolás alkalmazásának kockázatai, a kedvezményezettek szempontjából	
A Bizottság válaszai	

RÖVIDÍTÉSEK ÉS BETŰSZAVAK

AMGA	Magyarázatokkal ellátott támogatásimegállapodás-minta
CIP	Versenyképességi és innovációs keretprogram
CSC	Közös támogatási központ
DG CNECT	Európai Bizottság, a Tartalmak, Technológiák és Kommunikációs Hálózatok Főigazgatósága
DG RTD	Európai Bizottság, Kutatási és Innovációs Főigazgatóság
EARTO	Európai Kutatási és Technológiai Szervezetek Szövetsége
EASME	Kkv-ügyi Végrehajtó Ügynökség
EIT	Európai Innovációs és Technológiai Intézet
EP	Európai Parlament
EUA	Európai Egyetemek Szövetsége
FP7	Hetedik keretprogram
FP9	Kilencedik keretprogram
H2020	Horizont 2020 (a nyolcadik keretprogram)
IA	Innovációs tevékenység
JRC	Közös Kutatóközpont
Kkv	Kis- és középvállalkozás
MGA	Támogatásimegállapodás-minta
NCP	Nemzeti kapcsolattartó pont
REA	Kutatási Végrehajtó Ügynökség
RES	Kutatási Tájékoztató Szolgálat
RTO	Kutatási és technológiai szervezet
SMEI	Kis- és középvállalkozásokat támogató eszköz
Számvevőszék	Európai Számvevőszék
TRL	Technológiai készenléti szint
UEAPME	Európai Kis- és Középvállalkozások Szövetsége

GLOSSZÁRIUM

A támogatás odaítéléséhez szükséges idő: a pályázat benyújtása és a támogatási megállapodás aláírása – egy projekt hivatalos megkezdése – közötti adminisztrációs időszak.

Egyösszegű átalány: az egyszerűsített költségelszámolás egyik típusa, ahol előre meghatározott összegeket kell megtéríteni az előre meghatározott projektcélok vagy mérföldkövek elérésekor, és nem kell bejelenteni a résztvevő tényleges költségeit.

Előzetes kontrollok: A támogatási megállapodás aláírása vagy a kifizetés előtt végzett megelőző ellenőrzések.

Európa 2020: Az Európai Bizottság által 2010. március 3-án javasolt olyan tízéves stratégia, amelynek célja az Európai Unió gazdaságának előmozdítása (és amely a 2000 és 2010 közötti Lisszaboni Stratégia helyébe lépett). A legfontosabb célkitűzés az „intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés”, a nemzeti és az uniós szakpolitikák fokozottabb összehangolása mellett.

FP7: A hetedik keretprogram.

H2020: A nyolcadik keretprogram.

Horizont 2020 dashboard: a Horizont 2020 végrehajtási adatainak online bemutatása, amely a résztvevői portálon keresztül érhető el.

Innovatív Unió: Az Európa 2020 stratégia hét kiemelt kezdeményezésének egyike.

Kedvezményezett: Uniós finanszírozásban (egyéni vagy csoportosan) támogatás formájában részesülő személy vagy szervezet.

Kérelmező: Uniós finanszírozást (egyéni vagy csoportosan) kérő személy vagy szervezet.

Keretprogram (FP): A keretprogramok az európai kutatásfinanszírozás legfontosabb uniós eszközei. A keretprogramokra az Európai Bizottság tesz javaslatot, és azokat a Tanács és az Európai Parlament együttdöntési eljárást követően fogadja el.

Kis- és középvállalkozások (kkv-k): olyan vállalkozások, amelyek 250-nél kevesebb főt alkalmaznak, éves forgalmuk pedig nem haladja meg az 50 millió eurót és/vagy éves mérlegfőösszegük nem haladja meg a 43 millió eurót (a 2003/361/EK ajánlás mellékletének 2. cikke szerint).

Közös támogatási központ: Bizottsági igazgatóság, amely valamennyi kutatási és innovációs támogatási szolgáltatást központosít.

Kutatási és innovációs család: Bizottsági főigazgatóságok, végrehajtó ügynökségek és közös vállalkozások.

Kutatási Tájékoztató Szolgálat: A Bizottság által működtetett online szolgálat, amely a pályázóktól és a kedvezményezettektől általánosságban az európai kutatásról, valamint a jogi személyek hitelesítési folyamatáról beérkező kérdéseket válaszolja meg.

Magyarzatokkal ellátott támogatásimegállapodás-minta (AMGA): a pályázóknak és a kedvezményezetteknek szóló felhasználói útmutató, amely az általános támogatásimegállapodás-minta (GMGA) feltételeit, valamint a Horizont 2020 keretprogram különféle konkrét támogatásimegállapodás-mintáinak feltételeit foglalja össze és magyarázza.

Nemzeti kapcsolattartó pont (NCP): Uniós tagállamban vagy a Horizont 2020 keretprogramban részt vevő más országban létrehozott nemzeti struktúra, amely saját nyelvükön személyre szabott helyszíni támogatást nyújt a pályázóknak.

Ösztönző pénzdíjak: az egyszerűsített költségelszámolás egyik típusa, amelyben a pénzügyi hozzájárulást egy versenyt követően mint díjat ítélik oda.

Pályázati felhívás: Olyan eljárás, amelynek keretében pályázat benyújtására hívnak fel pályázókat, hogy azok uniós finanszírozásban részesülhessenek. Többféle felhívástípus létezik (külön benyújtási, illetve értékelési rendszerekkel): kétszakaszos felhívások, többszörös határidejű felhívások, illetve meghívásos pályázatok.

Projektfelelős: Olyan uniós tisztviselő, aki egy projektben az uniós érdekek képviseletéért felelős; a kedvezményezettek számára a legfontosabb kapcsolattartó pont. Általában a

kezdetektől végig nyomon követ egy projektet, és a projektet érintő minden fontos döntésben (kifizetések, módosítások, felülvizsgálatok stb.) kulcsszereppel bír.

Résztevői portál: A résztvevői portál az uniós finanszírozásban részesülő kutatási és innovációs projektek elektronikus adminisztrációjára szolgáló internetes platform, amely a támogatás iránti pályázatok és a projektek kezelési szolgáltatásai számára biztosít tárhelyet azok teljes életciklusa során.

Részvételi szabályok: A Horizont 2020 keretprogramra vonatkozóan az 1290/2013/EU rendeletben meghatározott finanszírozási szabályok.

Tájékoztató: A Számvevőszék „Hozzájárulás a Horizont 2020 keretprogramot követő uniós kutatási programok egyszerűsítéséhez” című 2018. márciusi tájékoztatója.

Technológiai készültségi szint: A NASA által kifejlesztett mérési skála, amely egy adott technológia érettségét értékeli. Elsősorban arra használják, hogy az egyes technológiai alkotóelemek nagyobb technológiai rendszerben való működési alkalmasságát értékeljék. Egy 1 és 9 közötti skálán a TRL 1 nagyjából az alapkutatásnak felel meg, a TRL 2–4 az alkalmazott kutatásnak, a TRL 5–6 az alkalmazott kutatásnak/fejlesztésnek, a TRL 7–8 a demonstrációnak, a TRL 9 pedig a teljes körű bevezethetőségnek.

Többéves pénzügyi keret (TPK): Többéves uniós költségvetés, amely 5–7 éves egymást követő időszakokra meghatározza az uniós kiadásokra vonatkozó prioritásokat és paramétereket.

Többlepcsős finanszírozás: Olyan európai bizottsági mechanizmus, amelynek révén a támogatás kedvezményezettjei a forrásokat a konzorciumon kívüli harmadik felek számára továbbíthatják.

Utólagos kontrollok: A kifizetést követően végzett ellenőrzések.

ÖSSZEFOGLALÁS

I. A Horizont 2020 az Unió nyolcadik kutatási és innovációs keretprogramja. A 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó 76,4 milliárd eurós költségvetésével ez a világ legnagyobb közfinanszírozású kutatási és innovációs programja.

II. A Horizont 2020 számtalan uniós szakpolitikára kihat, és több bizottsági főigazgatóság irányítja, ami csak tovább fokozza a bonyolultságát. A Bizottság egyszerűsítette a Horizont 2020 keretprogram szabályait és eljárásait, meggyorsította a támogatás odaítéléséhez szükséges időt, egyszerűsítette az informatikai rendszereket, csökkentette a finanszírozási rendszerek számát, valamint egyértelmű iránymutatást és fokozottabb jogbiztonságot nyújtott a kedvezményezettek számára.

III. Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság egyszerűsítési intézkedései mérsékeltek-e a kedvezményezettekre háruló adminisztrációs terheket, valamint, hogy az intézkedéseket a korábbi értékelések és az érdekelt felek visszajelzései alapján dolgozták-e ki. Felmérést végeztünk a Horizont 2020 támogatások kedvezményezettjei körében, hogy értékeljük, hogyan ítélik meg a szóban forgó intézkedések kedvező és kedvezőtlen hatásait a rájuk háruló adminisztrációs teher csökkentése szempontjából.

IV. Azt állapítottuk meg, hogy a Bizottság egyszerűsítési intézkedéseinek többsége ténylegesen csökkentette a kedvezményezettek adminisztrációs terheit a Horizont 2020 keretprogramban, habár nem minden intézkedés hozta meg a kívánt eredményt, és még mindig vannak fejlődési lehetőségek. A szabályok stabilitása is fontos; a kedvezményezettek képesek bonyolult szabályokhoz alkalmazkodni, ám az iránymutatások gyakori módosítása zavart és bizonytalanságot okozhat.

V. Megállapítottuk, hogy a Bizottság a korábbi keretprogramok irányításával kapcsolatos tapasztalataira hagyatkozott annak felmérése során, hogy hol van szükség egyszerűsítésre. Az új szervezeti és horizontális struktúrák – mint például a közös támogatási központ – létrehozása nagymértékben hozzájárult az egyszerűsítéshez. Ezzel a program végrehajtása koherensebbé vált.

VI. A Kutatási Tájékoztató Szolgálat, amely a pályázók és a résztvevők számára tanácsokat és támogatást nyújt, nem vált a CSC részévé. Habár fejlesztették a hetedik keretprogram óta, vannak más, a tájékoztatás nyújtására rendelkezésre álló csatornák is, és emiatt nem garantálható az ügyek következetes kezelése. A nemzeti kapcsolattartó pontok is eltérő mértékű támogatást és iránymutatást kínálnak.

VII. Fejlesztették a támogatási eszközöket, például a résztvevői portált. Az elektronikus aláírások bevezetésével egyszerűsödött a támogatások odaítélése és kezelése a pályázók és a kedvezményezettek számára. Ugyanakkor további technikai fejlesztésekre van még szükség. Ehhez hasonlóan annak ellenére, hogy a támogatási kézikönyv átfogó és részletes információkat kínál, nem könnyű tájékozódni, különösen a tapasztalatlan kedvezményezetteknek nem.

VIII. A jelentkezés és a támogatási megállapodás aláírása között eltelt, a támogatás odaítéléséhez szükséges idő jelentős mértékben csökkent az elektronikus irányításnak és a tárgyalási szakasz megszüntetésének köszönhetően, ám még mindig nem aknázzák ki teljes mértékben az adminisztrációs teher csökkentésének lehetőségeit. A pályázati felhívásoknak csak egy töredéke során alkalmaznak kétszakaszos értékelést. Ez különösen a sikertelen pályázókat érinti. Ráadásul a kiválósági pecsét, amely elvileg a sikertelen pályázatok legjobbjait segítené a forráshoz jutásban, még nem működik a gyakorlatban.

IX. A személyzeti költségekre vonatkozó szabályok egyszerűsítésére irányuló kísérletek nem hozták a tervezett eredményeket, és ezek továbbra is bonyolultak a kedvezményezettek számára, ami hibákhoz vezet a költségnyilatkozatokban. Az elfogadott új megközelítések néhány negatív mellékhatást eredményeztek, a később bevezetett kiigazítások pedig némi zavarhoz és jogbizonytalansághoz vezettek. A szokásos költségelszámolási gyakorlatok alkalmazásának fokozása – különösen a személyzeti költségek esetében – csökkentheti az adminisztrációs terheket. Az új egyszerűsített költségelszámolási formák, például az egyösszegű átalány és az ösztönző pénzdíjak elvileg csökkenthetik az adminisztrációs terheket, ám ezeket a Bizottság még nem tesztelte kellően.

X. A Közös Ellenőrzési Szolgálat és az új ellenőrzési stratégia létrehozása a hetedik keretprogramhoz képest csökkentette az ellenőrzési terheket, ám a külső cégek által végzett

ellenőrzések változó minősége csalódottságot és zavart okozhat a kedvezményezettek körében.

XI. Azt javasoljuk, hogy a Bizottság:

- a) fejlessze a támogatások pályázóival és kedvezményezettjeivel való kommunikációt;
- b) gyorsítsa fel az egyösszegű átalány tesztelését;
- c) vizsgálja meg a kétszakaszos pályázatértékelés gyakoribb alkalmazásának lehetőségét;
- d) ismételten vizsgálja meg az értékelő szakértők javadalmazásának feltételeit;
- e) gondoskodjon a kiválósági pecsét fokozottabb elismertségéről;
- f) biztosítsa a szabályok és a résztvevőknek szóló iránymutatások stabilitását;
- g) javítsa a kiszervezett ellenőrzések minőségét;
- h) egyszerűsítse tovább a kkv-kat célzó eszközeit és iránymutatását.

BEVEZETÉS

Mi a Horizont 2020?

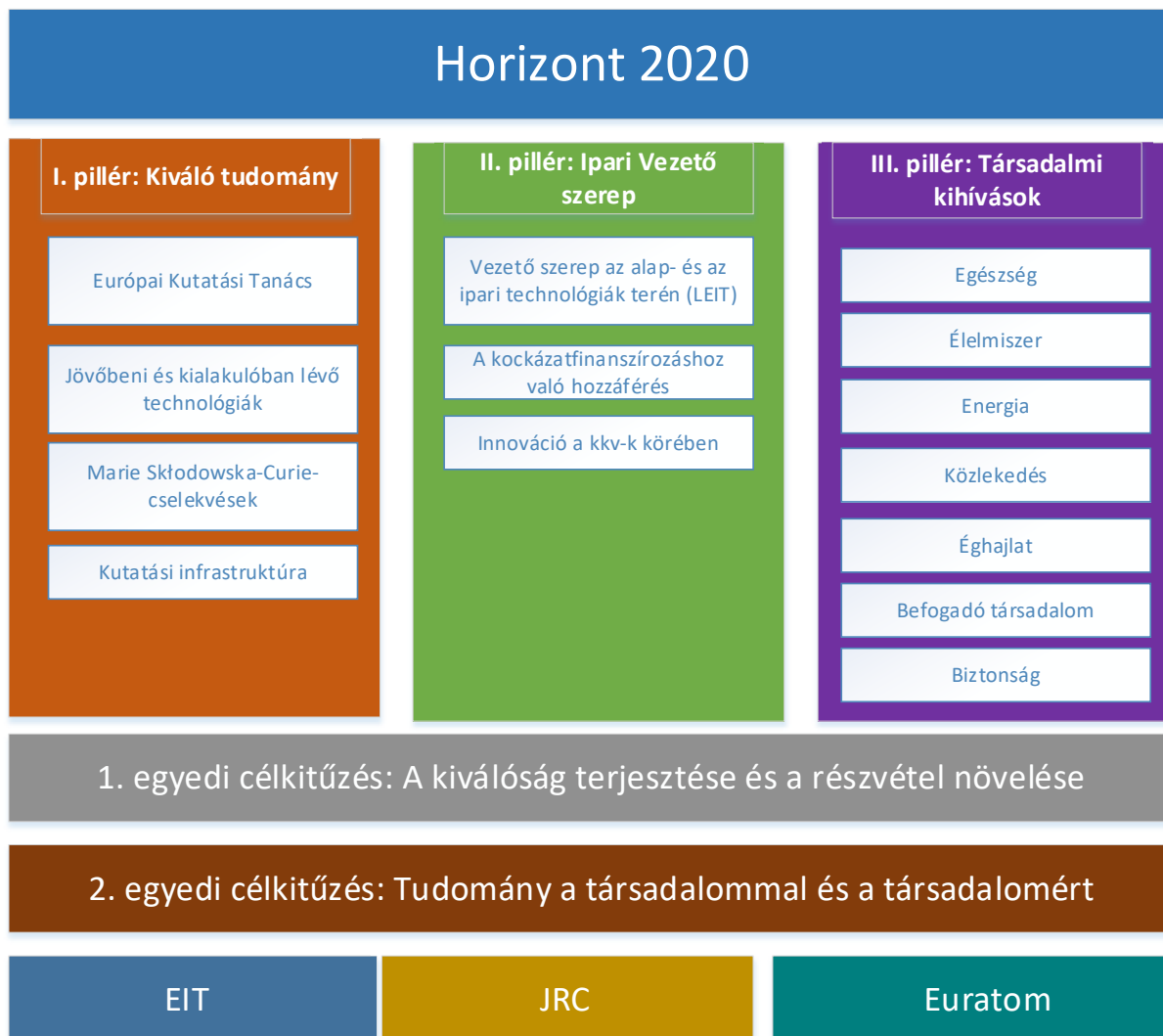
1. A Horizont 2020 az EU nyolcadik kutatási és innovációs keretprogramja. A 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó 76,4 milliárd eurós költségvetésével¹ ez a világ legnagyobb közfinanszírozású kutatási és innovációs programja.
2. A Horizont 2020 az Európa 2020 stratégia prioritásaiból indul ki. Három fő pillér és két konkrét célkitűzés köré épül, amelyek számtalan témát lefednek (lásd: **1. ábra**).
Finanszírozást biztosít az együttműködésen alapuló kutatási projektekkel foglalkozó kutatók, kutatóintézetek, egyetemek, magánvállalatok (nagyvállalatok és kkv-k) és állami szervek számára, akár egyéni, akár konzorciumi formában.
3. A program különösen a kkv-kra összpontosít. Az Európai Bizottság célja a kkv-k minél nagyobb arányú részvétele egyrészt az együttműködési projektekben, másrészt az új kkv-támogató eszköz révén: ez utóbbit konkrétan a nagymértékben innovatív kisvállalkozások számára tervezték.
4. A Horizont 2020 irányítási módja a kutatás és innováció átfogó jellegére, illetve számos uniós szakpolitikára kifejtett hatására vezethető vissza. A programot a Bizottság Kutatási és Innovációs Főigazgatósága (DG RTD) irányítja nyolc másik főigazgatósággal együtt². A költségvetés egyes részei egynél több főigazgatóság feladatkörébe tartozhatnak. A Horizont 2020 költségvetését összesen 22 különböző szerv³ hajtja végre.

