

Specialioji ataskaita

Dauguma programoje „Horizontas 2020“ įgyvendintų priemonių palengvino paramos gavėjų dalį, tačiau vis dar yra tobulintinų sričių

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

AUDITO GRUPĖ

Specialiosiose ataskaitose Audito Rūmai pateikia savo auditų, susijusių su ES politikomis ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatus. Audito Rūmai audito užduotis atrenka ir nustato taip, kad jos turėtų kuo didesnę poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties teisės aktams rizikas, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šią ataskaitą parengė Audito Rūmų nario Neven Mates vadovaujama IV audito kolegija, kuri nagrinėja rinkų reguliavimo ir konkurencingos ekonomikos sritis. Auditui vadovavo EAR narys Alex Brenninkmeijer, kuriam padėjo kabineto vadovas Raphael Debets ir kabineto atašė Di Hai, pagrindinis vadybininkas Paul Stafford, užduoties vadovė Daniela Hristova ir auditoriai Wayne Codd, Juan Antonio Vázquez Rivera ir Marco Montorio.



Iš kairės į dešinę: Raphael Debets, Di Hai, Wayne Codd, Alex Brenninkmeijer, Paul Stafford, Daniela Hristova, Marco Montorio, Juan Antonio Vázquez Rivera.

TURINYS

	Dalis
Santrumpos ir akronimai	
Terminų žodynelis	
Santrauka	I–XI
Įvadas	1–10
Kas yra programa „Horizontas 2020“?	1–4
ES mokslinių tyrimų ir inovacijų finansavimo istorija	5–7
Naujausių supaprastinimo iniciatyvų santrauka	8–10
Audito apimtis ir metodas	11–14
Audito apimtis	11–12
Metodas	13–14
Pastabos	15–115
Komisija, siekdama nustatyti, kokių supaprastinimo priemonių reikėjo, rėmėsi su ankstesnėmis programomis susijusia patirtimi	15–20
Pagrindiniai pakeitimai siekiant supaprastinimo buvo susiję su struktūra, organizacija ir pagalbėmis priemonėmis	21–69
Bendras paramos centras yra pagrindinis žingsnis į priekį siekiant nuoseklaus programos „Horizontas 2020“ įgyvendinimo	21–29
Paramos gavėjai teigiamai vertina ryšių palaikymo ir grįžamosios informacijos kanalus, tačiau kai kurie paramos gavėjai vis dar praneša apie nenuoseklų jų traktavimą įvairiais paslaugos teikimo lygiais	30–45
Dalyvių portalas padeda paramos gavėjams supaprastinti dotacijų valdymą	46–51
Komisijos rekomendacijos (AMGA) yra išsamios, tačiau jas sudėtinga naudoti, o dėl dažnų pakeitimų jos tapo neužtikrintos	52–55
Naujos iniciatyvos, kurios gali padėti supaprastinti, dar nėra visapusiškai išbandytos ir įvertintos	56–69
Dotacija skiriama greičiau, tačiau galimybės sumažinti administracinę našta nėra visiškai išnaudotos	70–96

Atsisakius derybų etapo, sutrumpėjo laikas iki dotacijos suteikimo	72–75
Platesnis dviejų etapų metodo naudojimas galėtų padėti sumažinti daugumos nesėkmingų pareiškėjų išlaidas	76–79
Vis dar yra abejonių dėl vertinimų ir grįžtamosios informacijos nesėkmingiems pareiškėjams kokybės	80–90
Pažangumo ženklas nepateisino lūkesčių	91–96
Ataskaitos apie projekto išlaidas ir projekto išlaidų auditas	97–112
Personalo išlaidas reglamentuojančios taisyklės buvo supaprastintos, tačiau dėl tam tikrų pakeitimų paramos gavėjams atsirado sunkumų ir personalo išlaidos išlieka pagrindiniu didžiausiu klaidų šaltiniu	97–105
Audito našta sumažėjo, tačiau paramos gavėjai susiduria su nevienodu traktavimu užsakomųjų <i>ex post</i> auditų metu	106–112
MVĮ dalyvavimas padidėjo, tačiau vis dar išlieka kliūčių	113–115
Išvados ir rekomendacijos	116–129
Organizacinės supaprastinimo pastangos	117–121
Projekto pradžia	122–126
Ataskaitos apie projekto išlaidas ir projekto išlaidų auditas	127–128
MVĮ dalyvavimas	129
Priedas. Supaprastinto išlaidų apmokėjimo naudojimo rizika atsižvelgiant į tai, kaip ją vertina paramos gavėjai	

Komisijos atsakymai

SANTRUMPOS IR AKRONIMAI

AMGA	anototas pavyzdinis susitarimas dėl dotacijų
Audito Rūmai	Europos Audito Rūmai
BP 7	Septintoji bendroji programa
BP 9	Devintoji bendroji programa
BPC	Bendras paramos centras
CNECT GD	Komisijos ryšių tinklų, turinio ir technologijų generalinis direktoratas
EARTO	Europos mokslinių tyrimų ir technologijų organizacijų asociacija
EASME	Mažųjų ir vidutinių įmonių reikalų vykdomoji įstaiga
EIT	Europos inovacijos ir technologijos institutas
EP	Europos Parlamentas
EUA	Europos universitetų asociacija
H 2020	programa „Horizontas 2020“ (Aštuntoji bendroji programa)
IV	inovacinė veikla
JRC	Jungtinis tyrimų centras
KIP	Konkurencingumo ir inovacijų bendroji programa
MEI	mažųjų ir vidutinių įmonių priemonė
MGA	pavyzdinis susitarimas dėl dotacijų
MVĮ	mažosios ir vidutinės įmonės
NKP	nacionalinis kontaktinis punktas
REA	Mokslinių tyrimų vykdomoji įstaiga
RES	Informacijos apie mokslinius tyrimus teikimo tarnyba
RTD GD	Komisijos mokslinių tyrimų ir inovacijų generalinis direktoratas
RTO	mokslinių tyrimų ir technologijų organizacija
TBL	technologinės brandos lygis
UEAPME	Europos amatų, mažų ir vidutinių įmonių asociacija

TERMINŲ ŽODYNĖLIS

„Horizontas 2020“: Aštuntoji bendroji programa.

Anotuotas pavyzdinis susitarimas dėl dotacijų (AMGA): pareiškėjams ir paramos gavėjams skirtas naudotojo vadovas, kuriame apibendrinamos ir paaiškinamos bendrojo pavyzdinio susitarimo dėl dotacijų (GMGA) ir įvairių konkrečių programoje „Horizontas 2020“ naudojamų pavyzdinių susitarimų dėl dotacijų sąlygos.

Apžvalginis pranešimas: 2018 m. kovo mėn. Europos Audito Rūmų informacinis dokumentas „Indėlis supaprastinant ES mokslinių tyrimų programą po programos „Horizontas 2020““.

Bendras paramos centras: Komisijos direktoratas, kuriame centralizuotai teikiamos visos su moksliniais tyrimais ir inovacijomis susijusios paslaugos.

Bendroji programa (BP): ši bendroji programa – tai pagrindinė ES mokslinių tyrimų finansavimo Europoje priemonė. BP pasiūlo Europos Komisija, o tvirtina Taryba ir Europos Parlamentas taikydamas bendro sprendimo procedūrą.

BP 7: Septintoji bendroji programa.

Dalyvavimo taisyklės: konkrečios Reglamente (ES) Nr. 1290/2013 nustatytos programos „Horizontas 2020“ finansavimo taisyklės.

Dalyvių portalas: ES finansuojamų mokslinių tyrimų ir inovacijos projektų elektroninio administravimo interneto platforma, kurioje teikiamos dotacijų pasiūlymų ir projektų valdymo per visą jų gyvavimo ciklą paslaugos.

Daugiametė finansinė programa: daugiamečiai ES biudžetas, kuriame nustatyti ES išlaidų per 5–7 metų laikotarpį prioritetai ir parametrai.

Ex ante kontrolės priemonės: su prevencinėmis patikromis susijusios priemonės, kurios taikomos prieš pasirašant susitarimą dėl dotacijos arba prieš mokėjimą.

Ex post kontrolės priemonės: su patikromis susijusios priemonės, kurios taikomos atlikus mokėjimą.

Informacijos apie mokslinius tyrimus teikimo tarnyba: Komisijos valdoma internetinė tarnyba, teikianti atsakymus į pareiškėjų ir paramos gavėjų klausimus apskritai apie Europos mokslinius tyrimus ir apie juridinių subjektų patvirtinimo procesą.

Inovacijų sąjunga: viena iš septynių strategijos „Europa 2020“ pavyzdinių iniciatyvų.

Kvietimas teikti pasiūlymus: procedūra, kurios metu pareiškėjų prašoma pateikti pasiūlymus dėl projektų siekiant gauti ES finansavimą. Yra keletas kvietimų teikti pasiūlymus rūšių (įskaitant specialias pasiūlymų teikimo ar vertinimo schemas): dviejų etapų kvietimas; kvietimai, kuriuose nustatytos įvairios galutinės datos ir kvietimai pateikti pasiūlymą.

Laikas iki dotacijos suteikimo: apibrėžiamas kaip administracinis laikotarpis nuo pasiūlymo pateikimo iki susitarimo dėl dotacijos pasirašymo, kuris žymi oficialią projekto įgyvendinimo pradžią.

Mažosios ir vidutinės įmonės (MVĮ): įmonės, kuriose dirba mažiau nei 250 darbuotojų ir kurių metinė apyvarta neviršija 50 milijonų eurų ir (arba) metinė bendra balanso suma neviršija 43 milijonų eurų (kaip apibrėžta Rekomendacijos 2003/361/EB priedo 2 straipsnyje).

Mokslinių tyrimų ir inovacijų infrastruktūra: Komisijos GD, vykdomosios agentūros (VA) ir bendrosios įmonės (BI).

Nacionalinis kontaktinis punktas (NKP): ES valstybėje narėje arba kitoje programoje „Horizontas 2020“ dalyvaujančioje šalyje nustatyta nacionalinė struktūra, kurios paskirtis – vietoje suteikti pareiškėjams prie jų individualių poreikių pritaikytą paramą jų suprantamomis kalbomis.

Pakopinis finansavimas: Europos Komisijos mechanizmas, kurį taikant dotacijų gavėjai gali paskirstyti lėšas skirdami subdotacijas konsorciui nepriklausančioms trečiosioms šalims.

Paramos gavėjas: asmuo arba organizacija (pavienė organizacija arba organizacijų grupė), kuriam (-iai) skiriamas ES finansavimas dotacijos forma.

Pareiškėjas: asmuo arba organizacija (pavienė organizacija arba organizacijų grupė), kuris (-i) prašo ES finansavimo.

Programos „Horizontas 2020“ duomenų portalas: programos „Horizontas 2020“ įgyvendinimo duomenų pateiktis internete, kuri prieinama per dalyvių portalą.

Projekto pareigūnas: ES pareigūnas, įpareigotas ES labui valdyti projektą; šis pareigūnas veikia kaip pagrindinis kontaktinis asmuo paramos gavėjų atžvilgiu. Paprastai dirba su projektu nuo pradžios iki pabaigos ir atlieka pagrindinį vaidmenį priimant visus susijusius sprendimus, kurie turi įtakos projektui (mokėjimai, pakeitimai, peržiūros ir pan.).

Skatinamieji apdovanojimai: supaprastinto išlaidų apmokėjimo tvarka, kai finansinis įnašas suteikiamas kaip premija laimėjus konkursą.

Strategija „Europa 2020“: dešimties metų strategija, kurią 2010 m. kovo 3 d. pasiūlė Europos Komisija, kad paskatintų Europos Sąjungos ekonomikos augimą (ši strategija pakeitė 2000–2010 m. Lisabonos strategiją). Pagrindinis tikslas yra „pažangus, tvarus ir integracinis augimas“ užtikrinant didesnę nacionalinės ir ES politikos koordinavimą.

Technologinės brandos lygis (TBL): NASA parengta vertinimo skalė, kurią naudojant įvertinamas konkrečios technologijos brandos lygis. Iš esmės naudojamas įvertinant individualių technologijos komponentų brandą veikti didesnėje technologijos sistemoje. Skalėje nuo 1 iki 9 TBL 1 apytiksliai atitinka fundamentinį tyrimą, TBL 2–4 – taikomąjį tyrimą, TBL 5–6 – taikomąjį mokslinį tyrimą / plėtrą, TBL 7–8 – demonstraciją, o TBL 9 – visapusišką diegimą.

Vienkartinės išmokos: supaprastinto išlaidų apmokėjimo tvarka, pagal kurią iš anksto nustatytos sumos turi būti atlyginamos tais atvejais, kai pasiekiami iš anksto nustatyti projekto tikslai arba rodikliai, nereikalaujant pateikti ataskaitos apie faktines dalyvio patirtas išlaidas.