¹ Az Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA) létrehozását követően aktualizált H2020-költségvetés, amelybe beleértendő az Euratom kutatási és képzési program is.

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

³ A Bizottság végrehajtó ügynökségei, az EU és a tagállamok közötti közszektoron belüli társulások, az ágazattal való köz-magán társulások, az Európai Beruházási Bank és az Európai Innovációs és Technológiai Intézet (EIT).

1. ábra. A Horizont 2020 felépítése

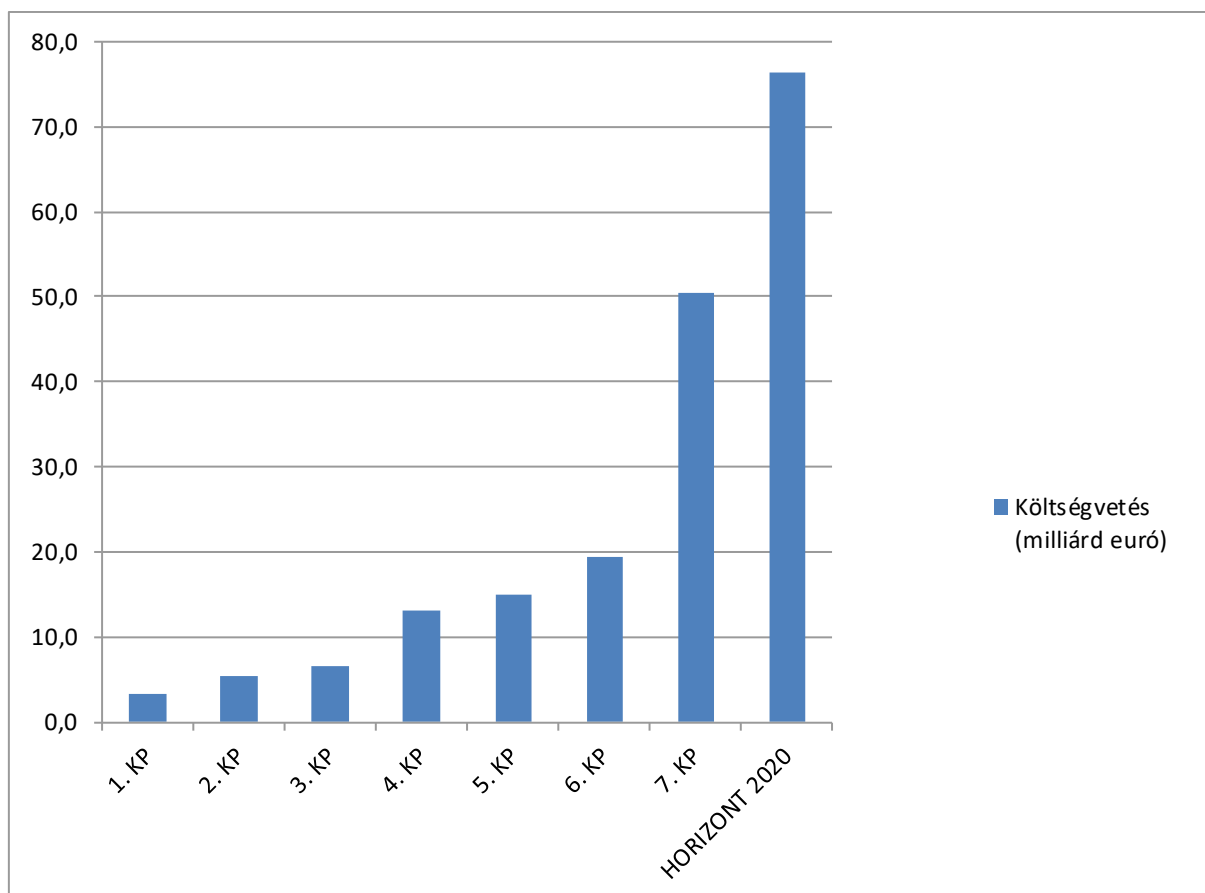


Forrás: Számvevőszék.

Az uniós kutatás- és innovációfinanszírozás története

5. A kutatási tevékenységek európai finanszírozása az első közösségi szerződések keretében kezdődött, és 1983-ban az első közösségi kutatási keretprogram (FP1) létrehozásával bővítették ki.

6. Ezután az európai kutatási együttműködés jelentős része egymást követő keretprogramokban valósult meg, amelyek fokozatosan bővültek méretükben, tartalmukban és céljaikban. A **2. ábra** az európai kutatásfinanszírozás alakulását ismerteti az első programtól kezdve.

2. ábra. A kutatásfinanszírozás alakulása 1984 és 2020 között

Forrás: Számvevőszék.

7. A Horizont 2020 – a nyolcadik program – fontos végrehajtási eszköze az Innovatív Uniónak, amely az Európa 2020 stratégia hét kiemelt kezdeményezésének egyike⁴. A Horizont 2020 keretprogram egységes keretbe szervezi a korábban a hetedik keretprogramon (FP7), a versenyképességi és innovációs keretprogram innovációs tevékenységein és az Európai Innovációs és Technológiai Intézet (EIT) tevékenységén keresztül nyújtott teljes kutatás- és innovációfinanszírozást.

A legutóbbi egyszerűsítési kezdeményezések összefoglalása

8. Az uniós kutatás- és innovációfinanszírozás egyszerűsítése sok éve napirenden van már, és az ipar, a tudományos élet és a kutatók szerte Európában egyszerűbb adminisztrációs

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

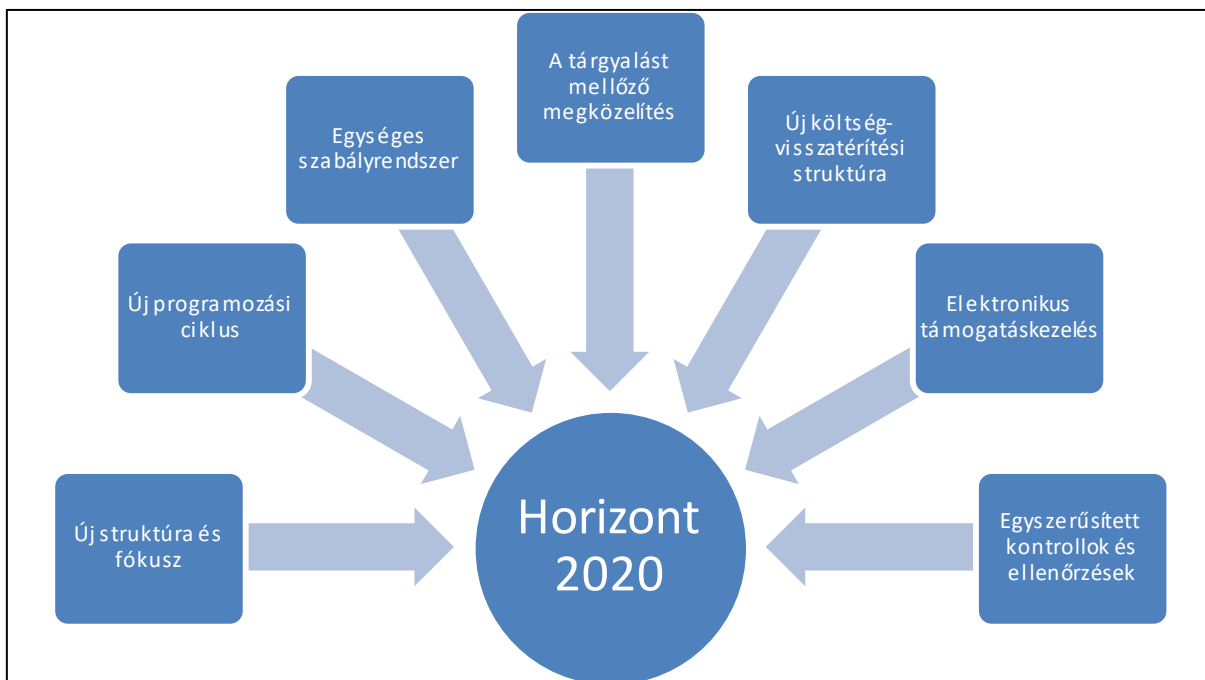
szabályokat, az Európai Bizottsággal való jobb kommunikációt, jogbiztonságot és következetességet igényelnek. A Bizottságot kritika érte amiatt, hogy nem egyértelmű a kedvezményezettek számára adott tájékoztatás, hosszú a támogatás odaítéléséhez szükséges idő, bonyolultak a finanszírozási szabályok, és nem eredményesek a támogatásirányítási eljárások.

9. A Horizont 2020 keretprogram egyik központi célja az egyszerűsítés⁵. Az Európai Bizottság olyan változtatásokra tett javaslatot, amelyek célja az uniós kutatás- és innovációfinanszírozásra vonatkozó szabályok egyszerűsítése.

10. A szóban forgó változások többek között a következők voltak: egységes szabályok meghatározása, a támogatásirányítási folyamatok harmonizálása és a támogató informatikai rendszerek egyszerűsítése, a programok számának csökkentése, a szabályok koherensebbé és egyértelműbbé tétele, egyértelműbb prioritási célkitűzések és mutatók meghatározása, koherensebb költségelszámolhatósági szabályok előírása, a támogatási formák egyszerűsítése és a támogatás odaítéléséhez és kifizetéséhez szükséges idő csökkentése (lásd: **3. ábra**).

⁵ Lásd: a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram (2014–2020) létrehozásáról és az 1982/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 11-i 1291/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 2013.12.20., 104. o.) (20) preambulumbekzdése.

3. ábra. A Horizont 2020 egyszerűsítését célzó legfontosabb intézkedések



Forrás: Számvevőszék.

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE

Az ellenőrzés hatóköre

11. Ez a különjelentés a kutatási és innovációs keretprogramra összpontosító számvevőszéki kiadványok sorozatának legfrissebb darabja. A sorozat része a 2018 márciusában közzétett, „Hozzájárulás a Horizont 2020 keretprogramot követő uniós kutatási programok egyszerűsítéséhez” című, jövőbe tekintő tájékoztatónk is. A Számvevőszék úgy határozott, hogy ezt az ellenőrzést még időben hajtja végre ahhoz, hogy eredményeit figyelembe lehessen venni a következő innovációs és kutatási keretprogram előkészítése során.

12. Ellenőrzésünkben a következő kérdést tettük fel: „A Bizottság által a Horizont 2020 egyszerűsítése céljából hozott intézkedések eredményesen csökkentették a kedvezményezettekre háruló adminisztrációs terheket?” Hogy megválaszolhassuk ezt a kérdést, megvizsgáltuk, hogy a bizottsági intézkedéseket a korábbi értékelésekre és az érdekelt felek visszajelzéseire alapozva dolgozták-e ki. A szóban forgó intézkedések pozitív és negatív hatásának értékelése céljából felmérést készítettünk a Horizont 2020 program kedvezményezettjei körében.

Módszer

13. Számos forrásból származó információkat vizsgáltunk meg:

- a) Jogszabályokat, iránymutatásokat, értékelési és monitoringjelentéseket, állásfoglalásokat és egyéb olyan dokumentumokat tekintettünk át és elemeztünk, amelyek az egyszerűsítéshez kapcsolódnak.
- b) Megvitattuk az egyszerűsítési intézkedéseket az érintett bizottsági szervezeti egységekkel⁶ és három ernyőszervezet képviselőivel⁷; emellett részt vettünk a nemzeti kapcsolattartó pontok egy ülésén és az érdekelt felek egy, a közös támogatási központ által szervezett ülésén.

14. 2018 februárjában online felmérést küldtünk a Horizont 2020 finanszírozásában részesülő 20 797 szervezet 32 918 kapcsolattartójának. A felmérés a program 2014-es elindítása és 2018. január közötti időszakra vonatkozik, és 59 kérdést foglal magában. Megkérdeztük a kedvezményezetteket az egyszerűsítési intézkedések eredményességére vonatkozó nézeteikről, többek között arról, hogy mennyiben más a program a hetedik keretprogramhoz képest. A felmérésre 3 598 választ kaptunk. Ahhoz, hogy a felmérés eredményeinek alátámasztása érdekében további részletesebb információkhoz jussunk, nyolc végső kedvezményezettel (két kkv, két egyetem, egy nagy magánvállalat és három RTO) tartottunk megbeszélést.

ÉSZREVÉTELEK

A Bizottság a korábbi programokkal kapcsolatos tapasztalatai alapján állapította meg, hogy milyen egyszerűsítési intézkedésekre van szükség

15. Fontos, hogy új keretprogram elkészítése során alapos elemzést és értékelést végezzenek az előző programokról. A Bizottságnak értékelnie kell, hogy a szakpolitikák és a kiadási tevékenységek megfelelnek-e a célnak, és megvalósították-e a kívánt változásokat az európai

⁶ DG RTD, DG CNECT és REA.

⁷ EARTO, UEAPME, EUA.

vállalkozások és polgárok számára. Az értékelés eredményeinek segítenie kell a Bizottságot annak eldöntésében, hogy az uniós intézkedések változatlanul folytathatók, vagy módosításra van szükség.

16. A hetedik keretprogram jogalapja szerint a Bizottság köteles folyamatosan és szisztematikusan nyomon követni a program végrehajtását⁸. Megállapítottuk, hogy a Bizottság éves monitoringjelentéseket készített a hetedik keretprogram végrehajtása során, és ezekben rendszeresen részletesen elemezte a részvételi mintákat, a végrehajtási problémákat, valamint az egyszerűsítési folyamattal kapcsolatos helyzetet.

17. A jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodással⁹ összhangban a Bizottság visszajelzést is kért a legfontosabb érdekelt felektől, számos konzultációs csatornát igénybe véve (lásd: **1. háttérmagyarozat**).

18. A Bizottság az érdekelt felek által egy széles körű nyilvános konzultáció keretében tett észrevételeket az európai uniós kutatás- és innovációfinanszírozás közös stratégiai keretéről szóló zöld könyvben foglalta össze. A zöld könyv szerint az egyszerűsítés „elsődleges prioritást élvez annak érdekében, hogy az uniós kutatás- és innovációfinanszírozás nagyobb hatást érjen el, és vonzóbb legyen a résztvevők számára”¹⁰.

19. A Bizottság a Horizont 2020 jogalkotási javaslatának csomagját kísérő hatásvizsgálatban¹¹ megállapította, hogy a kutatás és az innováció finanszírozásában további egyszerűsítésre van szükség, konkrét működési célkitűzéseket határozott meg a következő programozási időszakra, négy szakpolitikai lehetőséget elemzett, végül pedig arra a

⁸ Az Európai Közösség kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs tevékenységekre vonatkozó hetedik keretprogramjáról (2007–2013) szóló, 2006. december 18-i 1982/2006/EK európai parlamenti és tanácsi határozat (HL L 412., 2006.12.30., 1. o.) 7. cikke.

⁹ A 2003/C 321/01 (2016. április 12-ig hatályos) intézményközi megállapodás, amelynek helyébe a [32016Q0512\(01\)](#) megállapodás (HL L 123., 2016.5.12.) lépett.

¹⁰ Európai Bizottság, „Az európai uniós kutatás- és innovációfinanszírozás közös stratégiai kerete felé” (zöld könyv), 2011. június.

¹¹ SEC(2011) 1427 final, 2011.11.30.

következtetésre jutott, hogy a Horizont 2020 a legalkalmasabb lehetőség a meghatározott célkitűzések elérésére.

20. Azt állapítottuk meg, hogy az Európai Bizottság által a Horizont 2020-ban vállalt egyszerűsítési intézkedések a korábbi keretprogramok, különösen pedig a közvetlen előzmény, a hetedik keretprogram elemzésén alapulnak.

1. háttérmagyarázat. Konzultációk az érdekelt felekkel és az érintettekkel a Horizont 2020 keretprogram előkészítése során

- A hatodik keretprogram utólagos értékelése, 2009. február;
- A hetedik keretprogram időközi értékelése, 2010. november;
- Nyilvános konzultáció a kutatás- és innovációfinanszírozás közös stratégiai keretéről szóló zöld könyvről, 2011. június;
- Nyilvános konzultáció a versenyképességi és innovációs keretprogram (CIP) utódprogramjáról, 2011. november;
- CIP: időközi és záró értékelések, előzetes értékelések és hatásvizsgálatok az IKT-PTP, az IEE és a vállalkezési és innovációs program innovációval kapcsolatos részei tekintetében;
- Az érdekelt feleknek szóló nagyszabású konferenciák a CIP utódprogramjáról (2011. január) és a közös stratégiai keretről (2011. június);
- Szakértői bizottságok és érdekelt feleknek szóló konferenciák az Európai Kutatási Tanácsról, a Marie Curie-cselekvésekről, az EIT-ről stb.;
- Uniós elnökségek: Lundi konferencia az uniós kutatás jövőjéről (Svédország, 2009. július); a hetedik keretprogram időközi értékeléséről szóló konferencia (Magyarország, 2011. február);
- Számptalan állásfoglalás a jövőbeli uniós kutatás- és innovációfinanszírozásról az uniós költségvetés előkészítése során;
- Tematikus konzultációk az érdekeltekkel: IKT, közlekedés, egészségügy, biotechnológia, úrkutatás;
- Megbeszélések a nemzeti hatóságok képviselőivel (a CIP közös irányítóbizottságainak ülése, az EIP irányítóbizottságának ülései).

Forrás: Európai Bizottság.

Az egyszerűsítés megvalósulása érdekében elsősorban a tervezés, a szervezés és a támogató eszközök területén került sor változtatásokra

A közös támogatási központ létrejötte döntő lépés a Horizont 2020 koherens végrehajtása szempontjából

21. A programirányítás a fogalom meghatározás szerint egy program központosított koordinált irányítása, a program stratégiai célkitűzéseinek és előnyeinek megvalósítása céljából¹². Az ilyen központosított koordinált irányítás megvalósítása többek között a megosztott szolgáltatások koncepciója révén lehetséges.

22. A hetedik keretprogramról szóló különjelentésünkben¹³ kritikával illettük a Bizottság irányítását, és azt állapítottuk meg, hogy az irányító főigazgatóságok által a kedvezményezettek jogbiztonsága és a velük való egyenlő bánásmód érdekében létrehozott Kutatási Koordinációs Bizottság nem tudta azonosítani a hetedik keretprogram végrehajtása során mutatkozó eltérő gyakorlatok mindegyikét.

23. A Bizottság 2014-ben egy új igazgatóság, a közös támogatási központ (CSC) létrehozásával egyszerűsítette a Horizont 2020 irányítási megközelítését. A CSC azáltal, hogy központosítja a kutatási és innovációs horizontális támogató szolgálatokat, biztosítja, hogy a kutatási és innovációs családba tartozó valamennyi szerv (bizottsági főigazgatóságok, végrehajtó ügynökségek és közös vállalkozások) koherens módon alkalmazzák a Horizont 2020 jogszabályait.

24. A CSC feladatait a **4. ábra** mutatja be.

¹² Project Management Institute, „A Guide to the Project Management Body of Knowledge [Iránymutatás a projektvezetési ismeretanyaghoz] (PMBOK Guide)”, negyedik kiadás.

¹³ 2/2013. sz. különjelentés: „Biztosította a Bizottság a hetedik kutatási keretprogram hatékony végrehajtását?”.

4. ábra. A közös támogatási központ feladatai



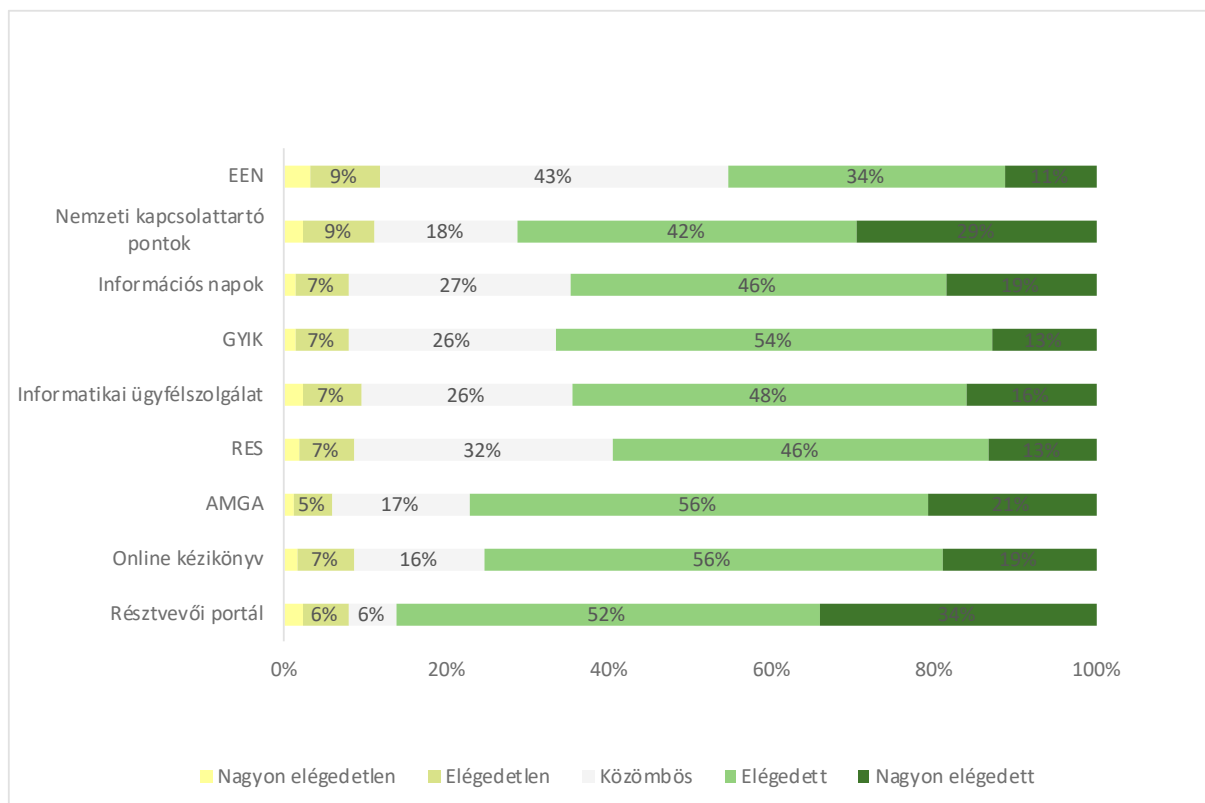
Forrás: Számvevőszék.

25. A Bizottság számos eszközt hozott létre a Horizont 2020 keretprogramban való részvétel elősegítése, a tudatosságnövelés és a Horizont 2020 szabályai következetes alkalmazásának megerősítése céljából. A szóban forgó eszközök némelyike, például a résztvevői portál, a magyarázatokkal ellátott támogatásimegállapodás-minta (AMGA), a Horizont 2020 online kézikönyve és a GYIK-k a CSC közvetlen felelősségi körébe tartoznak; másokat viszont (ilyenek például a nemzeti kapcsolattartó pontok) a tagállamok jelölnék ki. A Kutatási Tájékoztató Szolgálatot elsősorban a Kutatási Végrehajtó Ügynökség (REA), az informatikai ügyfélszolgálatot pedig a DG DIGIT működteti. A CSC csak a saját felelősségi körébe tartozó témákkal kapcsolatban biztosít második szintű ügyfélszolgálatot.

26. Megkérdeztük a felmérésünkbe bevont kedvezményezetteket, hogy elégedettek-e a támogató eszközökkel. A válaszadók általánosságban nagyfokú elégedettségről számoltak

be: az elégedettségi skála egyik végén található Enterprise Europe Network a válaszadók 45%-a szerint felel meg a célnak, míg a másik végén elhelyezkedő résztvevői portál 86%-uk szerint (lásd: **5. ábra**).

5. ábra. A felmérés válaszadóinak a támogatási eszközökkel való elégedettsége



Forrás: a Számvevőszék felmérése, 2018. március.

27. A CSC egyértelmű célkitűzésekkel kezdte meg tevékenységét (lásd: **6. ábra**)¹⁴. 2014-es létrehozása óta komoly erőfeszítéseket tett a résztvevői portál fejlesztése érdekében, és gyakran frissítette és bővítette az AMGA-t. Most már egy jogi és pénzügyi ügyfélszolgálat válaszolhatja meg a kedvezményezettek által a Kutatási Tájékoztató Szolgálat útján feltett kérdéseket és az egyéb bizottsági szervezeti egységek kérdéseit. Az egyszerűsítés felé tett újabb lépés volt a közös ellenőrzési stratégia és egy közös előzetes kontrollstratégia elfogadása.

¹⁴ A Bizottság C(2014) 2656 final határozata a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram (2014–2020) közös támogatási központjának működési szabályairól.

28. A Horizont 2020 keretében a legjelentősebb egyszerűsítési eredmény az elektronikus támogatásirányítási munkafolyamat bevezetése volt. További pozitív elem – amelyet különösen a nemzeti kapcsolattartó pontok értékelték – a hetedik keretprogramból megtartott azon gyakorlat volt, hogy körutakat szerveznek a tagállamokban, és ezek során a CSC prezentációkat tart a kedvezményezettek, a nemzeti kapcsolattartók és a tanúsító ellenőrök számára különféle jogi és pénzügyi kérdésekről.

6. ábra. Közös támogatási központ: célkitűzések kontra eredmények



Forrás: Számvevőszék.

29. Vagyis az egyszerűsítés folyamatában a CSC vezető szerepet vállalt. A hatáskörébe tartozó területeken harmonizálta a részvételi szabályokat, új ellenőrzési stratégiát dolgozott ki, és fejlesztette a támogatásirányítási és beszámolási informatikai eszközöket. Ám nem minden támogató szolgálat került a CSC ellenőrzése alá, és így felmerül annak a kockázata, hogy a kedvezményezettek következtelen tanácsadásban és értelmezésben részesülnek. Ezt a kérdést alább két kommunikációs eszköz vonatkozásában tárgyaljuk.

A kedvezményezettek elismeréssel illetik a kommunikációs és a visszajelzési csatornákat, ám egyes kedvezményezettek következetlen bánásmódról és változó szolgáltatási színtről számolnak be

30. Az eredményes kommunikáció és a működő visszajelzési rendszer a részvételre és a kedvezményezettekkel való következetes bánásmódra vonatkozó szabályok koherens alkalmazásának előfeltételei. Egy kommunikációs probléma kedvezőtlenül érintheti a projekteket. A CSC számos – alábbiakban vázolt – csatornával rendelkezik a kedvezményezettekkel való kommunikációra és tőlük való visszajelzés fogadására a keretprogram működését és végrehajtását illetően.

Kutatási Tájékoztató Szolgálat

31. A Bizottság a hetedik keretprogram során létrehozta a Kutatási Tájékoztató Szolgálatot (RES), hogy megkönnyítse a kutatási és innovációfinanszírozás kedvezményezettjeivel való kommunikációt, valamint a tőlük érkező hatékony visszajelzést. A RES egy 60 funkcionális postaládából álló rendszert váltott fel, és elérhető a résztvevői portálról, de más csatornákról, például az Európa portál Horizont 2020 weboldaláról is. Az eszköz ügyfélszolgálati szerepet tölt be, és itt a Horizont 2020 potenciális és meglévő kedvezményezettjei módszertani, technikai és jogi támogatást kaphatnak projektjeik egész életciklusa során.

32. Jelenleg a RES-t a Kutatási Végrehajtó Ügynökség kezeli. A szolgáltatás egy részét a Europe Direct Tájékoztató Központ (EDCC) biztosítja¹⁵. Az EDCC tágabb feladatkörrel rendelkezik, és nemcsak a Horizont 2020-szal, hanem számos uniós szakpolitikával kapcsolatban is reagál a megkeresésekre.

33. Az EDCC a kérdésekre olyan információk alapján válaszol, amelyek nyilvánosan elérhető forrásokban megtalálhatók, a bonyolultabb kérdéseket a megfelelő bizottsági szolgálatok támogatásával válaszolják meg.

¹⁵ A DG COMM-mal kötött szerződés alapján.

34. Felmérésünkben arra kértük a kedvezményezetteket, hogy értékeljék a RES minőségét. A véleményt nyilvánító válaszadók több mint fele úgy ítélte meg, hogy a RES általánosságban hasznos és a célnak megfelelő eszköz.

35. A RES-t illetően a válaszadók két problémát emeltek ki: egyrészt a kedvezményezetteknek adott válaszok gyorsaságának, másrészt pedig az alaposságnak a hiányát (egyes válaszokat közvetlenül a bizottsági iránymutatásból vettek át).

36. Megállapításunk szerint annak ellenére, hogy a CSC általános célja a közös szolgáltatások központosítása, a RES struktúrája decentralizált. A RES-t a gyakorlatban 36 különböző ügyfélszolgálat támogatja, amelyek több főigazgatóságnál és végrehajtó ügynökségnél található. Azokat a kérdéseket, amelyekre a külső vállalkozó nem tud választ adni (2017-ben 56%), az REA csapatához vagy közvetlenül a 36 ügyfélszolgálat egyikéhez irányítják. Az REA háromtagú csapata minden hónapban ellenőrzi a külső vállalkozó és a decentralizált ügyfélszolgálatok által adott valamennyi válasz minőségét és besorolását egyaránt.

37. Azt is megállapítottuk, hogy a RES által nyújtott szolgáltatás mellett bizonyos végrehajtó ügynökségek (pl. az EASME) további funkcionális postafiókokat használnak. Egyéb szervezeti egységek (pl. a DG CNECT) a közösségi média útján reagálnak. Ilyen esetekben sem az REA, sem a CSC nem tud könnyen ellenőrzést gyakorolni a válaszok felett.

38. A felmérés során megkérdeztük a kedvezményezetteket, hogy ha egynél több Horizont 2020 projektben vettek részt, akkor tapasztalták-e azt, hogy azonos vagy egyenértékű helyzeteket következtelen módon kezeltek. A válaszadók 36%-a válaszolt igennel. A leggyakoribb következtelenség a pénzügyi szabályok értelmezéséhez (20%), a beszámolási követelményekhez (18%) és a projektértékelésekhez (17%) kapcsolódott.

39. A Bizottság külön háttértámogatást hozott létre a RES számára, hogy az esetleges következtelenségekről szóló bejelentéseket kezelje. Megállapítottuk azonban, hogy az olyan válaszadók 82%-a, akiknek az ügyét következtelen módon kezelték, nem tudott erről a szolgáltatásról. A Bizottság ilyen módon ritkán kap tájékoztatást a következtelenségekről, és nem mindig tudja előkészíteni a megfelelő jogorvoslati intézkedéseket.

40. Habár a RES-t a Horizont 2020 programozása során fejlesztették, a kérdések feltevésére és a válaszok megküldésére szolgáló alternatív csatornák miatt továbbra sem garantálható az információk következetessége.

Nemzeti kapcsolattartó pontok

41. A nemzeti kapcsolattartó pontok hálózata fontos összeköttetést jelent a Bizottság és a kedvezményezettek között. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy „ez a legfontosabb olyan struktúra, amely gyakorlati információkat és segítséget nyújt a potenciális résztvevők számára”¹⁶. Azt is lehetővé teszi, hogy a Bizottság visszajelzést kapjon a kedvezményezettektől. A nemzeti kapcsolattartó pontok támogatása különösen a kkv-k és a program új résztvevői számára jelenthet segítséget, mivel az utóbbiak hozzáértésének viszonylagos hiánya veszélyeztetheti pályázataik sikerét.

42. Annak érdekében, hogy biztosítható legyen a nemzeti kapcsolattartók által a kutatásfinanszírozásra pályázók és annak kedvezményezettjei számára nyújtott támogatás következetessége, a Bizottság 2013-ban elkészítette a „Minimumszabványok és irányadó elvek a nemzeti kapcsolattartó pontok számára”¹⁷ című dokumentumot. Ez a dokumentum közös referenciát jelent valamennyi részt vevő ország számára, továbbá meghatározza a nemzeti kapcsolattartó pontok alapvető funkcióit és a közöttük és a Bizottság közötti együttműködési mechanizmusokat.

43. A tagállamok és a társult országok kijelölik nemzeti kapcsolattartó pontjait. Habár a nemzeti kapcsolattartó pontok nem tartoznak a Bizottság közvetlen felelősségi körébe, a program különféle részeiért felelős bizottsági főigazgatóságok megbeszéléseket szerveznek velük, amelyeken megvitatják a szakpolitikai fejleményeket, egyes eljárási szempontokat és a pályázatok tartalmát. A CSC a jogi és a pénzügyi nemzeti kapcsolattartó pontokkal is tart megbeszéléseket, amelyeken ismerteti a legfrissebb fejleményeket.

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.

44. Felmérésünkben a kedvezményezetteket megkérdeztük a nemzeti kapcsolattartó pontokkal kapcsolatos tapasztalataikról is. A nemzeti kapcsolattartó pontok munkájáról összességében pozitív vélemény alakult ki (a válaszadók 71%-a szerint a nemzeti kapcsolattartó pontok által nyújtott támogatás megfelel a célnak), ám országonként eltért az elégedettség mértéke. A nemzeti kapcsolattartó pontok szolgáltatásainak minőségével való elégedetlenség a különböző tagállamokban 4% és 25% között mozgott; a legtöbb aggály felkészültségükkel és rendelkezésre állásukkal volt kapcsolatos.

45. Megállapítjuk, hogy bár a kedvezményezettek általában elégedettek a nemzeti kapcsolattartó pontjaikkal, jelentős különbségek mutatkoznak a részt vevő országok között az általuk nyújtott technikai támogatás és iránymutatás szempontjából, és emiatt a hálózat kevésbé hasznos a kedvezményezettek számára.

A résztvevői portál egyszerűsíti a támogatás kezelését a kedvezményezettek számára

46. A résztvevői portál a Bizottság és a kutatás- és innovációfinanszírozás kedvezményezettjei közötti legfontosabb interfész. Célja, hogy a pályázók és a kedvezményezettek számára megkönnyítse a támogatásra való pályázást és a támogatások kezelését. Átjárót jelent különféle rendszerek (a javaslatok benyújtási eszköze, projektirányítási eszköz, értesítési rendszer) felé, megkönnyítve az érdekelt felek részvételét, és elvileg a hatékony papírintes támogatáskezelés egyablakos ügyintézési pontjaként szolgál.

47. A Bizottság a résztvevői portál első verzióját a hetedik keretprogram során helyezte működésbe. Akkor azonban még csak néhány szolgáltatás volt elérhető a kedvezményezettek számára.

48. A CSC a Horizont 2020 elindítása óta olyan új eszközöket és funkciókat vezetett be, amelyek javították a portál szolgáltatásainak minőségét. Ezek között van „partnerkereső szolgáltatás” (partnerek megtalálása jövőbeli projektekkel kapcsolatos együttműködés céljából), az űrlapok bármilyen böngészőben való kitöltésének lehetősége, továbbá egy HTML5-kompatibilis platform.

49. Felmérésünk válaszadóinak több mint 85%-a elégedett volt a portállal, és elismerte a CSC funkcióinak bővítésére tett erőfeszítéseit. A jelenlegi portál a hozzáférhetőség szempontjából jelentős fejlődést jelent a hetedik keretprogramhoz képest, ahol minden egyes eszköznél külön hozzáférésre és bejelentkezésre volt szükség. Egységes referenciaponttá vált, amely számos szolgáltatást lefed. A kedvezményezettek az elektronikus aláírás funkció bevezetését is pozitívan fogadták, ez ugyanis jelentősen csökkentette a Horizont 2020-ban az adminisztrációs terheket.

50. Megállapítottuk azonban azt is, hogy egyes kedvezményezettek számára nehézséget jelent a rendszer lelassulása, a zavaró vagy túl nagy számú képernyő és felugró ablak közötti navigálás stb. Ezek a kedvezményezettek úgy nyilatkoztak, hogy a szóban forgó problémák további munkát jelentettek, és a megoldás időbe telt.

51. Ráadásul az uniós finanszírozási rendszer új résztvevői, különösen a kkv-k szerint nem könnyű a Bizottság bonyolult informatikai eszközeit kezelni. Egyik látogatásunk alkalmával például a kedvezményezett kkv úgy nyilatkozott, hogy nehézségekkel szembesült a portál használata során, és külső tanácsadót kellett igénybe vennie, hogy valamennyi szükséges információt és dokumentumot fel tudjon tölteni az eszközbe.

A bizottsági iránymutatás (AMGA) átfogó, ám bonyolult a használata, a gyakori változtatások pedig bizonytalanságot eredményeztek

52. A Horizont 2020 részvételi szabályainak létrehozásáról szóló 1290/2013/EU rendelet¹⁸ szerint a Bizottság gondoskodik arról, hogy a pályázati felhívások közzétételkor minden potenciális pályázónak megfelelő útmutatás és tájékoztatás álljon rendelkezésére, beleértve különösen a vonatkozó támogatási megállapodás alkalmazandó mintáját.