SANTRAUKA

I. Programa „Horizontas 2020“ yra aštuntoji bendroji ES mokslinių tyrimų ir inovacijų programa. Ši programa, kurios biudžetas 2014–2020 m. sudaro 76,4 milijardo eurų, yra didžiausia viešoji mokslinių tyrimų ir inovacijų programa pasaulyje.

II. Programa „Horizontas 2020“ daro poveikį pačioms įvairiausioms ES politikos sritims ir ją valdo daugybė Komisijos generalinių direktoratų, todėl ji tampa dar sudėtingesnė.

Programoje „Horizontas 2020“ Komisija supaprastino savo taisykles ir procedūras, sutrumpino laiką iki dotacijos suteikimo, supaprastino IT sistemas, sumažino finansavimo schemų skaičių ir pateikė aiškesnes gaires bei suteikti paramos gavėjams didesnę teisinį tikrumą.

III. Vertinome, ar Komisijos supaprastinimo priemonės padėjo sumažinti administracinę naštą paramos gavėjams. Nagrinėjome, ar šių priemonių dizainas buvo pagrįstas ankstesniais suinteresuotųjų šalių vertinimais ir grįžtamąja informacija. Atlikome programos „Horizontas 2020“ paramos gavėjų apklausą, kad įvertintume, ką jie mano apie teigiamą ir neigiamą tokių priemonių poveikį atsižvelgiant į jiems sumažintą administracinę naštą.

IV. Nustatėme, kad dauguma Komisijos supaprastinimo priemonių padėjo veiksmingai sumažinti programos „Horizontas 2020“ paramos gavėjams tenkančią administracinę naštą, nors ne visi veiksmai davė norimą rezultatą ir vis dar yra gerinimo galimybių. Stabilios taisyklės taip pat yra svarbios; paramos gavėjai taip pat gali prisitaikyti prie sudėtingumo, tačiau dėl dažnų gairių pakeitimų jiems gali kilti painiava ir atsirasti neužtikrintumas.

V. Nustatėme, kad Komisija, siekdama nustatyti sritis, kuriose reikėjo imtis supaprastinimo priemonių, rėmėsi ankstesnių bendrųjų programų valdymo patirtimi. Didelis įnašas į supaprastinimą buvo naujos organizacinės ir horizontalios struktūros, pavyzdžiui, Bendras paramos centras (BPC). Dėl to programa buvo įgyvendinama nuosekliau.

VI. Informacijos apie mokslinius tyrimus teikimo tarnyba, kuri konsultuoja pareiškėjus ir dalyvius bei teikia jiems pagalbą, nebuvo įtraukta į BPC. Nors padėtis nuo BP 7 pagerėjo, tačiau yra kitų kanalų, kuriais naudojantis galima gauti atsakymus į užklausas, o tai reiškia,

kad negalima garantuoti nuoseklaus atvejų sprendimo. Nacionaliniai kontaktiniai punktai taip pat teikia įvairaus lygmens pagalbą ir rekomendacijas.

VII. Pagalbinės priemonės, pavyzdžiui, dalyvių portalas, taip pat buvo patobulintos. Įvedus elektroninius parašus, buvo supaprastintas dotacijos skyrimas ir valdymas pareiškėjų ir paramos gavėjų atžvilgiu. Tačiau vis dar reikia atlikti tam tikrus techninius patobulimus. Be to, nors dotacijų vadove pateikiama visapusiška ir išsami informacija, jos sudėtinga ieškoti, visų pirma nepatyrusiems paramos gavėjams.

VIII. Laikas iki dotacijos suteikimo, kuris skaičiuojamas nuo paraiškos pateikimo iki susitarimo dėl dotacijos pasirašymo buvo gerokai sumažintas dėl elektroninio valdymo ir derybų etapo atsisakymo, tačiau galimybės sumažinti administracinę naštą nebuvo iki galo išnaudotos. Dviejų etapų vertinimas taikomas tik daliai kvietimų teikti pasiūlymus. Tai turi įtakos visų pirma nesėkmingiems pareiškėjams. Be to, pažangumo ženklas, kuriuo siekiama padėti nesėkmingiems pasiūlymams rasti finansavimą kitur, iki šiol nebuvo veiksmingas.

IX. Bandymai supaprastinti personalo išlaidoms taikomas taisyklės nedavė numatytų rezultatų ir jos paramos gavėjams išlieka sudėtingos, todėl išlaidų deklaracijose daromos klaidos. Dėl taikomų naujų metodų atsirado tam tikrų neigiamų šalutinių pasekmių, o vėliau nustatyti patikslinimai sukėlė painiavą ir teisinį netikrumą. Dažnesnis įprastos išlaidų apskaitos praktikos taikymas, visų pirma personalo išlaidoms, padėtų sumažinti administracinę naštą. Naujas supaprastintas išlaidų apmokėjimas, pavyzdžiui, vienkartinės išmokos ir skatinamieji apdovanojimai gali padėti sumažinti administracinę naštą, tačiau Komisija jų dar pakankamai neišbandė.

X. Bendros audito tarnybos sukūrimas ir nauja audito strategija padėjo sumažinti audito naštą, palyginti su BP 7, tačiau užsakomųjų auditų kokybė paramos gavėjams gali kelti apmaudą ir painiavą.

XI. Komisijai rekomenduojame:

- a) palaikyti glaudesnius ryšius su pareiškėjais ir paramos gavėjais;
- b) suintensyvinti vienkartinių sumų testavimą;

- c) išnagrinėti dviejų etapų pasiūlymų vertinimo galimybes;
- d) persvarstyti atlyginimų sąlygas vertintojams ekspertams;
- e) padidinti pažangumo ženklo pripažinimą;
- f) užtikrinti dalyviams taisyklių ir gairių stabilumą;
- g) pagerinti užsakomųjų auditų kokybę;
- h) toliau paprastinti priemones ir rekomendacijas, skirtas MVĮ.

IVADAS

Kas yra programa „Horizontas 2020“?

1. Programa „Horizontas 2020“ yra aštuntoji bendroji ES mokslinių tyrimų ir inovacijų programa. Ši programa, kurios biudžetas 2014–2020 m. sudaro 76,4 milijardo eurų¹, yra didžiausia viešoji mokslinių tyrimų ir inovacijų programa pasaulyje.
2. Programos „Horizontas 2020“ užuomazgas galima rasti strategijoje „Europa 2020“. Ją sudaro trys pagrindiniai ramsčiai ir du konkretūs uždaviniai, apimantys įvairias temas (žr. **1 paveikslą**). Joje numatytas tyrėjų, tyrimų institutų, universitetų, privačių bendrovių (didelių įmonių ir MVĮ) ir individualių arba į konsorciumą susijungusių viešųjų įstaigų, vykdančių bendrus mokslinių tyrimų projektus, finansavimas.
3. Programa iš dalies yra orientuota į MVĮ. Europos Komisija skatina MVĮ dalyvavimą tiek bendrai vykdomuose projektuose, tiek per naują MVĮ priemonę, kuri buvo sukurta specialiai ypač novatoriškoms mažesnėms įmonėms.
4. Kompleksinis mokslinių tyrimų ir inovacijų pobūdis ir jų poveikis įvairioms ES politikos sritims padeda formuoti programos „Horizontas 2020“ valdymo būdą. Komisijos Mokslinių tyrimų ir inovacijų generalinis direktoratas (RTD GD) programą valdo kartu su kitais aštuoniais generaliniais direktoratais². Už tam tikras biudžeto dalis atsakyti gali daugiau nei vienas GD. Programos „Horizontas 2020“ biudžetą iš viso įgyvendina 22 skirtingos įstaigos³.

¹ Atnaujintas programos „Horizontas 2020“ biudžetas po to, kai buvo įsteigtas Europos strateginių investicijų fondas (ESIF), ir įskaičius Euratomo mokslinių tyrimų ir mokymo programą.

² RTD GD, CNECT GD, GROW GD, EAC GD, AGRI GD, MOVE GD, HOME GD, ENER GD ir JRC.

³ Komisijos vykdomosios agentūros, ES ir valstybių narių viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystės, viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystės su pramone, Europos investicijų bankas ir Europos inovacijos ir technologijos institutas (EIT).

1 pav. Programos „Horizontas 2020“ struktūra

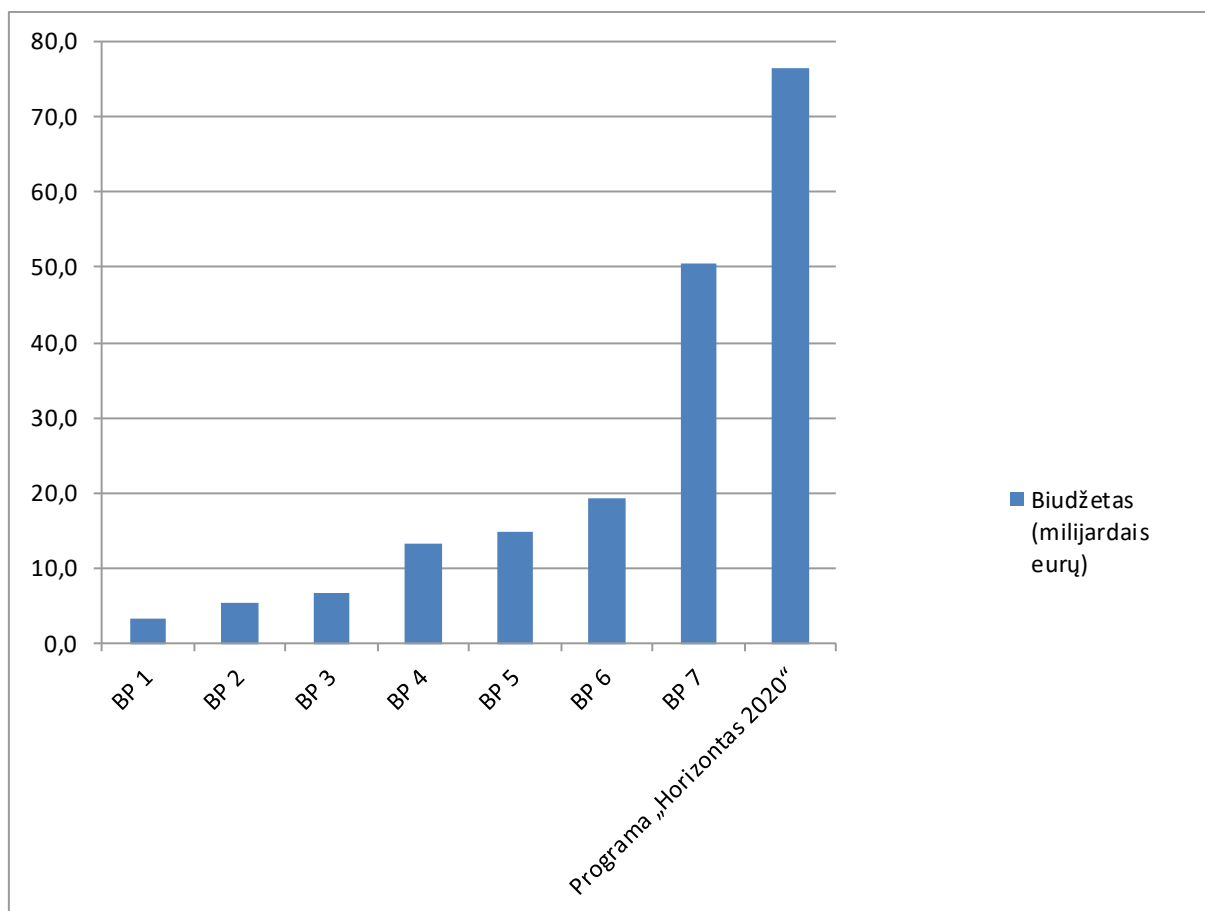


Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

ES mokslinių tyrimų ir inovacijų finansavimo istorija

5. Mokslinių tyrimų finansavimo veiklą Europa pradėjo pagal savo pirmąsias Bendrijos sutartis, o 1983 m. ši veikla buvo praplėsta nustačius „pirmąją Bendrijos bendrąją mokslinių tyrimų programą“ (BP 1).

6. Nuo to laiko bendrųjų programų tęsinys tapo pagrindine bendradarbiavimo mokslinių tyrimų srityje Europoje sudedamąja dalimi, kurios apimtis, taikymo sritis ir užmojai nuolat didėja. **2 diagramoje** parodyta Europos mokslinių tyrimų finansavimo nuo pirmosios programos raida.

2 diagrama. Mokslinių tyrimų finansavimo 1984–2020 m. raida

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

7. Aštuntoji programa „Horizontas 2020“ yra svarbi inovacijų sąjungos įgyvendinimo priemonė, viena iš septynių strategijos „Europa 2020“ pavyzdinių iniciatyvų⁴. Programa „Horizontas 2020“ apima visą mokslinių tyrimų ir inovacijų finansavimą, anksčiau skirtą pagal Septintąją mokslinių tyrimų (BP 7) ir technologijų plėtros bendrąją programą, vykdam su inovacijomis susijusią veiklą pagal Konkurencingumo ir inovacijų bendrąją programą (KIP) bei Europos inovacijų ir technologijų (EIT) instituto programas.