53. A magyarázatokkal ellátott támogatás-megállapodás-mintának (AMGA) nyilvánvaló erőssége, amely jelentősen kihat az egyszerűsítésre, hogy egyetlen dokumentumban foglalja össze a Horizont 2020-szal kapcsolatos valamennyi iránymutatást. Az AMGA 750 oldalban fűz

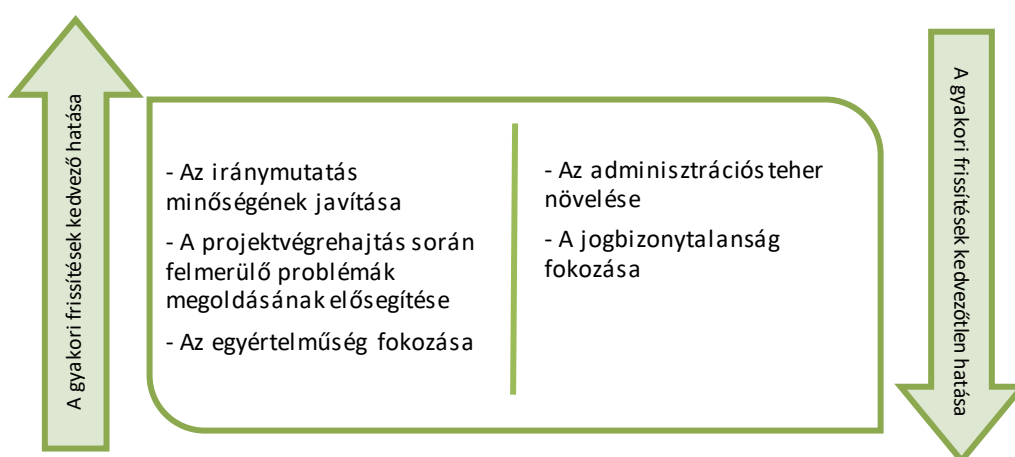
¹⁸ A „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram (2014–2020) részvételi és terjesztési szabályainak megállapításáról szóló, 2013. december 11-i 1290/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 2013.12.20., 81. o.) 5. cikke.

magyarázatot az általános támogatásimegállapodás-minta (GMGA) és a konkrét megállapodásminták minden egyes cikkéhez, és a bevált gyakorlatból, konkrét esetekről és kivételekről ad példákat. Ezzel szemben a hetedik keretprogramra vonatkozó iránymutatást a program egyes részeivel kapcsolatos külön szabálykönyvekbe aprózták szét. Felmérésünk válaszadóinak kb. 77%-a szerint az AMGA megfelel a célnak.

54. Felmérésünkben az AMGA-val kapcsolatos véleményekre is rákérdeztünk. A válaszadók szerint az iránymutatás előnye az, hogy igen átfogó és részletes. Aggályaiknak adtak ugyanakkor hangot túlzott terjedelme és bonyolultsága miatt, és rámutattak arra, hogy a pdf formátumú dokumentum különféle alszakaszai között nem könnyű navigálni.

55. Az első verzió 2013. decemberi kiadása óta az MGA-t hatszor módosították, az AMGA-nak pedig 18 frissítése volt eddig. A kedvezményezettek – bár kaptak tájékoztatást ezekről a változtatásokról – több aggályuknak is hangot adtak a fentiek következményeit illetően (lásd: **7. ábra**). Ugyanakkor a felmérésünk legtöbb válaszadója és a megkérdezett kedvezményezettek azt állították, hogy könnyebben boldogulnának a frissítésekkel, ha ezeket rendszeres időközönként ütemeznék be, a Horizont 2020 végrehajtása során felmerülő igények kielégítésére.

7. ábra. Az MGA és az AMGA gyakori frissítéseinek hatása



Forrás: Számvevőszék.

Az egyszerűsítésre lehetőséget kínáló új kezdeményezéseket nem vizsgálták meg és nem értékelték teljes körűen

Egyösszegű átalány és pénzdíjak

56. A Bizottság – az Európai Parlament¹⁹ és a Tanács ösztönzésére²⁰ – a 2014 és 2020 közötti időszakra szóló TPK, valamint a Horizont 2020 elindítását megelőzően megkezdte annak a lehetőségnek a megvizsgálását, hogy innovatív, egyszerűsített költségelszámolás révén egyszerűsítse a támogatások kezelését. Az egyösszegű átalányok és az ösztönző pénzdíjak alkalmazásának jogalapja a 2012. évi költségvetési rendelet²¹.

57. A Horizont 2020 keretében korlátozott mértékben használják az egyszerűsített költségelszámolást, a pénzdíjakat csak néhány kezdeményezés támogatására alkalmazzák²², egyösszegű átalányokat pedig az alábbiak támogatására vesznek igénybe: i. az 1. kkv-támogató eszköz projektjei, ii. korlátozott számú kísérő intézkedés, valamint iii. két kísérleti felhívás²³ a 2018 és 2020 közötti munkaprogramban szereplő, több kedvezményezettre irányuló projektekre és a Marie Skłodowska-Curie-cselekvések keretében, különleges igényekre nyújtott támogatásokra.

58. 2018 szeptemberében az egyösszegű átalányokkal kapcsolatos két kísérleti pályázat még folyamatban volt, így teljes projektciklusok elemzése alapján még nem állt rendelkezésre döntő bizonyíték.

59. Felmérésünk és a helyszíni látogatások során megkérdeztük a Horizont 2020 kedvezményezettjeit és az ernyőszövetségeket arról, hogy kedvezően fogadnák-e az

¹⁹ P7_TA(2010)0401, az Európai Parlament 2010. november 11-i állásfoglalása a kutatási keretprogramok végrehajtásának egyszerűsítéséről (2010/2079(INI)).

²⁰ A Versenyképességi Tanács 3016. ülésének következtetései, Brüsszel, 2010. május 26.

²¹ A 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom rendelet az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról (HL L 298., 2012.10.26., 1. o.).

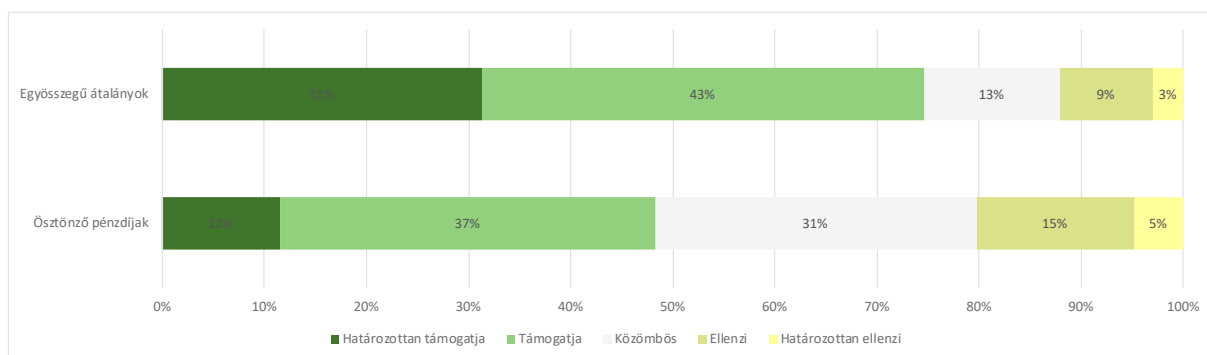
²² A pénzdíjak összértéke a Horizont 2020 költségvetésének kb. 0,11%-a.

²³ A DT-NMBP-20-2018. sz. felhívás (egyszakaszos). Az SC1-BHC-15-2018. sz. felhívás (kétszakaszos).

egyszerűsített költségelszámolás kiterjedtebb alkalmazását, és hogy véleményük szerint melyek a legfőbb előnyök és hátrányok.

60. A felmérésünkre adott válaszok szerint az egyszerűsített költségelszámolás életképes alternatívának tekinthető a hagyományos költség-visszatérítéshez képest. A **8. ábra** szerint a válaszadók 74%-a üdvözlőné az egyösszegű átalány szélesebb körű alkalmazását, 49%-uk pedig ösztönző pénzdíjak bevezetését részesítené előnyben.

8. ábra. Vélemények az egyösszegű átalányok és az ösztönző pénzdíjak használatának bővítéséről

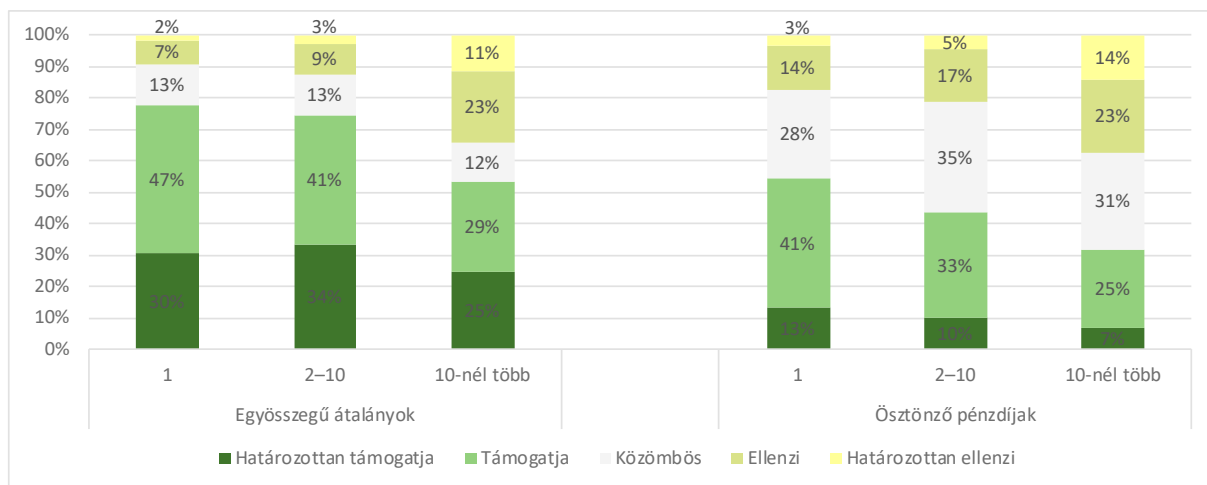


Forrás: a Számvevőszék felmérése, 2018. március.

61. Az egyszerűsített költségelszámolás megítélése a kedvezményezettek típusától függően változik, és különösen tapasztalatuk mértékétől függ²⁴. A tapasztaltabb kedvezményezettek kevésbé hajlanak az egyösszegű átalány, illetve az ösztönző díjak szélesebb körű elfogadására (lásd: **9. ábra**).

²⁴ A tapasztalat itt az olyan Horizont 2020 projektek számán alapul, amelyekben a kedvezményezett részt vett.

9. ábra. Vélemény az egyszegű átalányok és az ösztönző pénzdíjak bővebb használatáról, a tapasztalat szintje (a Horizont 2020 projektek száma) alapján



Forrás: a Számvevőszék felmérése, 2018. március.

62. Az általában kedvező vélemény ellenére a kedvezményezettek bizonyos aggályoknak adtak hangot az egyszegű átalányok és a pénzdíjak tekintetében, hangsúlyozták az érzékelt kockázatokat, és rámutattak arra, hogy az egyszerűsített költségelszámolás nem feltétlenül alkalmas minden projekt típus esetében. Ezeket az aggályokat az általunk megkérdezett kedvezményezettek és nemzeti kapcsolattartó pontok is osztották (lásd: **I. melléklet**).

63. Az egyszerűsített költségelszámolás csökkentheti az adminisztrációs terheket és a hibák előfordulását a Horizont 2020 támogatásai esetében, lehetővé téve, hogy a kedvezményezettek a tudományos célokra összpontosíthassanak, a projekteket pedig rugalmasabban irányíthassák. Ám az egyszerűsített költségelszámolás nem feltétlenül alkalmas minden kutatási és innovációs projekt esetében, a Bizottság pedig nem rendelkezik elegendő bizonyítékkal kísérleti vizsgálatainak alapján.

64. Ahogy azt a 2018. márciusi tájékoztatónkban is leszögeztük, a megfelelően megtervezett, egyszegű átalány kifizetésén alapuló finanszírozási rendszerek nagyobb mértékű részvételt is ösztönözhetnek minden típusú kedvezményezett csoport részéről (ideértve a kkv-kat és az új résztvevőket).

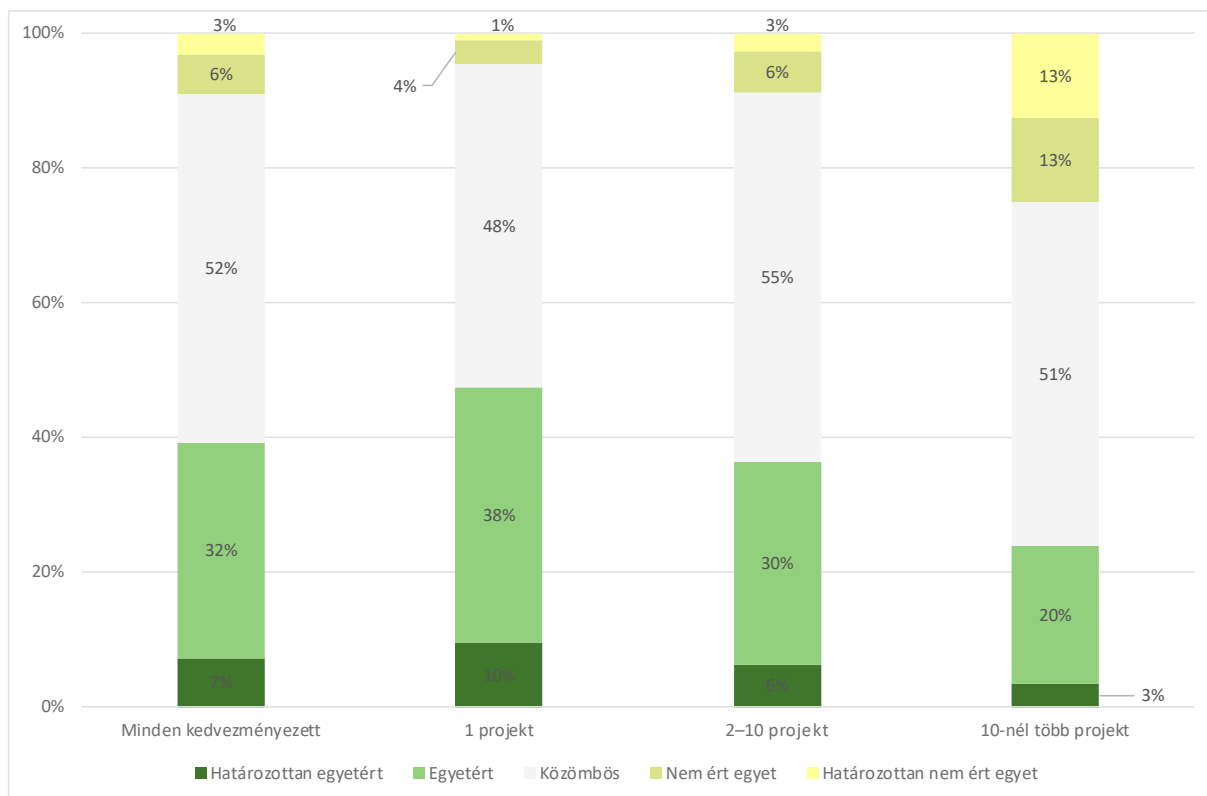
Többlépcsős finanszírozás

65. A többlépcsős finanszírozás úgy működik, hogy a támogatás kedvezményezettjei számára rendelkezésre bocsátanak egy mechanizmust a Horizont 2020-ból kapott finanszírozás harmadik felek részére, altámogatások (pályázati felhívást követően) vagy pénzdíjak formájában történő továbbítására. Így az adminisztrációs terhet a Bizottság helyett az altámogatások pályázati felhívásait kezelő kedvezményezettre helyeződik át.

66. A Horizont 2020 kedvezményezettje vagy konzorciuma saját pályázati felhívást tesz közzé, hogy felkeltse a kedvezményezettek bizonyos potenciális csoportjainak, különösen az induló innovatív vállalkozásoknak és a kkv-knak a figyelmét, és az egyes harmadik felek számára 50 000 és 150 000 euró közötti támogatást biztosít. A többlépcsős finanszírozást kísérleti jelleggel a hetedik keretprogramban vezették be; az Európai Bizottság a Horizont 2020 keretében egyre szélesebb körben használja ezt a mechanizmust.

67. Felmérésünkben arra kérdeztünk rá, hogy a többlépcsős finanszírozás Horizont 2020 keretében történő alkalmazása kisebb adminisztrációs terhet jelent-e a hetedik keretprogramhoz képest. A véleményüknek hangot adó válaszadók kis többséggel (52%) úgy nyilatkoztak, hogy a többlépcsős támogatások e tekintetben alig vagy egyáltalán nem okoztak változást, míg 39%-uk szerint valóban alacsonyabb a teher a hetedik keretprogramhoz képest. A **10. ábra** azt szemlélteti, hogy a tapasztalat függvényében hogyan változik a többlépcsős finanszírozás megítélése: a több mint tíz Horizont 2020 projektben részt vevő válaszadók 23%-a szerint a többlépcsős finanszírozás csökkentette adminisztrációs terhüket, míg 26%-uk számára fokozódott az adminisztráció.

10. ábra. A többlépcsős támogatások mennyiben csökkentették az adminisztrációs terheket a hetedik keretprogramhoz képest, a tapasztalat szintje (a Horizont 2020 projektek száma) alapján



Forrás: a Számvevőszék felmérése, 2018. március.

68. Megállapítottuk, hogy a Bizottság által kiadott iránymutatás²⁵ nem volt elég egyértelmű a kedvezményezettek számára azt illetően, hogyan kezeljék a többlépcsős támogatásra vonatkozó pályázati felhívásokat. Ráadásul a megkérdezett kedvezményezettek bizonytalanok voltak azzal kapcsolatban, hogy milyen típusú szabályozást kell alkalmazniuk pályázati felhívásuk megtervezésekor, illetve a támogatások harmadik felek számára történő nyújtásakor.

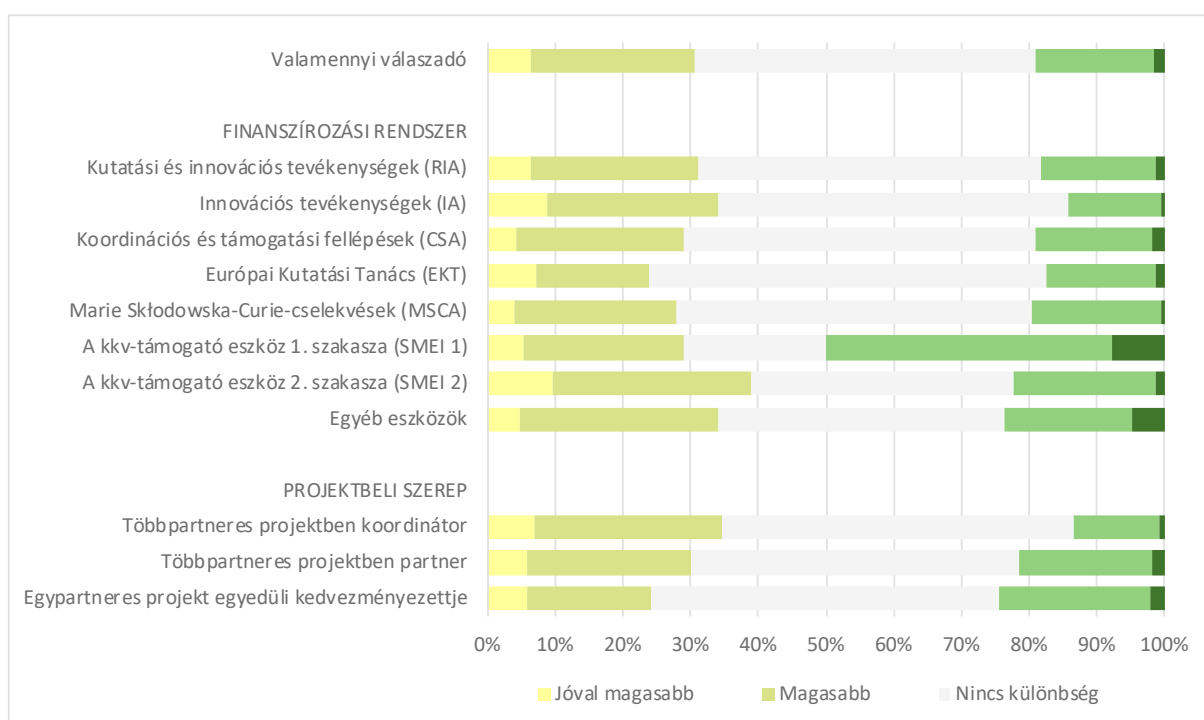
69. A Bizottság nem végzett olyan utólagos értékelést a többlépcsős finanszírozási mechanizmusra vonatkozóan, amellyel megállapítható lett volna, hogy az eredményesen és hatékonyan érte-e el a kívánt eredményeket.

²⁵ Iránymutató feljegyzés a harmadik felek számára a Horizont 2020 keretében nyújtandó pénzügyi támogatásról.

A támogatás megszerzése gyorsabb, ám nem aknázták ki teljes mértékben az adminisztrációs teher csökkentésére rendelkezésre álló lehetőségeket

70. Egyensúlyt kell találni egyrészt a pályázat benyújtására szánt idő, erőfeszítés és pénz minimalizálása, másrészt pedig az ahhoz elegendő információk benyújtása között, hogy a Bizottság összehasonlíthassa a pályázatokat, és megállapíthassa, melyek érdemlik meg leginkább a finanszírozást. A pályázati eljárás egyszerűsítése különösen fontos, hiszen kevés pályázat lesz sikeres, és csak minden nyolcadik pályázat részesül támogatásban²⁶.

11. ábra. A pályázatok előkészítésével kapcsolatos munka a Horizont 2020-ban a hetedik keretprogramhoz képest, finanszírozási rendszer és projektbeli szerep alapján



Forrás: a Számvevőszék felmérése, 2018. március.

71. Felmérésünkben megkértük a kedvezményezetteket, hogy hasonlítsák össze a hetedik keretprogramot és a Horizont 2020-at a pályázatok elkészítéséhez szükséges adminisztrációs munkateher szempontjából. Az összehasonlításra képes válaszadók (lásd: **11. ábra**) 30%-a

²⁶ Európai Bizottság, „Horizon 2020 in full swing - Three years on - Key facts and figures 2014–2016” (Lendületben a Horizont 2020: Főbb tények és számok a 2014 és 2016 közötti első hároméves időszakra vonatkozóan), 2017. december.

számolt be nagyobb munkateherről, 20%-a kisebb munkateherről, a válaszadók kb. fele szerint pedig egyáltalán nem mutatkozott különbség. Az SMEI-1 kedvezményezettjei számoltak be a legtöbb javulásról, és e válaszadók fele szerint jelenlegi terheik kisebbek vagy jóval kisebbek, mint a hetedik keretprogramban. Ám az SMEI-1 új eszköz volt a Horizont 2020-ban, a hetedik keretprogramban pedig „A kkv-k javára végzett kutatás” című fellépés eltérő finanszírozási rendszert alkalmazott. A projektkoordinátorok a munkateher fokozottabb növekedéséről számoltak be, mint más kedvezményezettek; ez annak a változásnak a következménye, hogy a projektkoordinációt és a Bizottsággal való interakciót a Horizont 2020 alatti saját szintjükön központosítják.

A tárgyalási szakasz megszüntetésével felgyorsult a támogatás odaítéléséhez szükséges idő

72. A Horizont 2020 által bevezetett változások egyike a „tárgyalási szakasz” megszüntetése volt, amire korábban a finanszírozandó pályázat kiválasztása és a támogatási megállapodás aláírása között került sor. A projekteket a Horizont 2020-ban a pályázatban javasolt formában kell végrehajtani.

73. A felmérés válaszadói és a megkérdezett kedvezményezettek általában támogatták a tárgyalást mellőző megközelítést. Ugyanakkor egy kisebbség szerint a tárgyalások megszüntetése csökkenti a projektek fejlesztési lehetőségét, és növeli annak valószínűségét, hogy az aláírást követően módosítanak egy támogatási megállapodást.

74. A tárgyalási szakasz megszüntetésének célja a finanszírozott projektek gyorsabb elindítása volt. „A támogatás odaítéléséhez szükséges idő” mint mutató a pályázat lezárása és a támogatási megállapodás aláírása – egy projekt hivatalos megkezdése – közötti időszakként határozható meg. A Horizont 2020 részvételi szabályai nyolc hónapban maximalizálják a támogatás odaítéléséhez szükséges időt²⁷. E folyamat hosszának csökkentése egyaránt fontos a sikertelen pályázók számára – akiknek a lehető leghamarabb

²⁷ Az 1290/2013/EU rendelet 20. cikke: „legfeljebb öt hónap a pályázóknak a pályázat elfogadásáról való tájékoztatása esetében, majd legfeljebb három hónap a támogatási megállapodás aláírása esetében”.

alternatív megoldásról kell gondoskodnia – és a sikeresek számára – akik adott esetben versenytársaikat megelőzve szeretnének egy terméket forgalomba hozni.

12. ábra. A támogatás odaítéléséhez szükséges átlagos idő napokban, programidőszak szerint

	FP6 (2002–2006) ¹	FP7 (2007–2013) ²	Horizont 2020 (2014–2017) ³
A támogatás odaítéléséhez szükséges idő	347	309	191

¹ A felhívásban szereplő határidő és a támogatás aláírása között eltelt napok átlagos száma.

² A felhívásban szereplő határidő és a támogatás aláírása között eltelt napok átlagos száma (az EKT kivételével).

³ A felhívásban szereplő határidő és a támogatás aláírása között eltelt napok átlagos száma (az EKT kivételével).

Forrás: Európai Bizottság.

75. A tárgyalási szakasz megszüntetése az elektronikus dokumentumtovábbítás és aláírás egyre terjedő használatával együtt jelentős mértékben lerövidítette a támogatás odaítéléséhez szükséges időt a hetedik keretprogramhoz és a hatodik keretprogramhoz képest (lásd: **12. ábra**).

A kétszakaszos megközelítés szélesebb körű használata a nagyszámú sikertelen pályázó esetében csökkentheti a költségeket

76. A részvételi szabályok²⁸ 15. cikkének (5) bekezdésével összhangban a Horizont 2020 egy- és kétszakaszos értékelési eljárásokat is alkalmaz. A koordinátorok a kétszakaszos megközelítés esetében rövid pályázatokat nyújtanak be első értékelés céljából, majd a sikeres pályázókat felkérik teljes pályázat benyújtására. Egy második értékelést követően

²⁸ „Adott esetben, és ha a pályázati felhívások célkitűzéseivel összeegyeztethető, a Bizottság figyelembe veszi a [...] kétszakaszos benyújtási eljárás alkalmazásának lehetőségét.”

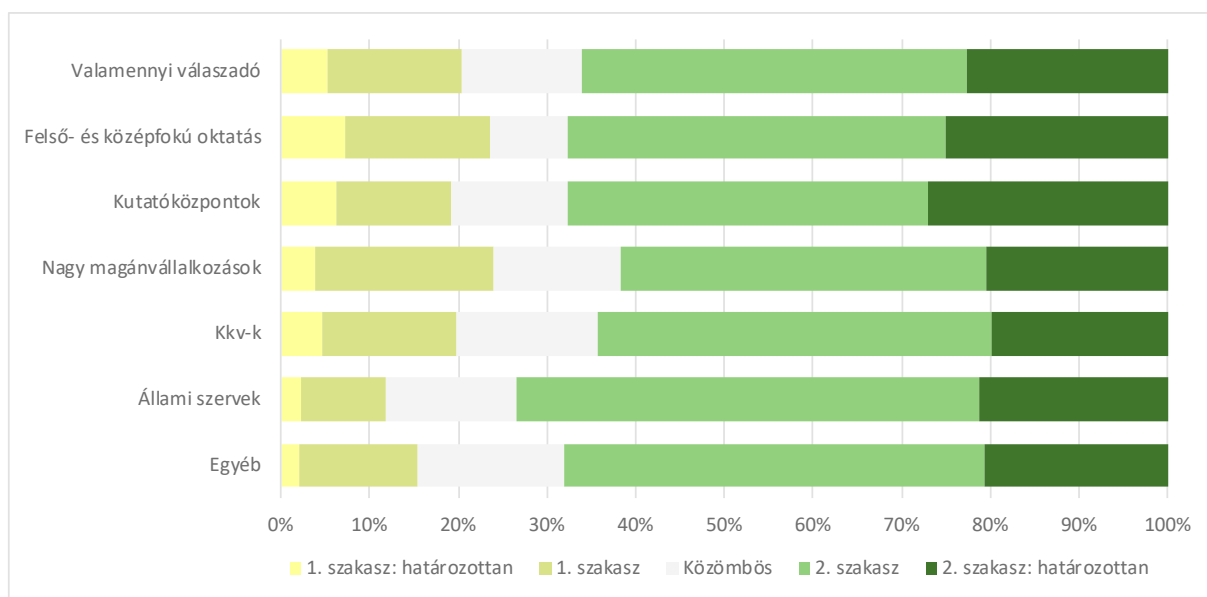
rangsorolt listát továbbítanak a Bizottság számára, a kiválasztáshoz. A Horizont 2020-ban valamennyi teljes pályázat kb. 10%-a érkezett be a kétszakaszos megközelítés alkalmazása útján²⁹.

77. A kétszakaszos megközelítés alkalmazásával a pályázók elkerülhetik azt, hogy szükségtelen erőfeszítéseket tegyenek a végső soron sikertelen projektpályázatok részletes kidolgozására. Egyes projektek esetében azonban túl lassú lehet a kétszakaszos eljárás, és felmerül annak kockázata, hogy a termékek a versenytársakéihoz képest később kerülnek forgalomba. A Bizottság becslése szerint a második értékelési szakasz kb. három hónappal hosszabbítja meg az eljárást, és további adminisztratív költségeket is jelent a Bizottság számára.

78. Felmérésünk válaszadói általában úgy ítélték meg, hogy a kétszakaszos értékelés csökkentheti a benyújtással kapcsolatos általános munkaterhet, leginkább pedig az állami szervek támogatták (lásd: **13. ábra**). Egyes általunk megkérdezett kedvezményezettek úgy vélték, hogy a pályázat elkészítésével kapcsolatos munka nagyrészt a konzorcium létrehozásából és az alapgondolat ahhoz kellően részletes kidolgozásából fakad, hogy minimalizálható legyen az elutasítás kockázata, mintsem magának a pályázatnak a megírásából; számukra egy kétszakaszos megközelítés nem jelentene nagy különbséget a munkateher szempontjából. Mások azon aggályuknak adtak hangot, hogy késedelmes lehet az első szakaszbeli jóváhagyás, és emiatt mindenképpen elő kell készülni a második szakaszra, ami ellensúlyozza az erőforrások esetleges megtakarítását.

²⁹ SWD(2017) 220 final – „A Horizont 2020 átfogó időközi értékelése”.

13. ábra. Az egy-, illetve kétszakaszos értékelés előnyben részesítése, a válaszadó típusa szerint



Forrás: a Számvevőszék felmérése, 2018. március.

79. Sok pályázó fektet rengeteg időt és pénzt végső soron sikertelen pályázatok kidolgozásába. Az általunk megkérdezett kedvezményezettek általánosságban egyetértettek azzal, hogy ez a probléma a kétszakaszos értékelések használatának bővítésével csökkenthető, de csak akkor, ha a támogatás odaítéléséhez szükséges időhöz kapcsolódó esetleges késedelmek nem okoznak egyéb hátrányokat.

Továbbra is aggályos az értékelések és a sikertelen pályázóknak szóló visszajelzések minősége

80. A pályázatok megfelelő kritériumok alapján történő, magas színvonalú értékelése – habár csak közvetetten kapcsolódik az egyszerűsítéshez – elengedhetetlen annak biztosításához, hogy a legjobb projekteket finanszírozzák és megvalósuljanak a Horizont 2020 céljai. A sikertelen pályázóknak informatív visszajelzésre van szüksége, és indokolni kell a döntést, hogy a későbbi pályázásban ez segítse őket.

81. Az érvényes és támogatható pályázatokat meghatározott kritériumok alapján legalább három független szakértő értékeli. Az egyes értékelők pontokat adnak a kiválóságra, a hatásra, valamint a végrehajtás minőségére és hatékonyságára, a Horizont 2020 munkaprogramjában közzétett odaítélési kritériumok alapján. Az „értékelő bizottság”

összefoglaló jelentést készít minden beérkezett pályázatról; a Bizottság később ezek alapján készíti el a finanszírozási listát.

Értékelések

82. A Horizont 2020-ba bevont független szakértőket a Kutatási Végrehajtó Ügynökség (REA) irányítja és bízta meg, habár az egyes pályázati felhívások esetében a főigazgatóságok konkrét egységei (vagy egyes ügynökségek) végzik a kiválasztást 120 000 regisztrált szakértő adatbázisából (a szakértők maguk regisztrálnak az adatbázisban, amihez támogatás, jóváhagyás vagy minőség-ellenőrzés nem szükséges). Az adatbázist nyílt szakértői felhívás alapján hozzák létre. A Bizottság köteles minden évben közzétenni az igénybe vett értékelők listáját. A szakértők esetében frissítési és rotációs szabályokat kell alkalmazni. Például egy adott pályázati felhívásnál igénybe vett szakértők legalább 25%-a olyan személy kell, hogy legyen, akit az előző három évben nem alkalmaztak. Az REA a teljesen új értékelők számát is figyelemmel kíséri

83. A DG RTD által az értékelőkről készített felmérésben³⁰ az értékelők 44%-a válaszolta azt, hogy kevesebb idő alapján részesültek tiszteletdíjban, mint amennyire ténylegesen szükségük volt a feladathoz, és amennyit a munkára fordítottak. Ha egy értékelésre nem szánnak elég időt, ez lényegesen ronthatja annak minőségét.

84. A kedvezményezettekről készült felmérésünk legtöbb válaszadója megfelelőnek tekintette az értékelési kritériumokat, és csak 17%-uk adott hangot kedvezőtlen véleménynek. Egyes kedvezményezettek ugyanakkor megkérdőjelezték, hogy a szakértők elegendő szakmai tudással rendelkeznek-e az adott területen. A Bizottság által a Horizont 2020-ról készített saját időközi értékelés³¹ arra a következtetésre jutott, hogy javítani kell az értékelési folyamat akkori minőségét.

³⁰ A REA működésének értékelése (2012–2015), végleges jelentés, 2016.

³¹ SWD(2017) 221 final, „A Horizont 2020 átfogó időközi értékelése”, 1. melléklet.

85. Ahhoz, hogy képzett értékelőket lehessen bevonni, a pályázatokat megfelelően értékeljük, valamint a legjobb pályázatokat válasszák ki és finanszírozzák, megfelelő tiszteletdíjra van szükség.

86. A szakértőket munkanaponként díjazák, ám ezt a díjazást 2007 óta nem igazították ki. A szakértők egy-egy értékelésre átlagosan 5,6 órát fordítanak³², ami véleményünk szerint nem elegendő ahhoz, hogy az értékelő alaposan elolvasson egy pályázatot, és arról magas színvonalú értékelést készítsen.

87. Ilyen módon fennáll annak a kockázata, hogy az elégtelen tiszteletdíj miatt egyes képzett személyek nem fognak részt venni az értékelési folyamatban. Ugyanilyen hatással lehet az is, ha nem fordítanak elég időt az értékelésre, és/vagy ez ronthatja az értékelés minőségét.

Visszajelzés

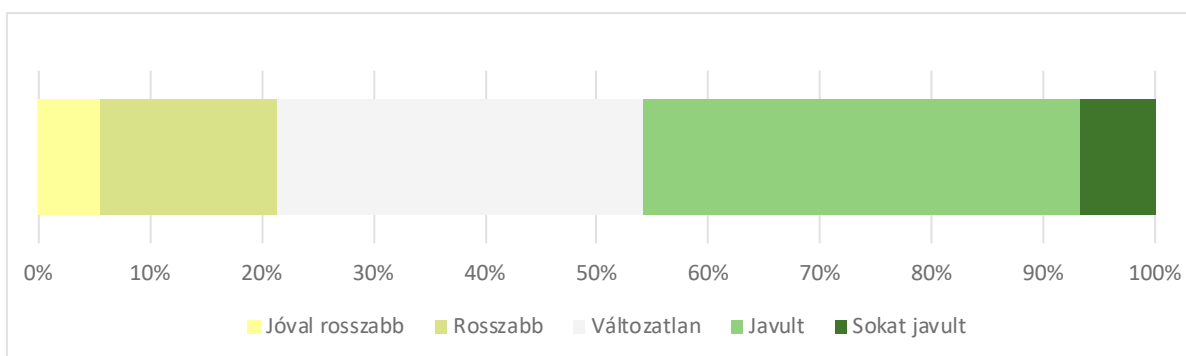
88. A sikertelen pályázatok eredményéről a pályázóknak adott visszajelzés egyszerűsítheti munkájukat a későbbi pályázatok kidolgozása során, és hozzájárul a Horizont 2020 program általános minőségéhez.