Naujausių supaprastinimo iniciatyvų santrauka

8. ES mokslinių tyrimų ir inovacijų finansavimo supaprastinimo klausimas daugybę metų įtrauktas į darbotvarkę, o Europos pramonės įmonės, mokslininkai ir tyrėjai siekia

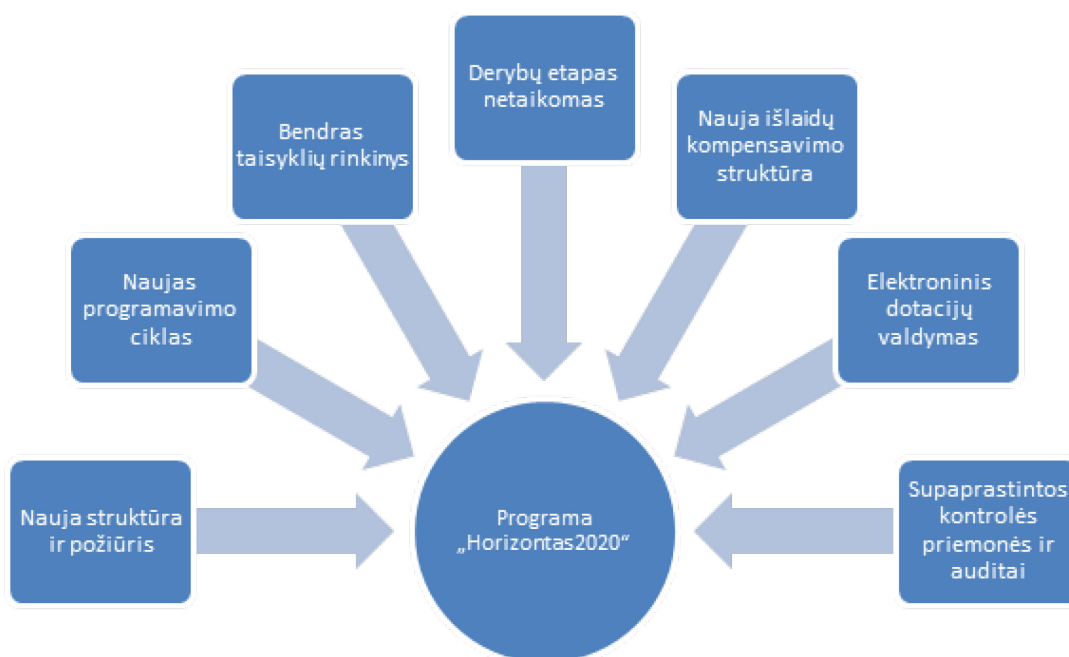
⁴ <http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index.cfm>.

supaprastinti administracines taisykles, vykdyti geresnę komunikaciją su Europos Komisija, užtikrinti teisinį tikrumą ir nuoseklumą. Komisija yra kritikuojama už savo neaiškias rekomendacijas paramos gavėjams, ilgą laiką iki dotacijos suteikimo, sudėtingas finansavimo taisykles ir neveiksmingas dotacijų valdymo procedūras.

9. Patvirtinus programą „Horizontas 2020“, supaprastinimas tapo pagrindiniu tikslu⁵. Europos Komisija pasiūlė pakeitimus, kurie sukurti siekiant supaprastinti ES mokslinių tyrimų ir inovacijų finansavimą reglamentuojančias taisykles.

10. Šie pakeitimai apėmė: vieningos sistemos taisyklių sistemos sukūrimą, dotacijų valdymo procesų suderinimą ir pagalbinių IT sistemų supaprastinimą, programų skaičiaus sumažinimą, taisyklių nuoseklumo ir aiškumo padidinimą, aiškesnių prioritetinių uždavinių ir rodiklių nustatymą, nuoseklesnių išlaidų tinkamumo taisyklių nustatymą, dotacijų formų supaprastinimą ir laiko iki dotacijos suteikimo ir mokėjimo sutrumpinimą (žr. **3 diagramą**).

3 diagrama. Pagrindinės programos „Horizontas 2020“ supaprastinimo priemonės



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

⁵ Žr. 2013 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1291/2013, kuriuo sukuriama bendroji mokslinių tyrimų ir inovacijų programa „Horizontas 2020“ (2014–2020 m.), 20 konstatuojamąją dalį (OL L 347, 2013 12 20, p. 104).

AUDITO APIMTIS IR METODAS

Audito apimtis

11. Specialioji ataskaita yra paskutinė iš Europos Audito Rūmų leidinių, kuriuose dėmesys sutelkiamas į mokslinių tyrimų ir inovacijų bendrąją programą, serijos. Tai apima į ateitį orientuotą 2018 m. kovo mėn. paskelbtą informacinį dokumentą „Indėlis supaprastinant ES mokslinių tyrimų programą po programos „Horizontas 2020“. Europos Audito Rūmai šį auditą nusprendė atlikti rengdamiesi kitai mokslinių tyrimų ir inovacijų bendrajai programai.

12. Atlikdami šį auditą, klausėme, ar „programos „Horizontas 2020“ supaprastinimo priemonės, kurių ėmėsi Komisija, buvo veiksmingos mažinant administracinę našlą paramos gavėjams?“. Siekdami atsakyti į šį klausimą, nagrinėjome, ar Komisijos priemonės buvo suprojektuotos remiantis suinteresuotųjų šalių ankstesniais vertinimais ir grįžtamąja informacija. Programos „Horizontas 2020“ paramos gavėjus apklausėme siekdami įvertinti teigiamą ir neigiamą šių priemonių poveikį.

Metodas

13. Nagrinėjome iš įvairių šaltinių gautą informaciją:

- a) peržiūrėjome ir analizavome teisinius pagrindus, gaires, vertinimo ir stebėjimo ataskaitas, pozicijų nusakančius dokumentus ir kitą dokumentaciją, turinčią įtakos supaprastinimui;
- b) supaprastinimo priemonės aptarėme su atitinkamais Komisijos departamentais⁶ ir trijų skėtinių organizacijų atstovais⁷; taip pat dalyvavome nacionalinių kontaktinių punktų ir suinteresuotųjų šalių susitikime, kurį organizavo Bendras paramos centras.

14. 2018 m. vasario mėn. nusiuntėme internetinę apklausą 32 918 kontaktiniams asmenims iš 20 797 organizacijų, kurioms buvo skirtas finansavimas pagal programą „Horizontas 2020“.

⁶ RTD GD, CNECT GD ir REA.

⁷ EARTO, UEAPME, EUA.

Apklausa apėmė laikotarpį nuo programos pradėios 2014 m. iki 2018 m. sausio mėn. ir ją sudarė 59 klausimai. Paramos gavėjų praėime pateikti savo nuomonę apie supaprastinimo priemonių veiksmingumą, kai tinkama, taip pat praėime palyginti šią programą su BP 7. Gavome 3 598 atsakymus. Siekdami gauti išsamesnę informaciją ir pagrįsti apklausos rezultatus, surengėme susitikimus su aštuoniais galutiniais paramos gavėjais (dviem MVĮ, dviem universitetais, viena didele privačia įmone ir trimis RTO).

PASTABOS

Komisija, siekdama nustatyti, kokių supaprastinimo priemonių reikėjo, rėmėsi su ankstesnėmis programomis susijusia patirtimi

15. Rengiant naują bendrąją programą, svarbu atlikti išsamią analizę ir ankstesnių programų vertinimą. Komisija turėtų įvertinti, ar politika ir veikla išlaidų srityje atitinka tikslą ir davė norimų pokyčių Europos verslui ir piliečiams. Vertinimo rezultatai turėtų padėti Komisijai nuspręsti, ar ES veiksmus galima tęsti jų nepakeitus ir ar jų nereikia pakeisti.

16. Pagal BP 7 teisinį pagrindą buvo reikalaujama, kad Komisija nuolat ir sistemiškai stebėtų programos įgyvendinimą⁸. Nustatėme, kad Komisija BP 7 įgyvendinimo metu rengė metines stebėjimo ataskaitas, kuriose ji išsamiai ir reguliariai analizavo dalyvavimo modelius, įgyvendinimo klausimus ir situaciją, susijusią su supaprastinimo procesu.

17. Laikydamosi tarpinstitucinio susitarimo dėl geresnės teisėkūros⁹, Komisija per įvairius konsultavimosi kanalus, taip pat siekė gauti grįžtamąją informaciją iš pagrindinių suinteresuotųjų šalių (žr. **1 langelį**).

⁸ 2006 m. gruodžio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimo Nr. 1982/2006/EB dėl Europos bendrijos mokslinių tyrimų, technologinės plėtros ir demonstracinės veiklos septintosios bendrosios programos (2007–2013 m.) 7 straipsnis (OL L 412, 2006 12 30, p. 1).

⁹ 2003/C 321/01 galioja iki 2016 m. balandžio 12 d, pakeistas [32016Q0512\(01\)](#) (OL L 123, 2016 5 12).

18. Komisija esmines suinteresuotųjų šalių indėlio nuostatas įtraukė į plataus masto viešas konsultacijas, t. y. „Žaliąją knygą dėl ES mokslinių tyrimų ir inovacijų finansavimo bendrų strateginių pagrindų“. Žaliojoje knygoje supaprastinimas įvardytas kaip „pagrindinis prioritetasis siekiant, kad ES mokslinių tyrimų ir inovacijų finansavimas turėtų didesnį poveikį ir būtų patrauklesnis dalyviams“¹⁰.

19. Prie programos „Horizontas 2020“ pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų rinkinio pridėtam poveikio vertinime¹¹ Komisija apibūdino poreikį toliau supaprastinti mokslinių tyrimų ir inovacijų finansavimą, nustatyti kito programavimo laikotarpio konkrečius ir veiklos uždavinius, išanalizavo keturias politikos galimybes ir galiausiai pasiūlė programą „Horizontas 2020“ kaip tinkamiausią galimybę siekiant įgyvendinti nustatytus uždavinius.

20. Darome išvadą, kad programoje „Horizontas 2020“ įgyvendintos Europos Komisijos priemonės yra ankstesnių bendrųjų programų, visų pirma tiesioginės jos pirmtakės BP 7, analizės rezultatas.

1 langelis. Konsultacijos su suinteresuotaisiais šalimis rengiant programą „Horizontas 2020“

- BP 6 ex post vertinimas, 2009 m. vasario mėn.;
- BP 7 tarpinis vertinimas, 2010 m. lapkričio mėn.;
- viešos konsultacijos dėl Žaliosios knygos, kurioje apibūdami bendri ES mokslinių tyrimų ir inovacijų finansavimo strateginiai pagrindai, 2011 m. birželio mėn.;
- viešos konsultacijos dėl konkurencingumo ir inovacijų bendrosios programos (KIP) tęsinio, 2011 m. lapkričio mėn.;
- KIP: tarpiniai ir galutiniai vertinimai, *ex ante* vertinimai ir poveikio vertinimo tyrimai, susiję su IRT pirkimo paslaugų teikėjais, programa „Pažangi energetika Europai“ ir verslumo ir inovacijų programos dalimis, skirtomis inovacijoms;
- didelio masto suinteresuotųjų šalių konferencijos dėl KIP tęsinio (2011 m. sausio mėn.) ir bendros strateginės programos (2011 m. birželio mėn.);

¹⁰ Europos Komisija, „Žalioji knyga dėl ES mokslinių tyrimų ir inovacijų finansavimo bendrų strateginių pagrindų“, 2011 m. birželio mėn.

¹¹ 2011 m lapkričio 30 d. SEC(2011) 1427 *final*.

- ekspertų kolegijos ir suinteresuotųjų šalių konferencijos dėl Europos mokslinių tyrimų tarybos, programos „Marie Curie“, EIT instituto ir pan.;
- ES pirmininkavimas: Lundo konferencija dėl ES mokslinių tyrimų ateities (Švedija, 2009 m. liepos mėn.); BP 7 tarpinio vertinimo konferencija (Vengrija, 2011 m. vasario mėn.);
- įvairūs poziciją nusakantys dokumentai dėl ES mokslinių tyrimų ir inovacijų finansavimo ateityje atliekant su ES biudžetu susijusius parengiamuosius darbus;
- teminės suinteresuotųjų šalių konsultacijos: IRT, transportas, sveikata, biotechnologijos, kosmosas;
- diskusijos su nacionalinių administracijų atstovais (KIP bendro valdymo komitetų susitikimas, VIP valdymo komiteto susitikimai).

Šaltinis: Europos Komisija.