89. A koordinátorokat és a résztvevők kapcsolattartóit eredményközlő levélben tájékoztatják az értékelés eredményéről. Bár a felmérés válaszadóinak 46%-a úgy nyilatkozott, hogy a visszajelzések minősége a hetedik keretprogramhoz képest javult a Horizont 2020-ban (lásd: **14. ábra**), a kedvezményezettekkel készült interjúk és a felmérésünkre tett észrevételek során aggályokat fogalmaztak meg az értékelésekre vonatkozó visszajelzések minőségéről. A felmérés minden ötödik válaszadója úgy vélte, hogy a hetedik keretprogramhoz képest rosszabb minőségű a Horizont 2020. A Bizottság Horizont 2020-ról készült időközi értékelése³³ szintén azt állapította meg, hogy a válaszadók 34%-a szerint a visszajelzések minősége „gyenge” vagy „nagyon gyenge”.

³² SWD(2017) 220 final, „A Horizont 2020 átfogó időközi értékelése”, 2017. május.

³³ SWD(2017) 220 final, „A Horizont 2020 átfogó időközi értékelése”, 2017. május.

14. ábra. Vélemények az értékelő visszajelzésekről a Horizont 2020-ban a hetedik keretprogramhoz viszonyítva



Forrás: a Számvevőszék felmérése, 2018. március.

90. A kedvezményezettek általános problémája volt – úgy a Bizottság felé, mint a felmérésre adott észrevételekben –, hogy miután először nem értek el sikert, egy következő felhívásra újból benyújtottak egy pályázatot, és abban végrehajtották az értékelő visszajelzésén alapuló változtatásokat, ám még a korábbinál is kevesebb pontot kaptak. Ugyanakkor elképzelhető, hogy a felhívás eltért az előzőtől, vagy hogy az eredeti ötlet idővel kevésbé bizonyult innovatívnak.

A kiválósági pecsét nem felelt meg a várakozásoknak

91. A „kiválósági pecsét” egy minőségi címke, amelyet olyan projektpályázatoknak ítélnék oda, amelyeket – bár eleget tettek a Horizont 2020 keretében történő finanszírozás kiválasztási és odaítélési kritériumainak, és az előre meghatározott minőségi küszöb feletti pontszámot kaptak – a költségvetési korlátok miatt végül nem lehetett őket támogatni. Az a cél, hogy a kiválósági pecsét birtokosainak segítsenek pályázatukhoz egyéb nemzeti, uniós vagy nemzetközi programok keretében támogatást szerezni anélkül, hogy a pályázatok újbóli benyújtása kapcsán további adminisztrációs terhek hárulnának rájuk. A Bizottság 2015 októberében indította el a „kiválósági pecsét” kezdeményezést. A kezdeményezést kísérleti jelleggel először a kkv-támogató eszközben alkalmazták, 2016-ban pedig a Marie Skłodowska-Curie egyéni ösztöndíjakra is kiterjesztették.

92. Felmérésünkben arról kérdeztük a kiválósági pecsét díjazottjait, hogy a címke segítette-e őket abban, hogy más forrásokból finanszírozásban részesüljenek. Megállapításunk szerint

a kiválósági pecsétet nem ismerik el egyetemesen: csak a válaszadók 15%-a állította azt, hogy a pecsét segítségével jutott egyéb finanszírozáshoz (lásd: **15. ábra**).

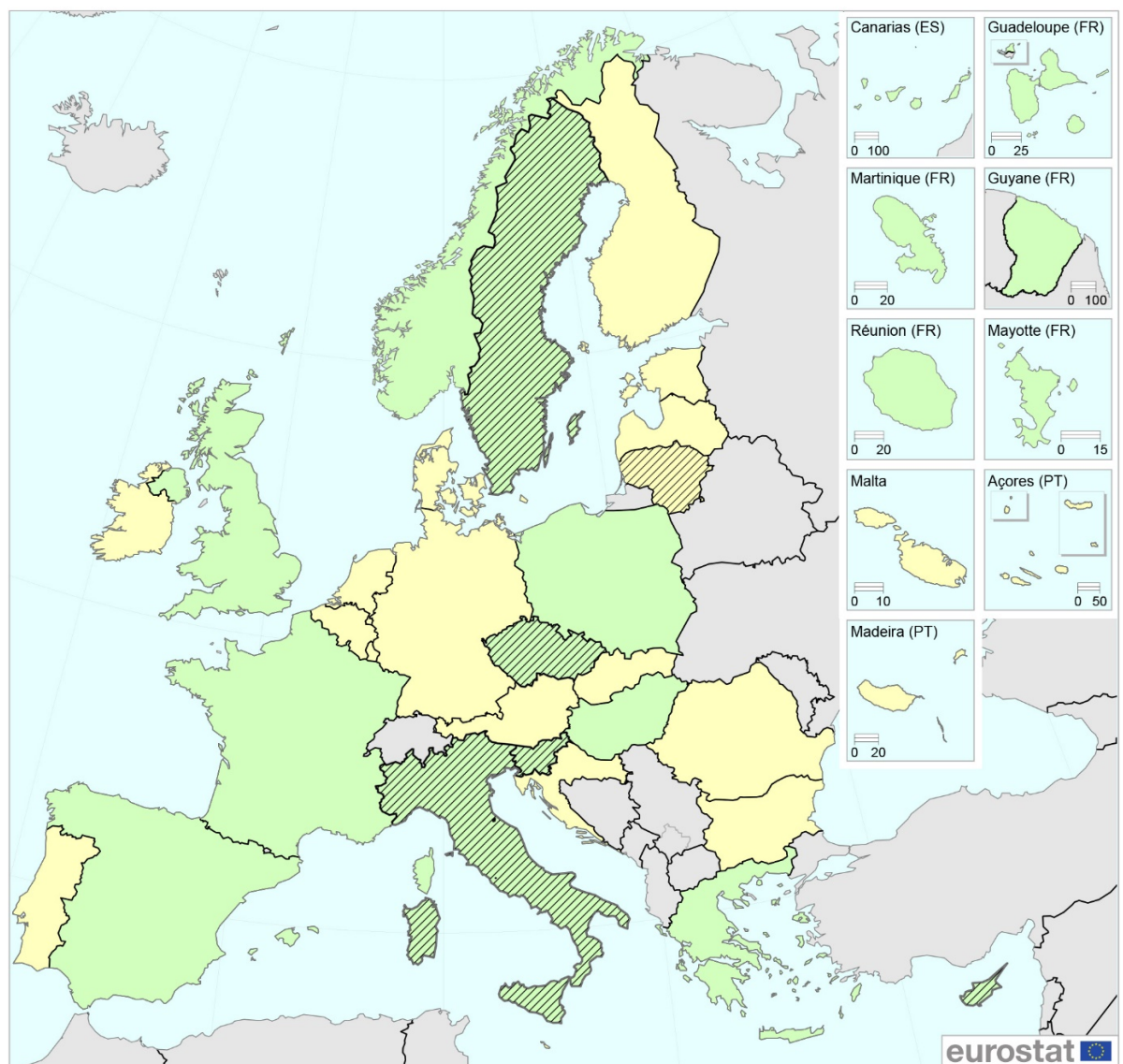
93. Azt állapítottuk meg, hogy a kiválósági pecsét a Bizottság tájékoztatási kampánya ellenére sikertelen volt, ami a következőknek tudható be: i. más finanszírozási intézmények nem ismerik el; ii. nincs egyértelmű iránymutatás a címke használati módjáról; valamint .iii. a nemzeti és egyéb uniós programok, valamint a Horizont 2020 nem igazodnak egymáshoz a témákat, a kiválasztási és az odaítélési kritériumokat, valamint az értékelési folyamatokat illetően.

94. Ráadásul a kiválósági pecsét Bizottság általi bevezetése idején még nem alakultak ki az eredményes együttműködési mechanizmusok más finanszírozási rendszerekkel, és nem volt eléggé egyértelmű az állami támogatási szabályok alkalmazása a kiválósági pecsét szerinti projekteket támogató közfinanszírozásra. A Bizottság 2017-ig nem tette egyértelművé az állami támogatási szabályok alkalmazhatóságát³⁴.

95. A Bizottság országonként gyűjt adatokat a kiválósági pecsétet elismerő támogatási rendszerekről (lásd: **15. ábra**). Felmérésünkben arról érdeklődtünk, hogy a pecsét kedvezményezettjei az egyes országokban hogyan férnek hozzá alternatív finanszírozási forrásokhoz. A válaszok szerint az egyéb forrásokhoz való hozzáférés az uniós tagállamokban összességében még mindig korlátozott. A Bizottságnak nincsenek adatai arról, hogy az egyes országokban más programokból hány kiválósági pecséttel rendelkező projektet finanszíroznak.

³⁴ Bizottsági szolgálati munkadokumentum: a bizottsági szolgálatok magyarázó feljegyzése az állami támogatási szabályoknak az olyan nemzeti és regionális finanszírozási rendszerek esetében történő alkalmazásáról, amelyek alternatív támogatást nyújtanak Horizont 2020 „kiválósági pecséttel” rendelkező kvv-eszköz projektjavaslatokhoz, 2017. január.

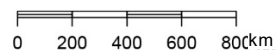
15. ábra. A kiválósági pecsét hasznossága



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

Országokénti rendszerek

- A kvv-támogató eszköz tekintetében kiválóságipecsét-rendszerrel rendelkező országok
- A Marie Skłodowska-Curie-cselekvések tekintetében kiválóságipecsét-rendszerrel rendelkező országok
- Kiválóságipecsét-rendszerrel nem rendelkező országok



Forrás: Eurostat.

96. Amint azt 2018. márciusi tájékoztatónkban leszögeztük: mivel nincs megfelelő koordinációs mechanizmus a Horizont 2020 és más európai és nemzeti programok között, a kiválósági pecsét nem tudja kellő mértékben elősegíteni, hogy a kedvezményezettek

alternatív finanszírozási forrásokat találjanak. Vagyis a pecsét nem tudta enyhíteni a kutatásfinanszírozásra való pályázás terheit.

A projektköltségekre vonatkozó beszámolás és ellenőrzés

Egyszerűsödtek a személyzeti költségekre vonatkozó szabályok, bizonyos változások azonban nehézségeket támasztottak a kedvezményezettek számára, és továbbra is a személyzeti költségek jelentik az egyik legfőbb hibaforrást

97. A személyzeti költségek jelentik az egyik fő költségkategóriát, és a Horizont 2020 kutatási projektek összköltségének átlagosan kb. 45%-át teszik ki.

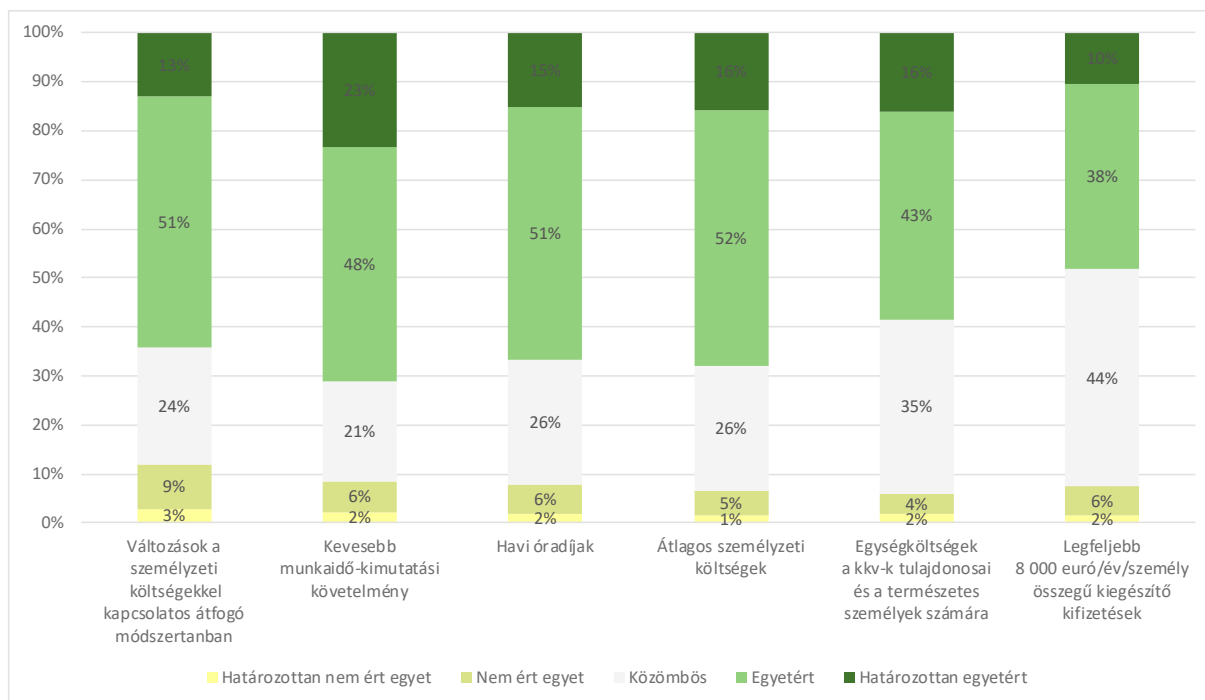
98. Felmérésünk és helyszíni látogatásaink során arról kérdeztük a Horizont 2020 kedvezményezettjeit, hogy pozitívnak tekintik-e a Horizont 2020 keretében a személyzeti költségek kiszámítása és az ezekkel kapcsolatos beszámolás tekintetében bevezetett egyszerűsítést, valamint hogy továbbra is csökkentendő és csökkenthető-e az adminisztratív teher ezen a területen.

99. A válaszadók többsége pozitívan ítélte meg a Horizont 2020 keretében a személyzeti költségek vonatkozásában bevezetett változásokat. A **16. ábra** foglalja össze azokat a véleményeket, amelyeket a válaszadók az alábbiak tekintetében kifejtettek:

- változások a személyzeti költségek kiszámításával kapcsolatos átfogó módszertanban;
- a munkaidő-nyilvántartási követelmények könnyítése (pl. a munkaidő-nyilvántartási követelmények eltörlése a kizárólag Horizont 2020 projektekkel foglalkozó alkalmazottak esetében);
- havi óradíjak elfogadása az éves óradíjak mellett;
- a kedvezményezettek által kiszámított átlagos személyzeti költségek alkalmazása;
- egységköltségek alkalmazása a kkv-k tulajdonosai és a bérezetlen természetes személyek számára;

- személyenként és évenként legfeljebb 8 000 euró kiegészítő kifizetés elfogadása nonprofit szervezetek esetében.

16. ábra. A Horizont 2020 keretében bevezetett egyszerűsítő intézkedések csökkentették az adminisztrációs terhet a hetedik keretprogramhoz képest



Forrás: a Számvevőszék felmérése, 2018. március.

100. A felmérésünk eredményeit közelebbről megvizsgálva megállapítható, hogy:

- a vélemények a válaszadók Horizont 2020 projektekkel kapcsolatos tapasztalataitól függenek³⁵, a tapasztaltabb kedvezményezettek általában kevésbé ítélik meg pozitívan a bevezetett változásokat;
- arra a kérdésre, hogy a Horizont 2020 keretében bevezetett intézkedések közül melyek *növelték* a projektköltségekre vonatkozó beszámolás adminisztrációs terhét, a legtöbb válaszadó a személyzeti költségek kiszámításával és az ezekre vonatkozó beszámolással kapcsolatos intézkedéseket emelte ki;

³⁵ A tapasztalat az olyan Horizont 2020 projektek számán alapul, amelyekben a kedvezményezett részt vett.

- arra a kérdésre, hogy a kilencedik keretprogram esetében hol van szükség leginkább egyszerűsítésre, a válaszadók a személyzeti költségekre vonatkozó beszámolást nevezték meg.

101. Ráadásul felmérésünk válaszadóinak 41%-a úgy nyilatkozott, hogy külön munkaidő-nyilvántartási rendszert kellett működtetniük Horizont 2020 projektjeik kezelésére, és a hetedik keretprogramhoz képest a terhek nem csökkentek jelentős mértékben.

102. A kedvezményezettek és más érdekelt felek (úgy mint nemzeti kapcsolattartó pontok és szövetségek) által leggyakrabban említett panaszok a következőkhöz kapcsolódtak:

- részletes munkaidő-kimutatások használata, munkacsomagonkénti bontásban;
- megterhelő átszámítások, amelyeket egyes kedvezményezetteknek ahhoz kellett elvégeznie, hogy személyzetük bérét a Horizont 2020 szabályaihoz igazítsák;
- a Horizont 2020 végrehajtása során gyakran bevezetett változások;
- a kiegészítő javadalmazás koncepciója alkalmazásának nehézségei.

103. Miután a Bizottság elvégezte a Horizont 2020 projektek első ellenőrzéseit, minden további kiigazítás 68%-a a személyzeti költségek nem megfelelő bejelentéséhez kapcsolódott³⁶. Ezek túlnyomó többsége (az összes 65%-a) maguknak a személyzeti költségeknek a kiszámításához (konkrétan a produktív órák helytelen kiszámításához, helytelen bérköltségekhez, adott tevékenység tekintetében helytelenül bejelentett időhöz, hiányzó munkaidő-nyilvántartásokhoz, helytelen kiegészítő javadalmazáshoz), míg a fennmaradó (az összes 3%-a) az egységköltségként bejelentett személyzeti költségekhez kapcsolódott³⁷.

³⁶ A Számvevőszék is rendszeresen talál ilyen hibákat, amelyekről éves jelentéseiben számol be.

³⁷ A nemzeti kapcsolattartó pontok ülése, *Ellenőrzések és pénzügyi kérdések* című prezentáció, 2018. március 14–15.

104. A véleményt nyilvánító válaszadók 70%-a szerint a Horizont 2020 projektköltség-visszatérítési szabályai a hetedik keretprogramhoz képest nagyobb mértékben hagyatkoznak a szokásos költségelszámolási gyakorlatok elfogadására. Ugyanakkor továbbra is magas azon kedvezményezettek aránya, akik nem látnak különbséget a szokásos költségelszámolási gyakorlatok elfogadási szintjében a hetedik keretprogram és a Horizont 2020 között.

105. A szokásos költségelszámolási gyakorlatok alkalmazásának fokozása – különösen a személyzeti költségek esetében – csökkentheti az adminisztrációs terheket.

Csökkent az ellenőrzési teher, ám a kiszervezett utólagos ellenőrzések során a kedvezményezettek következetlen bánásmódot tapasztalnak

106. A Horizont 2020 szerinti kiadásokra vonatkozó kontroll- és ellenőrzési alapelveket a Horizont 2020 rendelet³⁸ határozza meg. Ezek célja a következő: i. megfelelő egyensúly a bizalom és az ellenőrzés között, valamint ii. a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség elveinek megfelelő ellenőrzési folyamat, a résztvevőkre háruló ellenőrzési teher minimalizálása érdekében.

³⁸ A Horizont 2020-at létrehozó 1291/2013/EU rendelet 29. cikke.

17. ábra. A Bizottság pénzügyi kontroll- és ellenőrzési stratégiája a Horizont 2020-ban

A pénzügyi kimutatásokra vonatkozó igazolás (CFS)	A kifizetési kérelmek projekt- és finanszírozási tisztviselők által történő előzetes ellenőrzése	A kifizetett támogatások egy mintájának utólagos ellenőrzései
<ul style="list-style-type: none"> • a kedvezményezettek által megbízott független ellenőrök által végzett előzetes ellenőrzések az elfogadott eljárások alapján • 325 000 eurót meghaladó kifizetésre irányuló kérelem (a tényleges költségek és bizonyos egységköltségek visszatérítése) esetén CFS-t kell benyújtani 	<ul style="list-style-type: none"> • az erőforrások felhasználásának felülvizsgálata • valószínűségi ellenőrzések • az eredeti költségvetés és a végrehajtás közötti eltérések elemzése • a CFS elemzése és a költségszámítási módszerek előzetes tanúsítása 	<ul style="list-style-type: none"> • a Horizont 2020 teljes kiadásának 7%-ára utólagos ellenőrzés vonatkozik majd • ez nem szabályozási követelmény • a 7. KP keretében nem volt ilyen korlátozás

Forrás: Számvevőszék.

107. A Bizottság a Számvevőszék ajánlásaival³⁹ összhangban központosította a Horizont 2020 ellenőrzési stratégiájának megtervezését és végrehajtását, a Közös Ellenőrzési Szolgálat (CAS) útján, egységes reprezentatív mintát alkalmazva az egész Horizont 2020-ban, és még inkább kockázatalapú ellenőrzési stratégiát választott⁴⁰.

108. Felmérésünkben a kedvezményezetteket megkérdeztük a Horizont 2020-hoz kapcsolódó kontroll- és ellenőrzési teherre vonatkozó nézeteikről is. A válaszadók 53%-a azt válaszolta, hogy az ellenőrzési teher egészében véve csökkent a Horizont 2020-ban a hetedik keretprogramhoz képest, és csak 14%-uk állította azt, hogy nőtt. A válaszadók kétharmada emellett azt válaszolta, hogy az ellenőrzési teher további csökkentésre szorul.

109. Az általunk megkérdezett kedvezményezettek úgy ítélték meg, hogy az új Közös Ellenőrzési Szolgálat képes biztosítani a következetességet. A felmérés egyes válaszadói ugyanakkor arról panaszkodtak, hogy a kontroll- és ellenőrzési folyamat még mindig nem következetes. Véleményük szerint ennek oka lehet az AMGA gyakori módosítása, az ellenőrök ugyanis időnként nem tudtak a visszamenőleges módosításokról, illetve nem tudták, hogy az AMGA mely verzióját kell alkalmazni.

³⁹ Lásd: 2/2013. sz. különjelentésünk.

⁴⁰ A Horizont 2020 utólagos ellenőrzési stratégiája, DG RTD, 2015. november 9.

110. A Bizottság a Horizont 2020 utólagos ellenőrzéseinek kb. 80%-a tekintetében független külső könyvvizsgáló céggel kötött keretszerződést, a fennmaradó 20%-ot pedig maga látja el. A Bizottság a Horizont 2020 projektjeinek első utólagos ellenőrzését 2017-ben fejezte be.

111. Azok a kedvezményezettek, akikkel a helyszíni látogatások és a munkaértekezletek során találkoztunk, kritikával illették egyes külső könyvvizsgáló cégek munkáját. A leggyakoribb panaszok a munka minőségéhez, az ellenőröknek a programmal kapcsolatos korlátozott ismereteihez, valamint az ellenőrzési jelentések megalkotásához szükséges időhöz kapcsolódtak. A nemzeti kapcsolattartó pontok hasonló kritikával éltek egy Bizottság által szervezett rendezvényen⁴¹ és az interjúkban.

112. Megállapítottuk, hogy a Közös Ellenőrzési Szolgálat és az új ellenőrzési stratégia létrehozása csökkentette a kedvezményezettekre háruló ellenőrzési terhet. Azt is megállapítottuk ugyanakkor, hogy a kiszervezett utólagos ellenőrzések minősége még javításra szorul.

Nőtt a kkv-k részvétele, de vannak még akadályok

113. A kkv-k támogatása a jelenlegi programozási időszak bizottsági prioritásainak egyike, és a Bizottság arra ösztönözte a kkv-kat, hogy a Horizont 2020 minden területén vegyenek részt. A Bizottság kialakította a kkv-támogató eszközt⁴², amelyet nemrég a kísérleti Európai Innovációs Tanács részévé is tett, hogy elősegítse a kkv-k kutatás- és innovációfinanszírozáshoz való hozzáférését.

114. Habár a kkv-k részvétele nőtt a Horizont 2020-ban, azt állapítottuk meg, hogy ezek mind a pályázati folyamatban, mind a kutatási és innovációs projektjeik végrehajtása során nehézségekkel szembesültek. Az uniós finanszírozási rendszerekben újonnan részt vevő kkv-k úgy ítélték meg, hogy a támogatásokkal kapcsolatos szabályozási követelményeket nem

⁴¹ A Horizont 2020 jogi és pénzügyi kapcsolattartóinak 11. ülése, Brüsszel, 2018. március 14–15.

⁴² A vállalkozások a kkv-támogató eszköz segítségével két külön, egymással nem összefüggő szakaszra pályázhatnak, innovatív projektjeik technológiai érettségétől függően. Az 1. szakaszban minden egyes projekt 50 000 euróban részesül a megvalósíthatósági tanulmány alapján; kiválasztás esetén pedig a 2. szakaszban minden egyes projekt legfeljebb 2,5 millió euróban részesülhet az innovációs tevékenységek finanszírozása céljából.

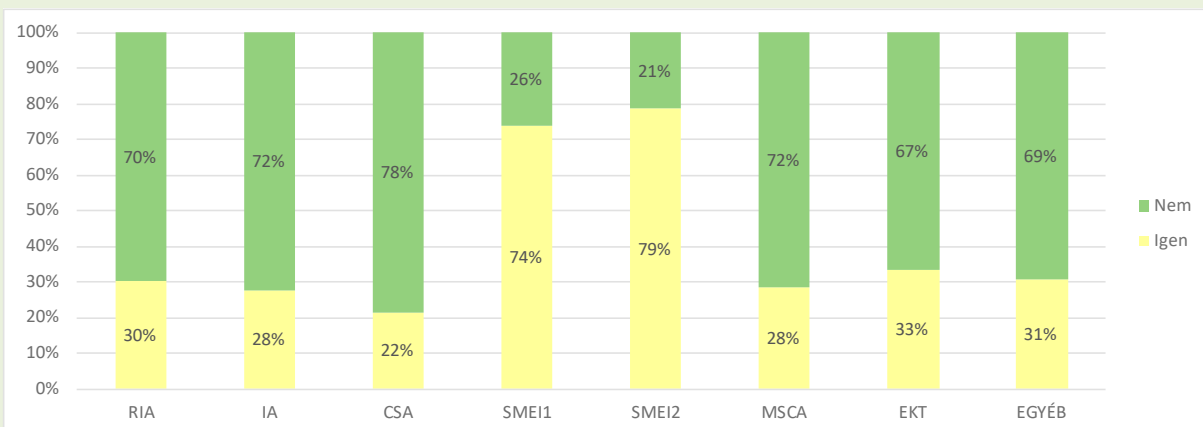
könnyű megérteni. Az AMGA terjedelme és átfogó jellege különösen megterhelő azon kkv-k számára, akik nem rendelkeznek külön olyan alkalmazottakkal, akik az uniós iránymutatások értelmezésével és a beszámolóval foglalkoznának.

115. Megállapításunk szerint a kkv-k nagymértékben támaszkodnak külső tanácsadókra a pályázataik elkészítése során előforduló nehézségek leküzdése érdekében. Különösen igaz ez a kkv-kat támogató eszköz 1. és 2. szakaszának egyedi kedvezményezettet támogató projektjei esetében (lásd: **2. háttérmagyarázat**).

2. háttérmagyarázat. Külső tanácsadók igénybevétele a javaslatok elkészítése és a projektekre vonatkozó beszámolás során

- Felmérésünk válaszadóinak 36%-a nyilatkozott úgy, hogy külső tanácsadók segítségére szorult a pályázatok elkészítési szakaszában. E számadat eltér a válaszadók tapasztalata (a kevésbé tapasztalt kedvezményezettek gyakrabban vesznek igénybe külső támogatást), a válaszadók típusa és a finanszírozási rendszer alapján. Az egyedül működő kkv-k különösen nagy mértékben hagyatkoznak külső tanácsadókra, főleg a kkv-kat támogató eszköz 1. és 2. szakaszát illetően (lásd: **18. ábra**).

18. ábra. Külső tanácsadók igénybevétele a javaslatok elkészítése során, finanszírozási rendszer szerint



Forrás: a Számvevőszék felmérése, 2018. március.

- Külső tanácsadókat a pályázatok elkészítésére elsősorban azért vesznek igénybe, hogy növeljék a siker esélyeit, másodsorban pedig a bonyolult adminisztrációs folyamat kezelésére. A válaszadók több mint fele külső tanácsadókat részesített előnyben a belső erőforrások e célra történő igénybevétele helyett, és csak kisebb részük fordult tudományos és technikai támogatás céljából tanácsadókhoz.

- A külső tanácsadókat inkább a pályázatok elkészítése és nem a projekt végrehajtása során vették igénybe. Ennek ellenére a kkv-k majdnem egyharmada nyilatkozott úgy, hogy valamilyen mértékben a projektirányítás és a beszámolás során is igénybe vett külső tanácsadókat. Ez a számadat az az egyedi kedvezményezett kkv-k esetében mintegy 50% volt a kkv-kat támogató eszköz 1. és 2. szakaszában.
- A legtöbb válaszadó úgy vélte, hogy a külső tanácsadók iránti igény vagy változatlan maradt, vagy pedig növekedett a Horizont 2020 keretében a hetedik keretprogramhoz viszonyítva, úgy a pályázat elkészítése, mint a projektvégrehajtás tekintetében.
- A válaszadók arra a kérdésre, hogy milyen mértékű tiszteletdíjat fizetnek a külső tanácsadóknak (a teljes finanszírozás százalékában), úgy nyilatkoztak, hogy a medián érték 5% a pályázat elkészítése és 5% a projektvégrehajtás tekintetében.
- Az, hogy a pályázat elkészítési szakaszában külső tanácsadókat kell igénybe venni, akadályt jelent a Horizont 2020 támogatásainak igénybevétele tekintetében azon kkv-k számára, akik nem tudják kifizetni a kapcsolódó költségeket. Ez különösen súlyos az új résztvevők esetében, akik tapasztalathiányuk miatt különösen igénylik a külső segítséget.


KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

116. A Bizottság egyszerűsítési intézkedéseinek többsége eredményesen csökkentette a kedvezményezettek adminisztrációs terheit a Horizont 2020 keretprogramban, habár nem minden intézkedés hozta meg a kívánt eredményt, és továbbra is vannak fejlődési lehetőségek. A kedvezményezettek a felmérésünkre válaszolva a felhasználóbarátabb iránymutatás és eszközök, valamint az új finanszírozási rendszerek megfelelőségének és használhatóságának további vizsgálata iránti igényüknek adtak hangot. A szabályok stabilitása is fontos; a kedvezményezettek képesek bonyolult szabályokhoz alkalmazkodni, ám az iránymutatások gyakori módosítása zavart és bizonytalanságot okozhat.

Az egyszerűsítést célzó szervezeti fejlesztések

117. A Bizottság által a Horizont 2020 tekintetében bevezetett egyszerűsítő intézkedések a korábbi keretprogramok (különösen a hetedik keretprogram) elemzésén és a legfontosabb érdekelt felek visszajelzésein alapultak. A közös támogatási központ létrehozása

nagymértékben hozzájárult az egyszerűsítéshez, konkrétan a részvételi szabályok harmonizálása, egy új ellenőrzési stratégia és a támogatások kezelésére és a beszámolásra vonatkozó informatikai megoldások útján (lásd: **15–29. bekezdés**).

118. Sok pályázó és kedvezményezett továbbra is úgy véli, hogy következtlen bánásmódban részesültek a pályázási szakaszban és projektjeik végrehajtása során. Bár a Bizottság tett erőfeszítéseket a kommunikáció javítására, csak korlátozott mértékben ismerik azt az e célra szánt háttértámogatási eszközt, amelyet a Bizottság a következtlen bánásmód bejelentése céljából hozott létre. Azt is megállapítottuk, hogy  más, meglévő csatornákkal párhuzamosan – a Kutatási Tájékoztató Szolgálat (RES) munkája túlságosan szétaprózódott ahhoz, hogy a következtesség garantálható legyen (lásd: **30–40. bekezdés**).

119. A nemzeti kapcsolattartó pontok hasznos segítséget nyújtanak a pályázók és a kedvezményezettek számára, és segítik a Horizont 2020-ra vonatkozó jogszabályok következtetes alkalmazását, ám jelentős eltéréseket állapítottunk meg a különféle tagállamokban működő nemzeti kapcsolattartó pontok által biztosított technikai támogatás és iránymutatás szintjét illetően (lásd: **41–45. bekezdés**).

120. A Bizottság által a kutatási és innovációs programok végrehajtásának megkönnyítése érdekében kidolgozott támogató eszközök jelentős fejlesztéseken mentek keresztül a Horizont 2020 kezdete óta, és a kedvezményezettek ezeket pozitívan értékelik. Ugyanakkor a résztvevői portál esetében technikai problémák is felléptek (lásd: **46–51. bekezdés**), a kutatásra és innovációra vonatkozó bizottsági kézikönyv (AMGA) pedig, amely elvileg átfogó iránymutatással szolgál, bonyolult és terjedelmes dokumentummá alakult. Az AMGA gyakori módosításai hozzájárultak az általános igazgatási teherhez, alkalmanként pedig fokozták a kedvezményezettek jogbizonytalanságát (lásd: **52–55. bekezdés**).

1. ajánlás. A támogatások pályázóival és kedvezményezettjeivel való kommunikáció fejlesztése

A Bizottság fejlessze a támogatások pályázóival és kedvezményezettjeivel való kommunikáció csatornáit a következők útján:

- i) megfelelőbb eljárások és kontrollok létrehozása az ügyfélszolgálati funkciók és különösen a RES teljesítménye tekintetében, valamint ismeretterjesztés az olyan eszközökkel kapcsolatosan,

amelyek segítségével a kedvezményezettek bejelenthetik a pályázati eljárás vagy projektjeik végrehajtása során tapasztalt következetlen bánásmódot.

- ii) a résztvevői portált érintő további technikai kérdések megoldása, a portál kialakításának fejlesztése és a navigációs és keresési funkció egyszerűsítése.
- iii) együttműködés a tagállamokkal a nemzeti kapcsolattartó pontoknak adott módszertani és technikai iránymutatás javítása érdekében, hogy azok biztosítsák a kutatás- és innovációfinanszírozás potenciális kedvezményezettjei számára a szükséges minőségű szolgáltatást.

Ezeket az intézkedéseket 2021 elejéig kell megvalósítani.

121. Az egyszerűsített költségelszámolás – az egyösszegű átalányok és az ösztönző pénzdíjak – potenciálisan csökkenthetik a Horizont 2020 projektek teljes életciklusához kapcsolódó adminisztrációs terhet. A kedvezményezettek túlnyomó többsége támogatja az egyösszegű átalányok további alkalmazását. Ám ezek nem feltétlenül alkalmazhatók a kutatási és innovációs projektek minden típusa esetében, és kísérleti tesztelésből származó bizonyítékra van szükség, mielőtt ezeket nagyobb léptékben alkalmazzák (lásd: **56–69. bekezdés**).

2. ajánlás. Az egyösszegű átalány tesztelésének felgyorsítása

A Bizottság gyorsítsa fel az egyszerűsített költségelszámolás, különösen az egyösszegű átalány tesztelését az alábbiak útján:

- i) a Horizont 2020 keretében már kihirdetett pályázati felhívások eredményeinek elemzése és az erről való beszámolás az első eredmények rendelkezésre állásakor;
- ii) új kísérleti kezdeményezések elindítása nagyobb léptékben, a projektek legmegfelelőbb típusainak meghatározása, az esetleges hátrányok értékelése és a megfelelő megoldások kidolgozása céljából.

Ezeket az intézkedéseket haladéktalanul meg kell valósítani.

A projektek elindítása

122. Felmérésünk válaszadóinak csak 20%-a vélte úgy, hogy a Bizottság által bevezetett egyszerűsítések valóban csökkentették a finanszírozásra való pályázáshoz kapcsolódó adminisztrációs terhet. A válaszadók fele úgy nyilatkozott, hogy a pályázat kidolgozásához szükséges munka mértéke nem változott (lásd: **70–71. bekezdés**).

123. A legtöbb válaszadó szerint a tárgyalási szakasz megszüntetése enyhítette a terheket, ám egy jelentős kisebbség ellenkező állásponton volt. A hivatalos tárgyalás mellőzése a vélemények szerint felgyorsítja a folyamatot, a támogatási megállapodásban pedig van még lehetőség finomhangolásra. Azok, akik kedvezőtlenül értékelték ennek a szakasznak a megszüntetését, úgy ítélték meg, hogy ezzel nagyobb az esély arra, hogy az aláírást követően módosul a támogatási megállapodás (lásd: **72–75. bekezdés**).

124. A pályázók számára kedvezőtlen tapasztalat volt, hogy hiába fordítottak erőfeszítéseket olyan terjedelmes pályázatok kidolgozására, amelyeket aztán jó minőségűnek ítélték, pályázatuk mégsem minősült elég jónak ahhoz, hogy támogatásban részesüljenek. A kétszakaszos felhívások szélesebb körű használatával csökkenhet a teher a válaszadók szerint, ám az csak olyan tudományos területeken és piaci ágazatokban alkalmazható, ahol egy további szakasz nem késlelteti a projekt eredményeinek forgalomba hozatalát (lásd: **76–79. bekezdés**).