Pagrindiniai pakeitimai siekiant supaprastinimo buvo susiję su struktūra, organizacija ir pagalbėmis priemonėmis

Bendras paramos centras yra pagrindinis žingsnis į priekį siekiant nuoseklaus programos „Horizontas 2020“ įgyvendinimo

21. Programos valdymas apibrėžiamas kaip centralizuotas koordinuotas programos valdymas siekiant įgyvendinti strateginius programos uždavinius ir gauti naudos¹². Bendrų paslaugų koncepcija yra vienas iš būdų užtikrinti tokį centralizuotą koordinuotą valdymą.

22. Savo specialiojoje ataskaitoje dėl BP 7¹³ kritikavome Komisijos valdymo veiksmus ir nustatėme, kad Mokslinių tyrimų aiškinamasis komitetas, kurį valdantys generaliniai direktoratai įsteigė siekdami didinti paramos gavėjų teisinį užtikrintumą ir vienodą jų traktavimą, nesugebėjo nustatyti visos skirtingos praktikos, taikomos įgyvendinant BP 7.

23. Komisija supaprastino programos „Horizontas 2020“ valdymo metodą 2014 m. sukurdama naują direktoratą – Bendrą paramos centrą (BPC). Centralizuodamas

¹² Projektų valdymo institutas *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*, 4-as leid.

¹³ Specialioji ataskaita Nr. 2/2013 „Ar Komisija užtikrino efektyvų Mokslinių tyrimų septintosios bendrosios programos įgyvendinimą?“

horizontalias pagalbos paslaugas mokslinių tyrimų ir inovacijų srityje, BPC užtikrina, kad visos mokslinių tyrimų ir inovacijų infrastruktūros įstaigos (Komisijos generaliniai direktoratai, vykdomosios agentūros ir bendrosios įmonės) nuosekliai taikytų programos „Horizontas 2020“ teisės aktus.

24. BPC užduotys pateiktos **4 diagramoje**.

4 diagrama. Bendro paramos centro užduotys



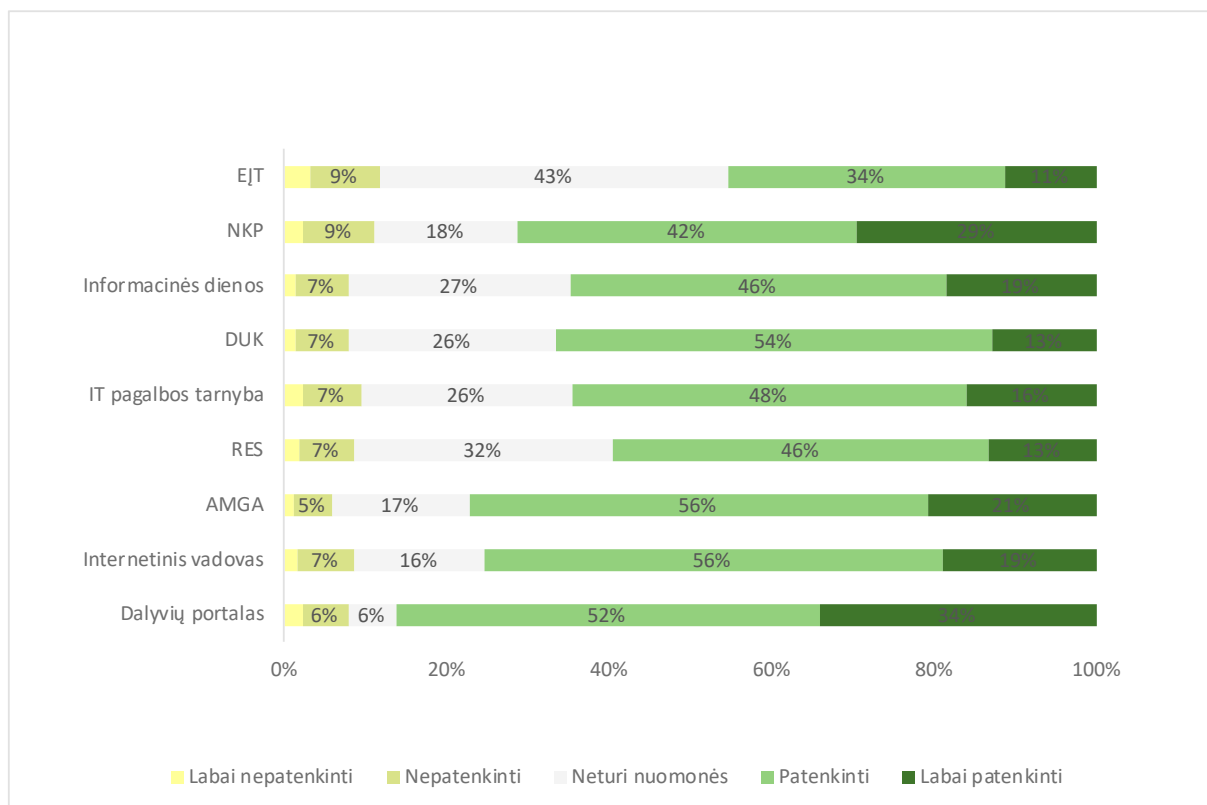
Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

25. Komisija nustatė įvairias priemones, kad palengvintų dalyvavimą programoje „Horizontas 2020“, padidintų informuotumą ir sustiprintų nuoseklų šios programos taisyklių taikymą. Kai kurios iš šių priemonių, pavyzdžiui, dalyvių portalas, anotuotas pavyzdinis susitarimas dėl dotacijų (AMGA), programos „Horizontas 2020“ internetinis vadovas ir dažnai užduodami klausimai, tiesiogiai patenka į BPC atsakomybės sritį; kitas priemonės turi įgyvendinti valstybės narės, pavyzdžiui, paskiria nacionalinius kontaktinius punktus (NKP). Už

Informacijos apie mokslinius tyrimus teikimo tarnybą ir IT pagalbos tarnybą iš esmės valdo atitinkamai Mokslinių tyrimų vykdomoji įstaiga (REA) ir DIGIT GD. BPC valdo tik antro lygmens pagalbos tarnybas, susijusias su jos kompetencijai priklausančias temomis.

26. Apklaustų paramos gavėjų klausėme, ar pagalbinės priemonės juos tenkino. Apskritai respondentų pasitenkinimo lygis buvo labai aukštas – 45 % respondentų manė, kad Europos įmonių tinklas atitiko paskirtį, 85 % respondentų tos pačios nuomonės laikėsi dėl dalyvių portalo (žr. **5 diagramą**).

5 diagrama. Apklaustos respondentų pasitenkinimas pagalbinėmis priemonėmis



Šaltinis: Europos Audito Rūmų apklausa, 2018 m. kovo mėn.

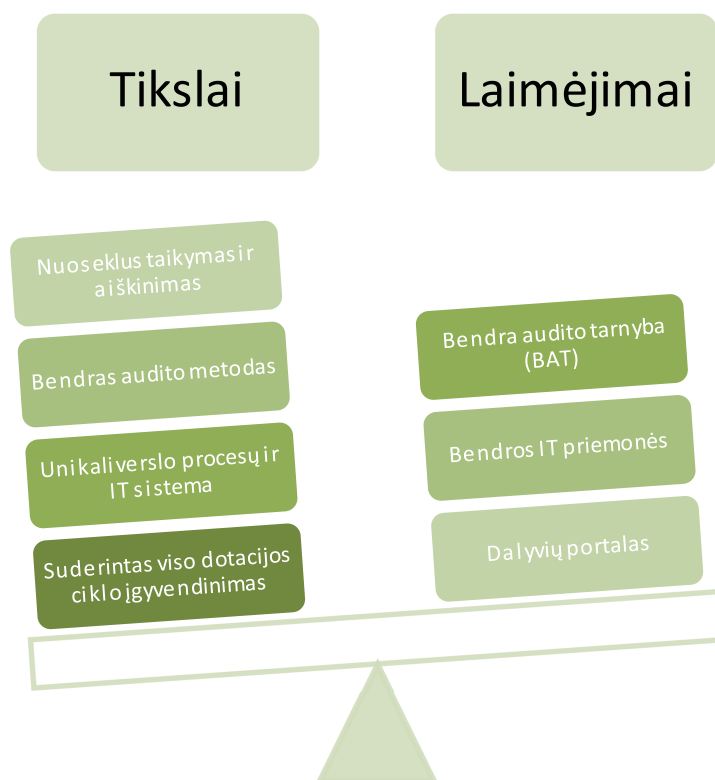
27. BPC savo veiklą pradėjo turėdamas aiškius uždavinius (žr. **6 diagramą**)¹⁴. BPC nuo jo įsteigimo 2014 m. įdėjo nemažai pastangų, kad patobulintų dalyvių portalą ir dažnai atnaujino bei plėtė AMGA. Teisinės ir finansinės pagalbos tarnyba dabar gali atsakyti į

¹⁴ Komisijos sprendimas C(2014) 2656 *final* dėl bendrosios mokslinių tyrimų ir inovacijų programos „Horizontas 2020“ (2014–2020 m.) bendro paramos centro veiklos taisyklių.

paramos gavėjų (per informacijos apie mokslinius tyrimus teikimo paslaugą) ir kitų Komisijos departamentų užklaudas. Kitas žingsnis siekiant supaprastinimo buvo bendros audito strategijos ir bendros *ex ante* kontrolės strategijos priėmimas.

28. Elektroninio dotacijų valdymo darbo srauto nustatymas buvo vienas svarbiausių laimėjimų programos „Horizontas 2020“ supaprastinimo srityje. Kitas teigiamas elementas, kurį ypač palankiai vertino NKP, buvo BP 7 praktikos, susijusios su informacinių kelionių į valstybes nares rengimu, išsaugojimas. Per šias keliones BPC pristatydavo paramos gavėjams, NKP ir pažymas suteikiantiems auditoriams pateiktis įvairiais teisiniais ir finansiniais klausimais.

6 diagrama. Bendro paramos centro uždaviniai ir laimėjimai



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

29. Todėl BPC ėmėsi vadovauti supaprastinimo procesui. BPC kompetencijai priklausančiose srityse jis suderino dalyvavimo taisykles, parengė naują audito strategiją ir patobulino dotacijų valdymo ir ataskaitų teikimo IT priemones. Tačiau ne visos pagalbos paslaugos buvo perduotos BPC kontrolei, todėl kilo rizika, kad paramos gavėjams bus teikiamos nenuoseklios

konsultacijos ir išaiškinimai. Šis klausimas aptariamas toliau atsižvelgiant į dvi ryšių palaikymo priemones.

Paramos gavėjai teigiamai vertina ryšių palaikymo ir grįžtamosios informacijos kanalus, tačiau kai kurie paramos gavėjai vis dar praneša apie nenuoseklų jų traktavimą įvairiais paslaugos teikimo lygiais

30. Veiksmingas ryšių palaikymas ir veikianti grįžtamosios informacijos sistema yra būtinos sąlygos siekiant nuosekliai taikyti dalyvavimo taisykles ir vienodai traktuoti paramos gavėjus. Ryšių nepalaikymas gali daryti neigiamą poveikį projektui. BPC turi keletą toliau aprašytų kanalų, kuriuos naudodamas palaiko ryšį ir gauna grįžtamąją informaciją apie bendrosios programos veikimą ir įgyvendinimą iš paramos gavėjų.

Informacijos apie mokslinius tyrimus teikimo tarnyba

31. Siekdama palengvinti ryšių palaikymą su mokslinių tyrimų ir inovacijų finansavimą gaunančiais paramos gavėjais ir gauti iš jų veiksmingą grįžtamąją informaciją, Komisija BP 7 įgyvendinimo metu sukūrė Informacijos apie mokslinius tyrimus teikimo tarnybą (RES). RES pakeitė 60 veikiančių pašto dėžučių sistemą ir yra prieinama ne tik dalyvių portale, bet ir per kitus kanalus, pavyzdžiui, programos „Horizontas 2020“ svetainę portale „Europa“. Priemonė veikia kaip pagalbos tarnyba, kurioje potencialūs ir dabartiniai programos „Horizontas 2020“ paramos gavėjai gali ieškoti metodinės, techninės ir teisinės pagalbos per visą jų projektų gyvavimo ciklą.

32. Dabar RES valdo Mokslinių tyrimų vykdomoji įstaiga. Dalį paslaugos teikia „Europe Direct“ kontaktinis centras (EDCC)¹⁵. EDCC veikia platesniu mastu ir atsako į užklausas ne tik apie programą „Horizontas 2020“, bet ir įvairias ES politikos sritis.

33. EDCC į klausimus atsako naudodama informaciją, kurią galima rasti viešai prieinamuose šaltiniuose, o į sudėtingesnius klausimus atsakoma prisidedant atitinkamoms Komisijos tarnyboms.

¹⁵ Pagal sutartį su Komunikacijos GD.

34. Savo apklausoje prašėme paramos gavėjų įvertinti RES kokybę. Daugiau nei pusė nuomonę išreiškusių respondentų manė, kad RES iš esmės yra naudinga ir paskirtį atitinkanti priemonė.

35. Atsakydami į klausimus apie RES, respondentai atkreipė dėmesį į du pagrindinius klausimus: viena vertus, atsakymų pateikimo paramos gavėjams laikas, ir, kita vertus, išsamumo trūkumas (kai kuriuose atsakymuose tiesiogiai atkartojamos Komisijos rekomendacijos).

36. Mes nustatėme, kad nepaisant bendro BPC tikslo centralizuoti bendras paslaugas, RES turėjo decentralizuotą struktūrą. Praktiniu požiūriu RES padeda teikti 36 skirtingos pagalbos tarnybos, kurios veikia įvairiuose generaliniuose direktoratuose ir vykdomosiose agentūrose. Klausimai, į kuriuos negali atsakyti išorės rangovas (2017 m. 56 %) persiunčiami REA grupei arba tiesiogiai vienai iš 36 pagalbos tarnybų. Kiekvieną mėnesį REA grupė, kurią sudaro trys darbuotojai, patikrina visus išorės rangovo pateiktus atsakymus, o decentralizuotos pagalbos tarnybos tikrina kokybę ir skirstymą į kategorijas.

37. Taip pat nustatėme, kad, be RES teikiamos paslaugos, tam tikros vykdomosios agentūros (pavyzdžiui, EASME) naudoja kitas veikiančias pašto dėžutes. Kiti departamentai (pavyzdžiui, Ryšių tinklų, turinio ir technologijų GD) atsakymą pateikia per socialinius tinklus. Tokiais atvejais REA arba BPC sudėtinga vykdyti kokią nors atsakymų kontrolę.

38. Apklausą naudojome, kad paklaustume paramos gavėjų, ar, jei jie dalyvavo daugiau nei viename programos „Horizontas 2020“ projekte, tapačios arba lygiavertės situacijos buvo traktuojamos nenuosekliai. 36 % respondentų atsakė, kad taip buvo. Dažniausiai pasitaikantys nenuoseklumo atvejai buvo susiję su finansinių taisyklių aiškinimu (20 %), ataskaitų teikimo reikalavimais (18 %) ir projektų vertinimu (17 %).

39. Komisija įsteigė specialią RES administracinę tarnybą, kad ji nagrinėtų pranešimus apie galimus nenuoseklumo atvejus. Tačiau nustatėme, kad 82 % respondentų, kurie susidūrė su nenuoseklus traktavimo atvejais, nežinojo apie šią tarnybą. Todėl Komisija retai informuojama apie nenuoseklus traktavimo atvejus ir ne visada gali parengti atitinkamas taisomąsias priemones.

40. Nors RES buvo patobulinta rengiant programą „Horizontas 2020“, tačiau alternatyvūs kanalai, per kuriuos galima mainytis užklausomis ir atsakymais, reiškia, kad informacijos nuoseklumo dar negalima garantuoti.

Nacionaliniai kontaktiniai punktai

41. NKP tinklas veikia kaip svarbus informacijos perdavimo tarp Komisijos ir paramos gavėjų kanalas. Komisija mano, kad tai yra „pagrindinė praktinės informacijos pateikimo ir pagalbos potencialiems dalyviams struktūra“¹⁶. Ji taip pat sudaro sąlygas Komisijai gauti iš paramos gavėjų grįžtamąją informaciją. NKP parama gali būti ypač naudinga MVĮ ir programos naujokams, kurių santykinis patirties trūkumas gali kelti pavojų jų paraiškų sėkmei.

42. Siekdama užtikrinti pagalbos, kurią NKP siūlo mokslinių tyrimų finansavimo pareiškėjams ir paramos gavėjams, nuoseklumą, Komisija 2013 m. parengė „Nacionalinių kontaktinių punktų minimalius standartus ir orientacinius principus“¹⁷. Šiame dokumente pateikiamos bendros gairės visoms dalyvaujančios šalims ir apibrėžiamos pagrindinės NKP funkcijos ir jų bei Komisijos bendradarbiavimo mechanizmai.

43. Valstybės narės ir asocijuotosios šalys paskiria NKP. Nors Komisija tiesiogiai neatsako už NKP, už skirtingas programos dalis atsakingi Komisijos GD organizuoja susitikimus su jais, kad aptartų politikos raidą, procedūrinius aspektus ir kvietimų teikti pasiūlymus turinį. BPC taip pat organizuoja susitikimus su teisiniais ir finansiniais klausimais sprendžiančiais NKP, kad pateiktų informaciją apie naujausias tendencijas.

44. Savo apklausoje prašėme paramos gavėjų apibūdinti savo patirtį bendraujant su NKP. Nuomonė dėl NKP darbo iš esmės buvo teigiama (71 % respondentų manė, kad NKP pagalba atitinka paskirtį), tačiau pasitenkinimo lygis įvairiose šalyse nebuvo vienodas.

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.

Nepasitenkinimas NKP paslaugų kokybe įvairiose valstybėse narėse svyravo nuo 4 iki 25 %; didžiausią susirūpinimą kėlė jų pasirengimo ir prieinamumo laipsnis.

45. Darome išvadą, kad nors paramos gavėjai yra patenkinti savo NKP, yra nemažų skirtumų tarp dalyvaujančių šalių atsižvelgiant į jų teikiamą techninę pagalbą ir rekomendacijas, dėl kurių sumažėja paramos gavėjų tinklo naudingumas.

Dalyvių portalas padeda paramos gavėjams supaprastinti dotacijų valdymą

46. Dalyvių portalas yra pagrindinė Komisijos ir mokslinių tyrimų ir inovacijų finansavimo paramos gavėjų bendravimo sąsaja. Jis turėtų palengvinti pareiškėjų ir paramos gavėjų paraiškų dėl dotacijų pateikimą ir valdymą. Dalyvių portalas veikia kaip vartai į įvairias kitas sistemas (pasiūlymų pateikimo priemonė, projektų valdymo priemonė, pranešimo sistema), palengvinančias suinteresuotųjų subjektų dalyvavimą. Dalyvių portalo paskirtis – veikti pagal vieno langelio principą siekiant veiksmingo kompiuterizuoto dotacijų valdymo.

47. Pirmoji Komisijos sukurta dalyvių portalo versija pradėjo veikti BP 7 įgyvendinimo metu. Tačiau tuo metu paramos gavėjams buvo prieinamas tik ribotas paslaugų skaičius.

48. Nuo programos „Horizontas 2020“ pradžios BPC nustatė naujas priemones ir funkcijas, kurios padėjo pagerinti portalo paslaugų kokybę. Tai apima „partnerių paieškos paslaugą“ (ieškant bendradarbiavimo partnerių būsimuose projektuose), galimybę bet kurioje naršyklėje pildyti prašymo formas ir HTML5 reikalavimus atitinkančią platformą.

49. Daugiau nei 85 % mūsų apklausoje dalyvavusių respondentų buvo patenkinti portalu ir pripažino BPC įdėtas pastangas siekiant patobulinti jo funkcijas. Kalbant apie prieinamumą, dabartinis portalas yra gerokai patobulintas, palyginti su BP 7, kurios metu kiekvienai priemonei reikėjo atskiros prieigos ir prisijungimo duomenų. Jis tapo bendru prieigos tašku, apimančiu įvairias paslaugas. Paramos gavėjai taip pat gyrė nustatytą elektroninio parašo funkciją, kuri padėjo gerokai sumažinti administracinę našlą programoje „Horizontas 2020“.

50. Tačiau nustatėme kad tam tikri paramos gavėjai patyrė sunkumų dėl sulėtėjusio sistemos veikimo, naršymo tarp paimtųjų ar perteklinių ekranų, iššokančiųjų langų ir pan. Šie paramos gavėjai pranešė, kad dėl tokių problemų jiems reikėtų atlikti papildomą darbą ir joms išspręsti prireikė laiko.

51. Be to, ES finansavimo schemų naujokų, visų pirma MVĮ, manymu, Komisijos IT priemonėmis buvo gana sudėtinga naudotis. Pavyzdžiui, per vieną iš mūsų vizitų MVĮ paramos gavėjas nurodė, kad naudodamasis portalu susidūrė su sunkumais ir jam prireikė išorės konsultanto, kuris jį priemonę įkėlė visą reikalaujamą informaciją ir dokumentaciją.

Komisijos rekomendacijos (AMGA) yra išsamios, tačiau jas sudėtinga naudoti, o dėl dažnų pakeitimų jos tapo neužtikrintos

52. Pagal Reglamentą (ES) Nr. 1290/2013, kuriuo nustatomos dalyvavimo¹⁸ programoje „Horizontas 2020“ taisyklės, reikalaujama, kad Komisija pateiktų pakankamas rekomendacijas ir informaciją, visų pirma taikomą pavyzdinį susitarimą dėl dotacijų, visiems potencialiems dalyviams paskelbus kvietimą teikti pasiūlymus.

53. Anototas pavyzdinis susitarimas dėl dotacijų (AMGA) turi vieną aiškų privalumą atsižvelgiant į poveikį supaprastinimui – tai yra vienas dokumentas, kuriame pateikiamos visos su programa „Horizontas 2020“ susijusios rekomendacijos. 750 puslapių apimties AMGA, pasitelkiant geriausios patirties pavyzdžius, konkrečius atvejus ir išimtis, paaiškinamas kiekvienas bendro pavyzdinio susitarimo dėl dotacijų (GMGA) ir konkrečių pavyzdinių susitarimų straipsnis. Kitaip nei BP 7, rekomendacijos buvo išdėstytos atskirose taisyklėse, susijusiose su kiekviena programos dalimi. Apytiksliai 77 % mūsų apklausoje dalyvavusių respondentų manė, kad AMGA atitinka jam keliamą tikslą.

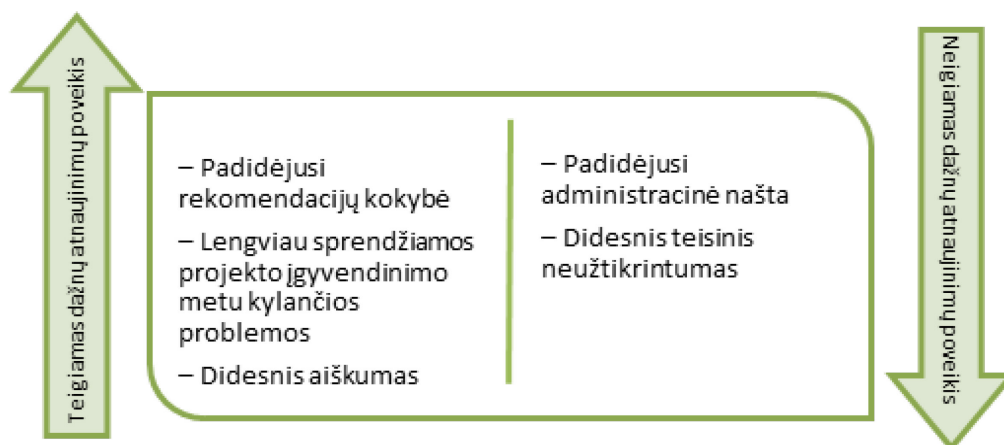
54. Savo apklausoje prašėme pateikti nuomones dėl AMGA. Respondentai teigė, kad rekomendacijų privalumas tas, kad jos buvo labai išsamios ir konkrečios. Tačiau jie išreiškė nerimą dėl per didelės rekomendacijų apimties bei sudėtingumo ir nurodė, kad PDF formato dokumente sudėtinga naršyti tarp skirtingų poskyrių.

55. Nuo pradinės versijos paskelbimo 2013 m. gruodžio mėn. MGA pakeistas šešis kartus, o AMGA atnaujintas 18 kartų. Nepaisant to, kad paramos gavėjai buvo informuoti apie šiuos pakeitimus, jie iškėlė susirūpinimą keliančių klausimų, susijusių su tokių pakeitimų ir

¹⁸ 2013 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1290/2013, kuriuo nustatomos bendrosios mokslinių tyrimų ir inovacijų programos „Horizontas 2020“ dalyvavimo ir sklaidos taisyklės (OL L 347, 2013 12 20, p. 81).

atnaujinimų pasekmėmis (žr. **7 diagramą**). Vis dėlto dauguma apklausos respondentų ir paramos gavėjų nurodė, kad jiems būtų lengviau išspręsti dėl tokių atnaujinimų kilusius klausimus, jeigu juos būtų numatyta atlikti konkrečiais intervalais, siekiant patenkinti programos „Horizontas 2020“ įgyvendinimo metu kylančius poreikius.

7 diagrama. Dažnų GMGA ir AMGA atnaujinimų poreikis



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

Naujos iniciatyvos, kurios gali padėti supaprastinti, dar nėra visapusiškai išbandytos ir įvertintos

Vienkartinės išmokos ir apdovanojimai

56. Paraginta Europos Parlamento¹⁹ ir Tarybos²⁰, prieš pradėdama įgyvendinti 2014–2020 m. DFP ir programą „Horizontas 2020“, Komisija pradėjo nagrinėti galimybę supaprastinti dotacijų valdymą pasitelkdama naujovišką supaprastintą išlaidų apmokėjimą.