3. ajánlás. A kétszakaszos pályázatértékelés gyakoribb alkalmazásával kapcsolatos lehetőségek vizsgálata

A Bizottság határozzon meg több olyan témát, ahol a kétszakaszos pályázatértékelés alkalmazásával csökkenteni lehet a sikertelen pályázókra háruló adminisztrációs terhet, ugyanakkor pedig gondoskodjon róla, hogy a támogatás odaítéléséhez szükséges idő a lehető legrövidebb maradjon, ha a piacra jutás gyorsasága kritikus fontosságú.

Ezt az intézkedést 2021 elejéig kell megvalósítani.

125. A legtöbb válaszadó szerint megfelelőek az értékelési kritériumok a pályázatok elbírálásához. Egyes kedvezményezetteket azonban aggasztott, hogy a szakértők adott esetben nem rendelkeznek elegendő technikai tudással az értékelések minőségének

biztosításához, különösen a több tudományágra kiterjedő projektekben. Ráadásul az értékelők számára nem mindig biztosítanak elég időt a terjedelmes és bonyolult pályázatok értékelésére, a napi tiszteletdíj összege pedig 2007 óta változatlan. Jelentős számú kedvezményezett számolt be arról, hogy nem elégedett az értékelő visszajelzés minőségével, és ez visszavetheti a későbbi pályázatok javítására fordítandó erőfeszítéseiket (lásd: **80–90. bekezdés**).

4. ajánlás. Az értékelő szakértők javadalmazási feltételeinek ismételt vizsgálata

A Bizottság tegye naprakésszé a napi tiszteletdíj mértékét, és vizsgálja felül a szakértők számára a projektpályázatok megbízható értékeléséhez szükséges időt.

Ezt az intézkedést 2019 végéig kell megvalósítani.

126. A kiválósági pecsét csekély hatást fejtett ki tagállami szinten, a tagállamok ugyanis azt nem ismerik el egyetemesen, ezért nem csökkentette kellően a jó pályázatokat benyújtó pályázókra háruló terheket (lásd: **91–96. bekezdés**).

5. ajánlás. A kiválósági pecsét elismertségének növelése

A Bizottság:

- i) hozzon létre olyan megfelelő mechanizmusokat a következő keretprogram megtervezése során, amelyek révén elősegíthető a kiváló kutatási projektek különféle uniós és nemzeti finanszírozási rendszerek által történő elismerése;
- ii) teremtsen szinergikus hatásokat a programok között, hogy a kiválósági pecséttel rendelkező projektek könnyebben férjenek hozzá más finanszírozási forrásokhoz;
- iii) adjon megfelelő iránymutatást a kiválósági pecsét használatának módjáról.

Ezeket az intézkedéseket 2021 elejéig kell megvalósítani.

A projektköltségekre vonatkozó beszámolás és ellenőrzés

127. A válaszadó kedvezményezettek többsége pozitívan értékelte a Horizont 2020 keretében a személyzeti költségek kiszámítása és az azokkal kapcsolatos beszámolás egyszerűsítése érdekében bevezetett intézkedéseket. Ugyanakkor felmerült néhány

kedvezőtlen mellékhatás, a program végrehajtása során tett egyes kiigazítások pedig zavarhoz és jogbizonytalansághoz vezettek. Továbbra is elsősorban a személyzeti költségek kiszámítása és az azokkal kapcsolatos beszámolás területén segíthet a további egyszerűsítés a kedvezményezetteknek az adminisztrációs követelmények csökkentésében. A szokásos költségelszámolási gyakorlatok elterjedtebb alkalmazása – különösen a személyzeti költségek esetében – csökkentheti az adminisztrációs terheket (lásd: **97–105. bekezdés**).

6. ajánlás. A szabályok és a résztvevőknek szóló iránymutatások stabilitásának biztosítása

A Bizottság:

- i) minden lehetséges esetben őrizze meg a folytonosságot a részvételi szabályok területén;
- ii) csak a lehető legkisebb mértékben módosítsa az iránymutatásokat a keretprogram végrehajtása során;
- iii) egyszerűsítse a munkaidő-kimutatásokat a tevékenységek szükségtelen munkacsomagokénti bejelentésének elkerülése érdekében;
- iv) vizsgálja meg a szokásos költségelszámolási gyakorlatok szélesebb körű elfogadásának lehetőségét, különösen a személyzeti költségek esetében.

Ezeket az intézkedéseket 2021 elejéig kell megvalósítani.

128. A Bizottság a Horizont 2020 tekintetében olyan ellenőrzési stratégiát hozott létre, amely a korábbi keretprogramokhoz képest még inkább kockázatalapú megközelítésre épül. Megállapítottuk, hogy az új stratégia csökkentette a kedvezményezettekre háruló ellenőrzési terhet. Ám azt is megfigyeltük, hogy a külső könyvvizsgáló cégek által végrehajtott utólagos ellenőrzések minősége javításra szorul. Az utólagos ellenőrzési eljárás még mindig túl hosszúnak tekinthető (lásd: **106–112. bekezdés**).

7. ajánlás. A kiszervezett utólagos ellenőrzések minőségének javítása

A Bizottság:

- i) javítsa a kiszervezett utólagos ellenőrzések minőségének ellenőrzésére szolgáló mechanizmusait;

ii) gyorsítsa fel ezeket az ellenőrzéseket.

Ezeket az intézkedéseket 2021 elejéig kell megvalósítani.

A kis- és középvállalkozások részvétele

129. A kkv-k részvétele a hetedik keretprogramhoz képest bővült a Horizont 2020 programban. Ugyanakkor azt állapítottuk meg, hogy egyes kkv-k mind a pályázati folyamatban, mind a kutatási és innovációs projektjeik végrehajtása során nehézségekkel szembesültek. A pályázatok elkészítése során – különösen a kkv-támogató eszköz esetében – általában külső tanácsadókat vesznek igénybe, és ez kisebb mértékben a projektirányítás és a beszámolás során is megtörténik. Ez a gyakorlat ráadásul a hetedik keretprogramhoz képest még gyakoribb a Horizont 2020-ban. A külső támogatás igénybevételének egyik fő oka a program bonyolultságának kezelése. A terjedelmes iránymutatás további terhet jelent a kkv-k számára (lásd: **113–115. bekezdés**).

8. ajánlás. A kkv-kat célzó eszközök és iránymutatás további egyszerűsítése

A Bizottság egyszerűsítse tovább eszközeit és iránymutatását oly módon, hogy csak minimális teher háruljon a kkv-kra, különösen pedig az induló innovatív vállalkozásokra, amelyek nem rendelkeznek a bonyolult eszközöket és iránymutatást kezelni képes erőforrásokkal és személyzettel. A Bizottság konkrétan vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy a kkv-k és az új résztvevők számára kibocsássa az iránymutatás (AMGA) rövidített változatát.

Ezeket az intézkedéseket 2021 elejéig kell megvalósítani.

A jelentést 2018. október 2-i luxembourgi ülésén fogadta el a Neven MATES számvevőszéki tag elnökölte IV. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner LEHNE

elnök

Az egyszerűsített költségelszámolás alkalmazásának kockázatai, a kedvezményezettek szempontjából

- Az egyösszegű átalány és a pénzdíjak jobban megfelelnek az olyan kisebb, magas technológiai készenléti szinttel rendelkező (technológiailag érettebb) projektek esetében, amelyek egyértelműen meghatározott célkitűzésekkel rendelkeznek, viszont kevésbé felelnek meg a nagyobb, inkább az alapkutatáshoz tartozó projekteknek, amelyek eleve kockázatosabbak.
- A projekteredmények értékelése kritikus lesz, a Bizottságnak ezért képzett, az ágazaton belül kompetens értékelőket kell igénybe vennie (akiket gyakran nehéz megtalálni).
- Ha a kifizetéseket tudományos eredmények eléréséhez kötik, akkor előfordulhat, hogy egyes kedvezményezettek egyáltalán nem kapnak finanszírozást a ténylegesen elvégzett kutatómunkáért.
- A projektkoordinátorok adott esetben inkább a munkaerőköltség alapján választanak projektpartneret, mintsem a tudományos kiválóság alapján, ha az egyösszegű átalányokat nem indexelik a nemzeti munkaerőköltségek szerint. Ez földrajzi egyenlőtlenségeket teremthet olyan országok javára, ahol alacsonyabbak a munkaerőköltségek.
- Bonyolultabbá válik a projekt- és konzorciumirányítás. Feszültségek merülhetnek fel a projektkonzorciumokban (különösen a nagy, több kedvezményezettet érintő projektekben) a projektpartnerek közötti nagyobb pénzügyi függőségek miatt (pl. ha egy partner hiányos teljesítése miatt az egész konzorcium nem kap finanszírozást). Ez a kérdés megfelelő megoldás hiányában visszatarthat jól működő konzorciumokat attól, hogy új, potenciálisan megbízhatatlan partnereket, különösen kkv-kat vonjanak be.
- A pénzdíjak bizonyos szereplők számára lehetnek előnyösek. A kisebbeknek nem lesz elegendő erőforrásuk ahhoz, hogy előzetes finanszírozás vagy pedig az utólagos finanszírozásra vonatkozó észszerű biztosíték hiányában kutatási projekteket hajtsanak végre. Az állami szervek, például számos egyetem és kutatóközpont nem vállalhatja a pénzdíjra való sikertelen pályázás kockázatát (miután már végrehajtotta a kutatási projektet), és nem indíthat kutatási projektet pénzügyi háttér nélkül.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK KÜLÖNJELENTÉSÉRE
„A HORIZONT 2020 KERETPROGRAMBAN BEVEZETETT, EGYSZERŰSÍTÉST
CÉLZÓ INTÉZKEDÉSEK TÖBBSÉGE KÖNNYÍTÉST JELENTETT A
KEDVEZMÉNYEZETTEK SZÁMÁRA, ÁM MÉG MINDIG VANNAK FEJLŐDÉSI
LEHETŐSÉGEK”

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

VIII. Mostanáig 15 ország több mint 30 támogatási programja nyerte el a kiválósági pecsétet. A Bizottság mindazonáltal elfogadja, hogy további fejlesztés szükséges. A részletes választ lásd a Bizottság 91. pontra adott válaszában.

X. A Közös Ellenőrzési Szolgálat fokozta erőfeszítéseit annak biztosítására, hogy valamennyi ellenőrzést hatékonyan elvégezzék. A külső cégeket ülések, képzés, napi utasítások és iránymutatás révén szoros figyelemmel kísérték és ellenőrizték.

XI. A Bizottság mindegyik ajánlást elfogadja.

ÉSZREVÉTELEK

A Bizottságnak a 35. és a 36. pontra adott közös válasza.

A külső vállalkozó 3 munkanapon belül válaszol, és a 2016/2017-es jelentések ügyfélszolgálatonként tartalmazzák a válaszadási időre vonatkozó információkat (átlagosan 7,5 nap).

A decentralizált struktúra lehetővé teszi, hogy közvetlenül a legilletékesebb szolgálat válaszoljon a konkrét kérdésre. A 36 tematikus ügyfélszolgálat biztosítja az adott területen megfelelő szakmai tapasztalattal rendelkező személyi állomány hozzájárulását, a programok technikai sajátosságaitól és jellemzőitől függően. Ez a szerkezet következetességet és koherenciát biztosít.

Abban a pár esetben, amikor helytelen tájékoztatást adtak a résztvevőknek, a REA-n belüli RES háttértámogatási szolgálat a résztvevő számára küldött helyesbítő e-maillal korrigálta ezt.

66. A költségvetési rendelet¹ alapján az egyes harmadik feleknek nem nyújtható 60 000 EUR-t meghaladó többlépcsős finanszírozás, kivéve ha ez szükséges az intézkedés célkitűzéseinek megvalósításához. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a szövegben említett számadatok a munkaprogram egy konkrét területére (IKT) vonatkoznak.

A Bizottságnak a 92–96. pontra adott közös válasza.

A kiválósági pecsét az első konkrét kísérlet az esb-alapokkal való konkrét szinergiák kialakítására. Ez bizonyos sikert ért el: 15 tagállamban 35 program indult. A Bizottság azonban elfogadja, hogy a hatás csekély mértékű volt.

A Bizottság számos lépést tett a Horizont 2020 keretében, hogy javítsa a program lehetséges hatását:

– 2016-ban a Marie Skłodowska-Curie-cselekvésekre történő kiterjesztés

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete (2012. október 25.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról (HL L 298., 2012.10.26., 1. o.).

- 2017. január elején a kiválósági pecsétre vonatkozó állami támogatási szabályok alkalmazásáról szóló magyarázó feljegyzés elfogadása
- Több mint 200 finanszírozó szövet egyesítő gyakorlati közösség létrehozása
- Iránymutató feljegyzés közzététele

Mindazonáltal továbbra is problémát jelentenek a Számvevőszék által azonosított korlátok, különösen a nemzeti és az esb-alapokhoz tartozó programok lehetősége annak eldöntésére, hogy elismerik-e a pecsétet, vagy sem.

A programok új generációjára irányuló javaslatok tovább könnyítik majd a szinergiákat az uniós kutatási keretprogram, az esb-alapokhoz tartozó és más uniós programok, valamint a nemzeti és regionális programok között. A kiválósági pecséttel kapcsolatos tapasztalatok lényegesen hozzájárultak ezekhez az új rendelkezésekhez.

109. A Közös Ellenőrzési Szolgálat létrehozott egy minőség-ellenőrzési egységet, amely a tervezet és a véglegesítés szintjén felülvizsgál valamennyi ellenőrzési jelentést, és gondoskodik a hatályos szabályokkal és az azonos kérdésre vonatkozó korábbi ellenőrzési véleményekkel való következetességről.

111. A Közös Ellenőrzési Szolgálat nagy hangsúlyt helyez annak biztosítására, hogy következetes és kiváló minőségű ellenőrzéseket végezzenek. A külső cégeket ülések, képzések, napi utasítások és iránymutatás révén szoros figyelemmel kísérték és ellenőrizték.

A Bizottságnak a 113. és a 114. pontra adott közös válasza.

A Bizottság megjegyzi, hogy a kkv-k részvétele jelentősen növekedett, ami azt mutatja, hogy a Horizont 2020 sikeresen vonzza és támogatja azokat.

A hetedik keretprogram során a kkv-k részvétele a vonatkozó kiadások 17 %-át tette ki; 4,9 milliárd EUR uniós hozzájáruláshoz jutottak a hét év folyamán. A Horizont 2020 során a kkv-k részvétele 2018. júliusig a vonatkozó kiadások 24 %-át tette ki, ami jóval meghaladta a 20 %-os célértéket, és 5,6 milliárd EUR uniós hozzájáruláshoz jutottak mindössze négy év folyamán.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

118. A résztvevői portálon a résztvevők a RES webes formanyomtatványán bejelenthetik a következetlenséggel kapcsolatos problémákat.

A decentralizált struktúra lehetővé teszi, hogy közvetlenül a legilletékesebb szolgálat válaszoljon a konkrét kérdésre. A 36 tematikus ügyfélszolgálat biztosítja az adott területen megfelelő szakmai tapasztalattal rendelkező személyi állomány hozzájárulását. Ez a szerkezet következetességet és koherenciát biztosít.

A Kutatási Tájékoztató Szolgálat (RES) REA-n belüli háttértámogatása minőség-ellenőrzést is üzemeltet.

1. ajánlás – a pályázókkal és a kedvezményezettekkel folytatott kommunikáció fejlesztése

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

2. ajánlás – az egyösszegű átalány tesztelésének felgyorsítása

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

123. A hetedik keretprogram során a támogatásonként 0,99 volt a módosítások száma. A Horizont 2020 esetében az előzetes adat 0,60. Tehát semmi sem támasztja alá, hogy a „tárgyalás mellőzését” képviselő megközelítés növelte volna annak valószínűségét, hogy az aláírást követően a támogatási megállapodás módosítására kerül sor.

3. ajánlás – a kétszakaszos pályázatértékelés alkalmazásának jobb kihasználása

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

4. ajánlás – a szakértő értékelők tiszteletdíjának felülvizsgálata

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

126. Jelenleg 15 országban 35 „kiválósági pecsét” program működik. A Bizottság elfogadja, hogy vannak további, kiaknázására váró lehetőségek. A programok következő generációja esetében kiegészítő rendelkezések kerültek bevezetésre. Mindazonáltal a tagállamok továbbra sem kötelesek elismerni a kiválósági pecsétet, ez a saját döntésük.

5. ajánlás – a kiválósági pecsét elismerésének fokozása

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

6. ajánlás – a szabályok és a résztvevőknek nyújtott iránymutatás folytonossága

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

128. Lásd a Bizottságnak a 109. és a 112. pontra adott válaszait.

7. ajánlás – a kiszervezett utólagos ellenőrök munkája minőségének javítása

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

8. ajánlás – az eszközök és a kkv-knak nyújtott iránymutatás további egyszerűsítése

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	2017.12.12
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	2018.7.19
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	2018.10.2
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven	2018.10.31

PDF ISBN 978-92-847-0734-8
HTML ISBN 978-92-847-0766-9

doi:10.2865/145761
doi:10.2865/02181

QJ-AB-18-020-HU-N
QJ-AB-18-020-HU-Q

Az uniós kutatás- és innovációfinanszírozás egyszerűsítése sok éve napirenden van már, mivel az ipar, a tudományos élet és a kutatók szerte Európában egyszerűbb adminisztrációs szabályokat, az Európai Bizottsággal való jobb kommunikációt, jogbiztonságot és következetességet igényelnek. A Horizont 2020 keretprogrammal a Bizottság a szabályok egyszerűsítését célzó változásokat vezetett be ezen a területen. Ellenőrzésünk során megvizsgáltuk, hogy e változásoknak köszönhetően ténylegesen csökkentek-e a kedvezményezettek adminisztrációs terhei. Azt állapítottuk meg, hogy az egyszerűsítési intézkedések többsége ténylegesen csökkentette az adminisztrációs terheket, habár nem minden intézkedés hozta meg a kívánt eredményt, és további javításra is lenne lehetőség. A kedvezményezettek felhasználóbarátabb iránymutatás és eszközök iránti igényüknek adtak hangot, és a Bizottságnak még további vizsgálatokat kell végeznie az új finanszírozási rendszerek megfelelőségére és használhatóságára nézve. A szabályok stabilitása is fontos: a kedvezményezettek képesek bonyolult szabályokhoz alkalmazkodni, ám az iránymutatások gyakori módosítása zavart és bizonytalanságot okozhat.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx
Weboldal: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Európai Unió, 2018

Az olyan fényképek és más anyagok felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek szerzői jogainak nem az Európai Unió a tulajdonosa, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.