¹⁹ P7_TA (2010)0401, 2010 m. lapkričio 11 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl mokslinių tyrimų bendrųjų programų įgyvendinimo paprastinimo (2010/2079(INI)).

²⁰ 2010 m. gegužės 26 d. 3056-ame Konkurencingumo tarybos susitikime Briuselyje priimtos išvados.

Finansavimo naudojant vienkartinės išmokas ir skatinamuosius apdovanojimus teisinis pagrindas nustatytas 2012 m. Finansiniame reglamente²¹.

57. Supaprastinto išlaidų apmokėjimo naudojimas programoje „Horizontas 2020“ buvo ribotas, o apdovanojimai buvo naudojami siekiant paremti įvairias iniciatyvas²², be to, vienkartinės išmokos naudotos remiant: i) MVĮ 1-os priemonės projektus, ii) ribotą skaičių papildomų priemonių ir iii) du bandomuosius kvietimus teikti pasiūlymus²³, skirtus kelių paramos gavėjų įgyvendinamiems projektams ir specialių poreikių pagalbai pagal Marijos Sklodovskos-Kiuri veiksmus, įtrauktiems į 2018–2020 m. darbo programą.

58. 2018 m. rugsėjo mėn. abu su fiksuotos sumomis susiję bandomieji projektai dar buvo tebevykdomi ir visų projektų gyvavimo ciklą analizė dar neleido nustatyti patikimų rezultatų.

59. Savo apklausoje ir per patikras vietoje klausėme programos „Horizontas 2020“ paramos gavėjų ir skėtinių asociacijų, ar jos palankiai vertintų šį supaprastinto išlaidų apmokėjimo naudojimą platesniu mastu ir kokie, jų manymu, buvo pagrindiniai privalumai ir trūkumai.

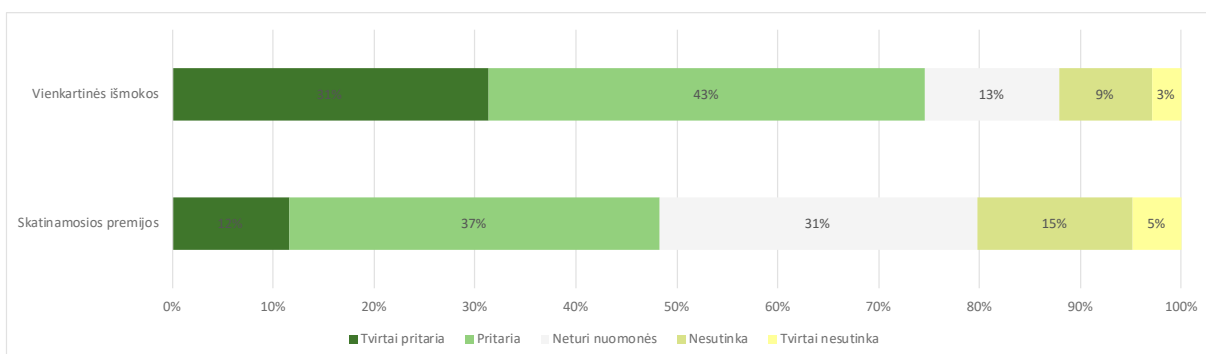
60. Atsakymai į mūsų apklausą rodo, kad šis supaprastintas išlaidų apmokėjimo naudojimas vertinamas kaip perspektyvi tradicinio išlaidų kompensavimo alternatyva. ***8 diagramoje*** parodyta, kad 74 % respondentų teigiamai vertintų galimybę naudoti vienkartinės išmokas platesniu mastu, o 49 % respondentų palankiau vertintų skatinamųjų apdovanojimų naudojimą.

²¹ 2012 m. spalio 25 d. Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių (OL L 298, 2012 10 26, p. 1).

²² Bendra apdovanojimų vertė apytiksliai sudaro 0,11 % programos „Horizontas 2020“ biudžeto.

²³ Kvietimas teikti pasiūlymus DT-NMBP-20–2018 (vieno etapo). Kvietimas teikti pasiūlymus SC1-BHC-15–2018 (dviejų etapų).

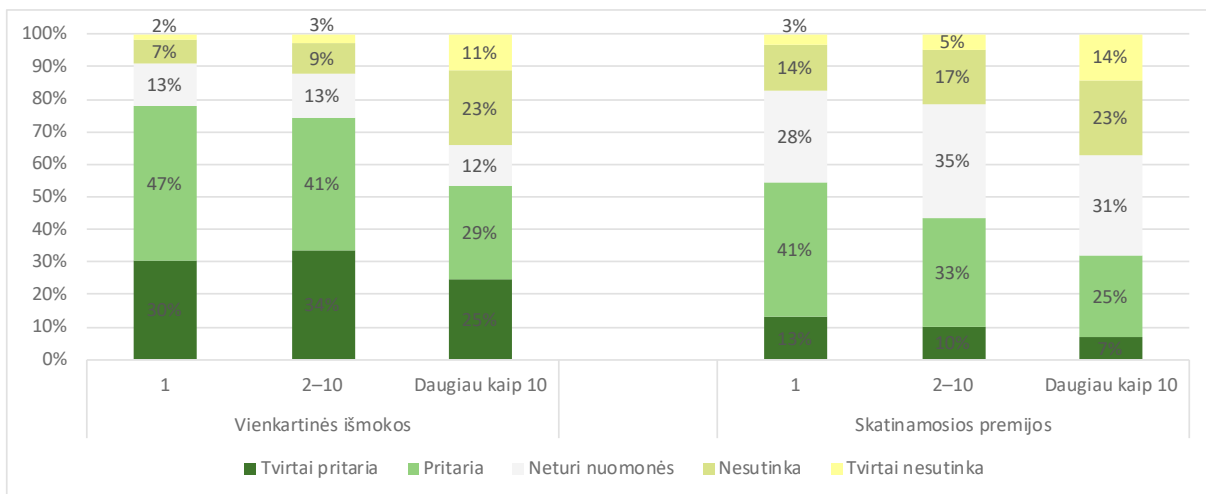
8 diagrama. Nuomonės dėl platesnio vienkartinių išmokų ir skatinamųjų apdovanojimų naudojimo



Šaltinis: Europos Audito Rūmų apklausa, 2018 m. kovo mėn.

61. Supaprastinto išlaidų apmokėjimo vertinimas yra skirtingas ir priklauso nuo paramos gavėjų rūšies, ypač nuo jų sukauptos patirties²⁴. Labiau patyrę paramos gavėjai yra mažiau linkę pritarti platesniam tiek vienkartinių išmokų, tiek skatinamųjų apdovanojimų naudojimui (žr. **9 diagramą**).

9 diagrama. Nuomonė dėl platesnio vienkartinių išmokų ir skatinamųjų apdovanojimų naudojimo atsižvelgiant į sukauptą patirtį (programos „Horizontas 2020“ projektų skaičius)



Šaltinis: Europos Audito Rūmų apklausa, 2018 m. kovo mėn.

62. Nepaisant iš esmės teigiamo požiūrio, paramos gavėjai išreiškė tam tikras abejones dėl vienkartinių išmokų ir apdovanojimų, ir atkreipė dėmesį į numatomą riziką bei faktą, kad šis

²⁴ Šiuo atveju matuojama pagal programos „Horizontas 2020“ projektų, kuriuose dalyvavo paramos gavėjas, skaičių.

supaprastintas išlaidų apmokėjimas gali netikti visų rūšių projektams. Šioms abejonėms pritarė mūsų apklausti paramos gavėjai ir NKP (žr. **I priedg**).

63. Supaprastintas išlaidų apmokėjimas gali padėti sumažinti administracinę naštą ir klaidų, susijusių su programos „Horizontas 2020“ dotacijomis, dažnumą. Taip paramos gavėjai, lanksčiau valdydami projektus, galėtų sutelkti dėmesį į mokslinius tikslus. Tačiau supaprastintas išlaidų apmokėjimas gali netikti visų rūšių mokslinių tyrimų ir inovacijų projektams, o Komisija dar neturi pakankamai įrodymų, susijusių su jos eksperimentiniais bandymais.

64. Kaip nurodėme savo 2018 m. kovo mėn. apžvalginiam dokumente, taikant vienkartinių išmokų mokėjimu pagrįstas finansavimo schemas, jei jų struktūra tinkama, taip pat galėtų būti skatinamas didesnis visų rūšių paramos gavėjų grupių (įskaitant MVĮ ir naujus dalyvius) dalyvavimas.

Pakopinis finansavimas

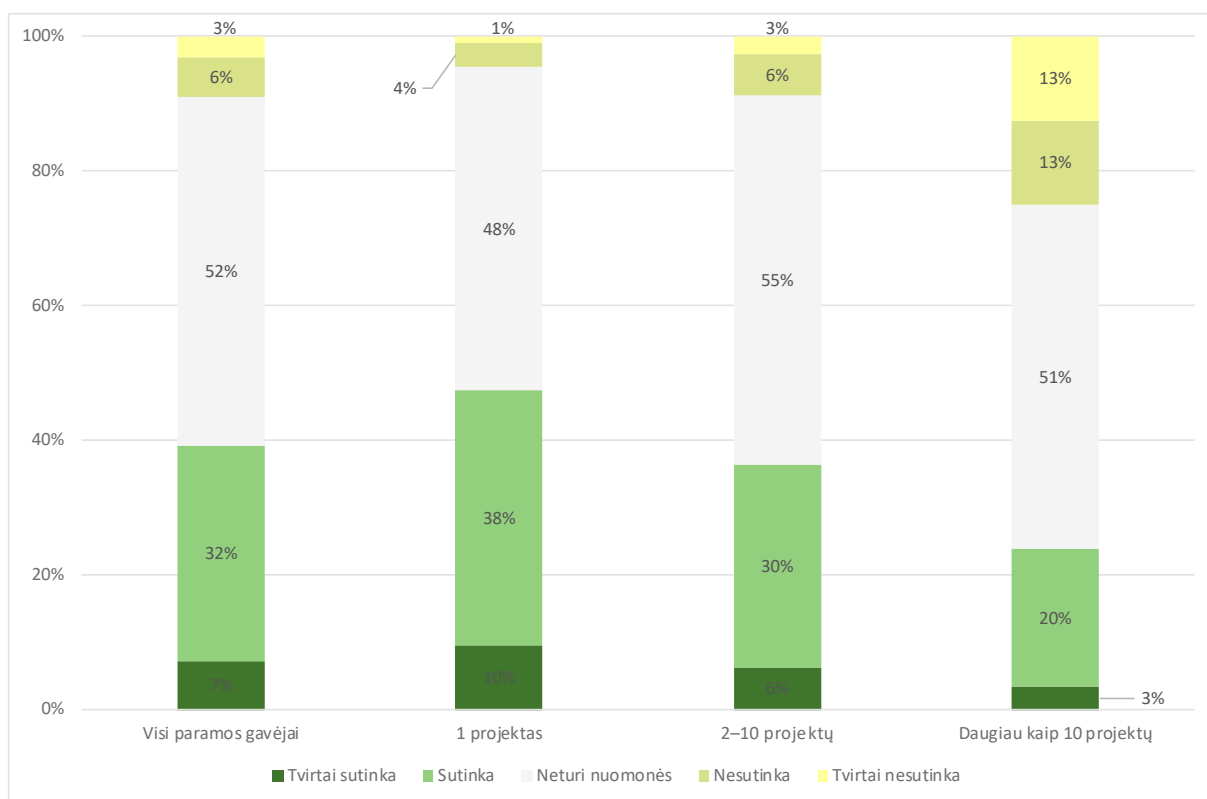
65. Taikant pakopinį finansavimą dotacijų gavėjams suteikiamas mechanizmas, kurį naudodami jie paskirsto programos „Horizontas 2020“ lėšas subdotacijų (paskelbiant kvietimus teikti pasiūlymus) arba apdovanojimų forma. Taip Komisija administracinę naštą perkelia paramos gavėjui, kuris atsako už kvietimų teikti pasiūlymus dėl subdotacijų skyrimo valdymą.

66. Programos „Horizontas 2020“ paramos gavėjas arba konsorciumas pats skelbia kvietimus teikti pasiūlymus, kad pritrauktų konkrečias potencialių paramos gavėjų grupes, visų pirma startuolius ir MVĮ, ir kiekvienai trečiajai šaliai skiria 50 000–150 000 eurų dotacijas. Pakopinis finansavimas buvo išbandytas įgyvendinant BP 7; programoje „Horizontas 2020“ Europos Komisija šį mechanizmą naudoja vis aktyviau.

67. Savo apklausoje klausėme, ar pakopinio finansavimo naudojimas programoje „Horizontas 2020“ padėjo sumažinti administracinę naštą, palyginti su BP 7. Nedidelė dauguma (52 %) nuomonę pareiškusių respondentų teigė, kad pakopinės dotacijos šiuo atžvilgiu neturėjo didelio poveikio, o 39 % sutiko, kad našta buvo mažesnė, palyginti su BP 7. **10 diagramoje** parodyta, kaip pakopinio finansavimo vertinimas priklauso nuo patirties:

23 % respondentų, dalyvavusių daugiau nei dešimtyje programos „Horizontas 2020“ projektų, manė, kad dėl pakopinio finansavimo jų administracinė našta sumažėjo, o 26 % manė, kad administravimo mastas padidėjo.

10 diagrama. Pakopinės dotacijos padėjo sumažinti administracinę naštą, palyginti su BP 7 ir atsižvelgiant į sukauptą patirtį (programos „Horizontas 2020“ projektų skaičius)



Šaltinis: Europos Audito Rūmų apklausa, 2018 m. kovo mėn.

68. Nustatėme, kad iš Komisijos pateiktų rekomendacijų²⁵ paramos gavėjams nebuvo pakankamai aišku, kaip valdyti kvietimus teikti pasiūlymus dėl pakopinių dotacijų skyrimo. Be to, apklausti paramos gavėjai nebuvo užtikrinti dėl reglamento, kurį jie turėjo taikyti nustatydami savo kvietimų teikti pasiūlymus struktūrą ir skirdami dotacijas trečiosioms šalims, rūšies.

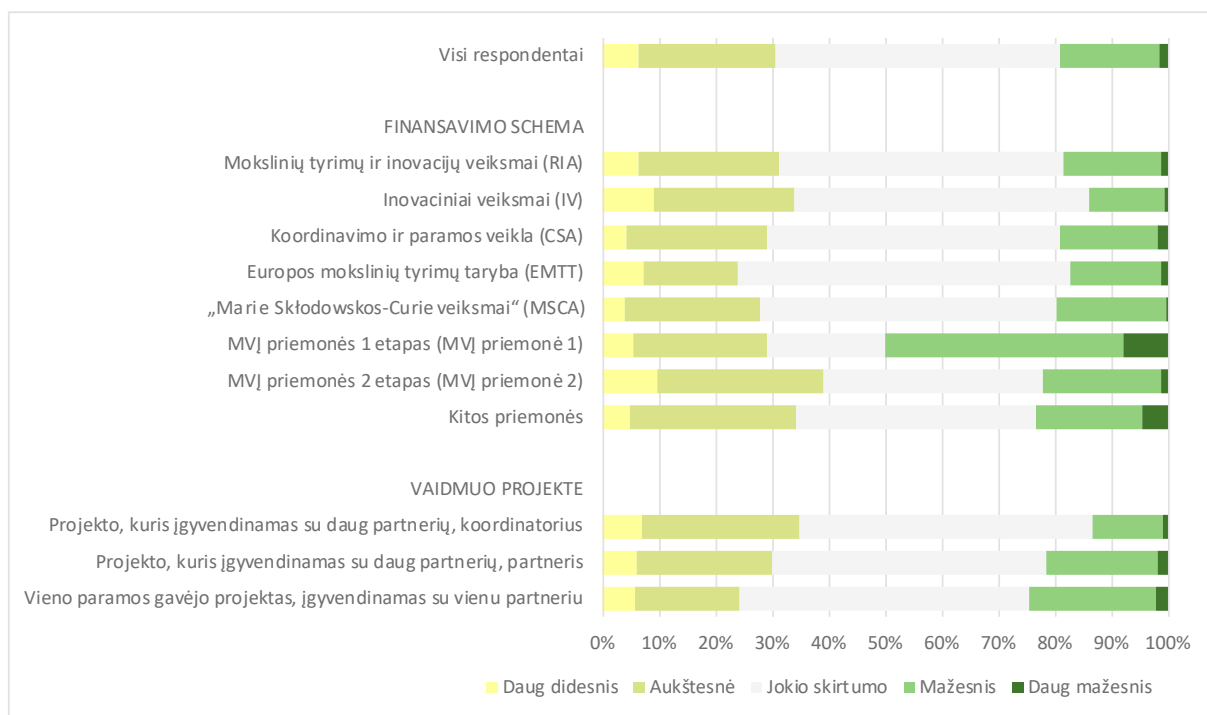
69. Komisija neįvertino pakopinio finansavimo mechanizmo *ex post*, kad nustatytų, ar jis padėjo veiksmingai ir efektyviai siekti numatytų rezultatų.

²⁵ Aiškinamoji pastaba dėl finansinės paramos trečiosioms šalims pagal programą „Horizontas 2020“.

Dotacija skiriama greičiau, tačiau galimybės sumažinti administracinę naštą nėra visiškai išnaudotos

70. Reikia nustatyti pusiausvyrą tarp, viena vertus, laiko, pastangų ir lėšų, skiriamų teikiant pasiūlymą, sumažinimo, ir, kita vertus, pakankamos informacijos pateikimo, kuri leistų Komisijai palyginti paraiškas ir nustatyti labiausiai finansuoti tinkamus pasiūlymus. Pasiūlymo procedūros supaprastinimas yra ypač svarbus atsižvelgiant į mažą paraiškų sėkmės lygį, t. y. kai finansavimas skiriamas tik kas aštuntam pasiūlymui²⁶.

11 diagrama. Pastangos rengiant pasiūlymus programai „Horizontas 2020“, palyginti su BP 7, pagal finansavimo schemą ir projekte atliekamą vaidmenį



Šaltinis: Europos Audito Rūmų apklausa, 2018 m. kovo mėn.

71. Savo apklausoje prašėme paramos gavėjų palyginti BP 7 ir programą „Horizontas 2020“ atsižvelgiant į administracinio darbo krūvį, susijusį su pasiūlymų rengimu. Iš šių respondentų, kurie galėjo atlikti palyginimą (žr. **11 diagramą**), 30 % nurodė, kad darbo krūvis padidėjo, 20 % – kad darbo krūvis sumažėjo, o apytiksliai pusė respondentų nurodė, kad nebuvo jokio

²⁶ Europos Komisija, *Horizon 2020 in full swing - Three years on - Key facts and figures 2014–2016*, 2017 m. gruodžio mėn.

skirtumo. MVĮ 1-os priemonės paramos gavėjai pranešė apie didžiausią pagerėjimą, o pusė visų šių respondentų manė, kad dabartinė jiems tenkanti našta yra mažesnė arba daug mažesnė, palyginti su BP 7. Tačiau MVĮ 1-a priemonė buvo nauja programos „Horizontas 2020“ priemonė, o BP 7 „Mokslinių tyrimų, atliekamų MVĮ naudai“ veiksmai buvo įtraukti į kitą finansavimo schemą. Kitaip nei kiti paramos gavėjai, projektų koordinatoriai pranešė apie padidėjusį darbo krūvį; tai įvyko dėl projektų koordinavimo centralizavimo veiksmų ir sąveikos su Komisija jų lygmeniu pagal programą „Horizontas 2020“.

Atsisakius derybų etapo, sutrumpėjo laikas iki dotacijos suteikimo

72. Pagal vieną iš programoje „Horizontas 2020“ padarytų pakeitimų buvo atsisakyta „derybų etapo“, kuris anksčiau buvo rengiamas laikotarpiu nuo finansavimo pasiūlymo iki susitarimo dėl dotacijos pasirašymo. Programos „Horizontas 2020“ projektai turi būti įgyvendinami pagal pasiūlytą formą.

73. Apklausoje dalyvavę respondentai ir apklausti paramos gavėjai iš esmės palankiai vertino derybų etapo atsisakymą. Be to, nedidelė dalis manė, kad derybų panaikinimas apribojo galimybę patobulinti projektus ir dėl to padidėjo susitarimo dėl dotacijos pakeitimų tikimybė pasirašius tokį susitarimą.

74. Panaikinant derybų etapą buvo siekiama greičiau pradėti įgyvendinti finansuojamus projektus. Laiko iki dotacijos suteikimo rodiklis apibūdinamas kaip laikotarpis nuo kvietimo teikti pasiūlymus pabaigos iki susitarimo dėl dotacijos pasirašymo, kuris žymi oficialią projekto įgyvendinimo pradžią. Programos „Horizontas 2020“ dalyvavimo taisyklėse numatytas maksimalus aštuonių mėnesių laikotarpis iki dotacijos suteikimo²⁷. Šio proceso trukmės sumažinimas yra svarbus tiek atrinktiems pareiškėjams, kuriems reikės kuo greičiau imtis alternatyvių priemonių, tiek atrinktiems pareiškėjams, kurie gali bandyti anksčiau nei konkurentai pateikti produktą rinkai.

²⁷ Reglamento (ES) Nr. 1290/2013 20 straipsnis: „pareiškėjų informavimas apie tai, ar jų pasiūlymas priimtas, ne ilgiau nei per penkis mėnesius, po kurio eina maksimalus trijų mėnesių terminas, per kurį pasirašomas susitarimas dėl dotacijos“.

12 diagrama. Vidutinis laikas iki dotacijos suteikimo dienomis pagal programavimo laikotarpį

	BP 6 (2002–2006 m.) ¹	BP 7 (2007–2013 m.) ²	Programa „Horizontas 2020“ (2014–2017 m.) ³
Laikas iki dotacijos suteikimo	347	309	191

¹ Vidutinis dienų skaičius nuo kvietimo teikti pasiūlymus termino iki susitarimo dėl dotacijos pasirašymo.

² Vidutinis dienų skaičius nuo kvietimo teikti pasiūlymus termino iki susitarimo dėl dotacijos pasirašymo (išskyrus EMTT).

³ Vidutinis dienų skaičius nuo kvietimo teikti pasiūlymus termino iki susitarimo dėl dotacijos pasirašymo.

Šaltinis: Europos Komisija.

75. Derybų etapo atsisakymas kartu su dažniau naudojamu elektroniniu dokumentu perdavimu ir parašu padėjo gerokai sutrumpinti laiką iki dotacijos suteikimo, palyginti su BP7 ir BP 6 (žr. **12 diagramą**).

Platesnis dviejų etapų metodo naudojimas galėtų padėti sumažinti daugumos nesėkmingų pareiškėjų išlaidas

76. Pagal dalyvavimo programoje „Horizontas 2020“ taisyklių²⁸ 15 straipsnio 5 dalį taikomi abu – vieno ir dviejų etapų – vertinimo procesai. Taikant dviejų etapų metodą, koordinatoriai pateikia pradiniam vertinimui sutrumpintus pasiūlymus, o sėkmingi pareiškėjai paskui kviečiami pateikti išsamų pasiūlymą. Po antro vertinimo pasiūlymų reitingų sąrašas siunčiamas Komisijai, kad ji atrinktų projektus. Programoje „Horizontas 2020“ apytiksliai 10 % visų išsamių pasiūlymų buvo pateikti po dviejų etapų vertinimo²⁹.

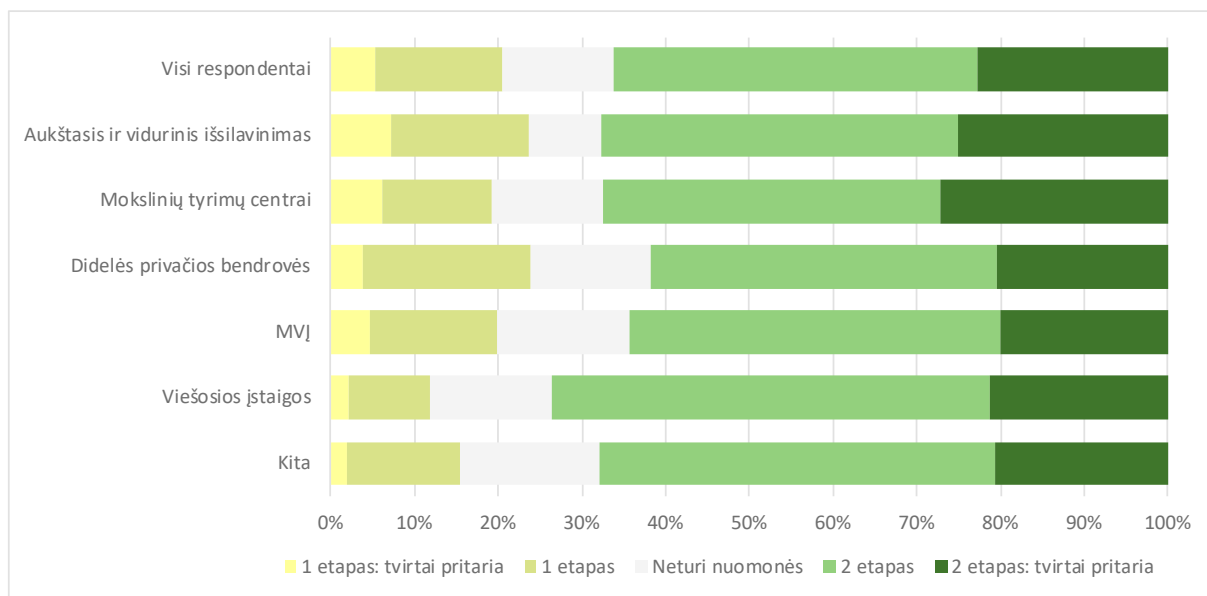
²⁸ „Prireikus ir kai tai atitinka kvietimo teikti pasiūlymus tikslus, Komisija apsvarsto galimybę taikyti dviejų etapų teikimo procedūrą <...>.“

²⁹ SWD(2017) 220 *final* „Nuodugnus programos „Horizontas 2020“ tarpinis vertinimas“.

77. Dviejų etapų metodas gali padėti išvengti pareiškėjams bereikalingų pastangų rengiant išsamius projektų pasiūlymus, kuriems galiausiai finansavimas neskiriamas. Tačiau kai kuriems projektams dviejų etapų procesas gali būti per lėtas, todėl gali kilti rizika, kad produktai rinkai bus pateikti vėliau už konkurentus. Komisijos skaičiavimais dėl antro vertinimo etapo procesas pailgėja apytiksliai trimis mėnesiais, be to, Komisija patiria papildomų administracinių išlaidų.

78. Mūsų apklausos respondentai paprastai manė, kad dviejų etapų vertinimas turėtų padėti sumažinti bendrą su dokumentų pateikimu susijusį darbo krūvį, o tam labiausiai pritarė viešosios įstaigos (žr. **13 diagramą**). Kai kurie mūsų apklausti paramos gavėjai manė, kad didžioji pasiūlymo rengimo darbo dalis yra susijusi su konsorciumo sukūrimu ir pakankamai išsamiu pagrindinės idėjos plėtojimu siekiant kuo labiau sumažinti atmetimo riziką, o ne su paties pasiūlymo rašymu; jiems dviejų etapų metodas neturėtų didelio skirtumo atsižvelgiant į darbo krūvį. Kiti išreiškė abejones, kad pirmo etapo patvirtinimo procesas truktų ilgiau, todėl parengiamieji darbai antram etapui bet kuriuo atveju yra būtini ir nesudaro jokių galimybių sutaupyti išteklių.

13 diagrama. Pirminybė vieno arba dviejų etapų vertinimui pagal respondentų rūšį



Šaltinis: Europos Audito Rūmų apklausa, 2018 m. kovo mėn.

79. Daug pareiškėjų investuoja nemažai laiko ir pinigų į pasiūlymų rengimą, kurie galiausiai nebūna sėkmingi. Paramos gavėjai, su kuriais konsultavomės, iš esmės sutiko, kad šią

problema galima sumažinti praplečiant dviejų etapų vertinimo naudojimą, tačiau tik tuo atveju, jeigu bet kokie susiję vėlavimai iki dotacijos suteikimo nesukels kitų trūkumų.

Vis dar yra abejonių dėl vertinimų ir grįžtamosios informacijos nesėkmingiems pareiškėjams kokybės

80. Kokybiškas pasiūlymų vertinimas atsižvelgiant į tinkamus kriterijus, kuris su supaprastinimu yra susijęs tik netiesiogiai, yra esminis siekiant užtikrinti, kad būtų finansuojami geriausi projektai ir kad būtų pasiekti programos „Horizontas 2020“ tikslai. Nesėkmingiems pareiškėjams turėtų būti suteikta išsami grįžtamoji informacija, įskaitant rezultato priežastis, siekiant padėti jiems ateityje rengti pasiūlymus.

81. Priimtini ir tinkami finansuoti pasiūlymai vertinami atsižvelgiant į ne mažiau kaip trijų nepriklausomų ekspertų nustatytus kriterijus. Kiekvienas vertintojas, remdamasis skyrimo kriterijais, paskelbtais programos „Horizontas 2020“ darbo programoje, skiria pažangumo, poveikio, kokybės ir įgyvendinimo veiksmingumo balus. Vertintojų kolegija parengia ataskaitos apie visus gautus pasiūlymus santrauką; paskui Komisija, remdamasi šia santrauka, parengia finansavimo sąrašą.

Vertinimai

82. Mokslinių tyrimų vykdomoji įstaiga (REA) valdo ir samdo visus nepriklausomus ekspertus, dalyvaujančius programoje „Horizontas 2020“, tačiau kiekvieno kvietimo teikti pasiūlymus metu ekspertus atrenka pavieniai GD skyriai (arba Agentūra) naudodamiesi 120 000 registruotų ekspertų duomenų baze (ekspertai duomenų bazėje registruojasi patys ir šiuo atveju nereikalingas joks pritarimas, patvirtinimas arba kokybės patikra). Ši duomenų bazė sukurta naudojant ekspertams skirtą atvirą kvietimą teikti pasiūlymus. Komisija privalo kasmet skelbti naudojamų vertintojų sąrašą. Taikomos atnaujinimo ir rotacijos taisyklės. Pavyzdžiui, ne mažiau kaip 25 % kvietimo teikti pasiūlymus ekspertų neturėtų būti dalyvavę vertinimo procese per praėjusius trejus metus. REA taip pat stebi visiškai naujų vertintojų skaičių.

83. Mokslinių tyrimų ir inovacijų GD vertintojų apklausoje³⁰ 44 % vertintojų nurodė, kad jiems buvo kompensuota už trumpesnį išdirbtą laiką, palyginti su faktiškai reikalingu ir praleistu darbo laiku. Jei vertinimui bus skirta nepakankamai laiko, gali būti padaryta didelė žala jo kokybei.

84. Dauguma mūsų paramos gavėjų apklausos respondentų manė, kad vertinimo kriterijai yra tinkami ir tik 17 % išreiškė neigiamą nuomonę. Tačiau kai kurie paramos gavėjai abejojo, ar ekspertai turėjo pakankamai atitinkamos srities techninių žinių. Komisijos atliktame programos „Horizontas 2020“ laikotarpio vidurio vertinime³¹ padaryta išvada, kad vertinimo proceso kokybę tuo metu reikėtų pagerinti.

85. Būtina nustatyti pakankamą darbo užmokestį siekiant įdarbinti kvalifikuotus vertintojus, kad pasiūlymai būtų tinkamai įvertinti ir kad būtų atrinkti bei finansuojami geriausi pasiūlymai.

86. Ekspertams už jų darbą sumokama pagal darbo dienos tarifą, kuris nebuvo atnaujintas nuo 2007 m. Vieną vertinimą jie atlieka per 5,6 valandos³², o to, mūsų manymu, nepakanka, kad vertintojas galėtų išsamiai perskaityti ir kokybiškai įvertinti pasiūlymą.

87. Todėl kyla rizika, kad nepakankamas darbo užmokestis atbaidys kvalifikuotus asmenis nuo dalyvavimo vertinimo procese. Jei vertinimui bus skirta nepakankamai laiko, tai gali sukelti tokias pat pasekmes ir (arba) pakenkti vertinimo kokybei.

Grįžtamoji informacija

88. Pareiškėjams teikiama informacija apie nesėkmingus pasiūlymus turėtų padėti supaprastinti jų darbą rengiant vėlesnius pasiūlymus ir prisidėti prie bendros programos „Horizontas 2020“ kokybės.

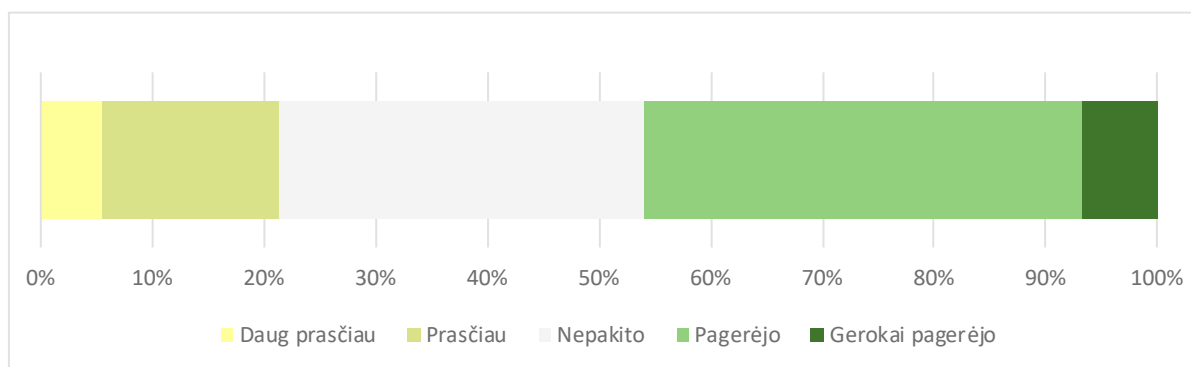
³⁰ REA veiklos vertinimas (2012–2015 m.), galutinė ataskaita, 2016 m.

³¹ SWD(2017) 221 *final* „Nuodugnus programos „Horizontas 2020“ tarpinis vertinimas“, 1 priedas.

³² SWD(2017) 220 *final* „Nuodugnus programos „Horizontas 2020“ tarpinis vertinimas“, 2017 gegužės mėn.

89. Koordinatoriai ir dalyvių kontaktiniai asmenys informuojami apie vertinimo rezultatą siunčiant raštą, kuriame pateikiami rezultatai. Nors 46 % apklausos respondentų nurodė, kad programoje „Horizontas 2020“ grįžtamosios informacijos kokybė, palyginti su BP 7, pagerėjo (žr. **14 diagramą**), tačiau iš pokalbių su paramos gavėjais ir per mūsų apklausą gautų pastabų galima matyti, kad kyla abejonių dėl grįžtamosios informacijos apie vertinimus kokybės. Vienas iš penkių apklausoje dalyvavusių respondentų manė, kad programoje „Horizontas 2020“, palyginti su BP 7, kokybė sumažėjo. Iš Komisijos atlikto tarpinio programos „Horizontas 2020“ vertinimo³³ taip pat matyti, kad 34 % respondentų grįžtamosios informacijos kokybę įvertino kaip „prastą“ arba „labai prastą“.

14 diagrama. Nuomonės apie su vertinimu susijusią grįžtamąją informaciją programoje „Horizontas 2020“, palyginti su BP 7



Šaltinis: Europos Audito Rūmų apklausa, 2018 m. kovo mėn.

90. Paramos gavėjai Komisijai ir apklausos pastabų skiltyje bendrai skundėsi, kad po pirmos nesėkmės jie kitame kvietime teikti pasiūlymus pakartotinai pateikė pasiūlymus, įskaitant pakeitimus, atliktus pagal vertintojo pateiktą grįžtamąją informaciją, tačiau surinko mažiau balų nei anksčiau. Tačiau kvietimas teikti pasiūlymus galėjo skirtis nuo ankstesniojo, arba pradinis pasiūlymas laikui bėgant praranda savo naujoviškumą.

Pažangumo ženklas nepateisino lūkesčių

91. Pažangumo ženklas yra kokybinė etiketė, suteikiama projektų pasiūlymams, kurie iš pradžių atitiko programos „Horizontas 2020“ finansavimo atrankos ir dotacijų skyrimo

³³ SWD(2017) 220 *final* „Nuodugnus programos „Horizontas 2020“ tarpinis vertinimas“, 2017 gegužės mėn.

kriterijus ir turėjo aukštesnį reitingą, palyginti su iš anksto nustatyta kokybės riba, tačiau galiausiai negalėjo būti finansuojami dėl biudžeto apribojimų. Pažangumo ženklo paskirtis – padėti jo turėtojams gauti finansavimą šiems pasiūlymams iš kitų nacionalinių, europinių arba tarptautinių programų nesukeliant jiems papildomos administracinės naštos, susijusios su pakartotinu pasiūlymų pateikimu. Komisija pažangumo ženklo iniciatyvą pradėjo 2015 m. spalio mėn. Ši iniciatyva pirmiausia buvo išbandytas MVĮ priemonėje, o 2016 m. pradėtas taikyti individualioms programos Marijos Sklodovskos-Kiuri stipendijoms.

92. Savo apklausoje klausėme pažangumo ženklo gavėjų, ar ženklas padėjo jiems gauti finansavimą iš kitų šaltinių. Nustatėme, kad pažangumo ženklas nebuvo visuotinai pripažįstamas: tik 15 % respondentų nurodė, kad jis padėjo jiems gauti finansavimą iš kitos rūšies finansavimo šaltinio (žr. **15 diagramą**).

93. Nustatėme kad, nepaisant Komisijos surengtos informavimo kampanijos, pažangumo ženklas nebuvo visiškai sėkmingas dėl: i) nepakankamo pripažinimo kitose finansavimo institucijose; ii) aiškių rekomendacijų, kaip naudoti ženklą, trūkumo ir iii) nepakankamo nacionalinių ir kitų ES programų bei programos „Horizontas 2020“ temų, atrankos ir dotacijų skyrimo kriterijų ir vertinimo procesų suderinamumo.

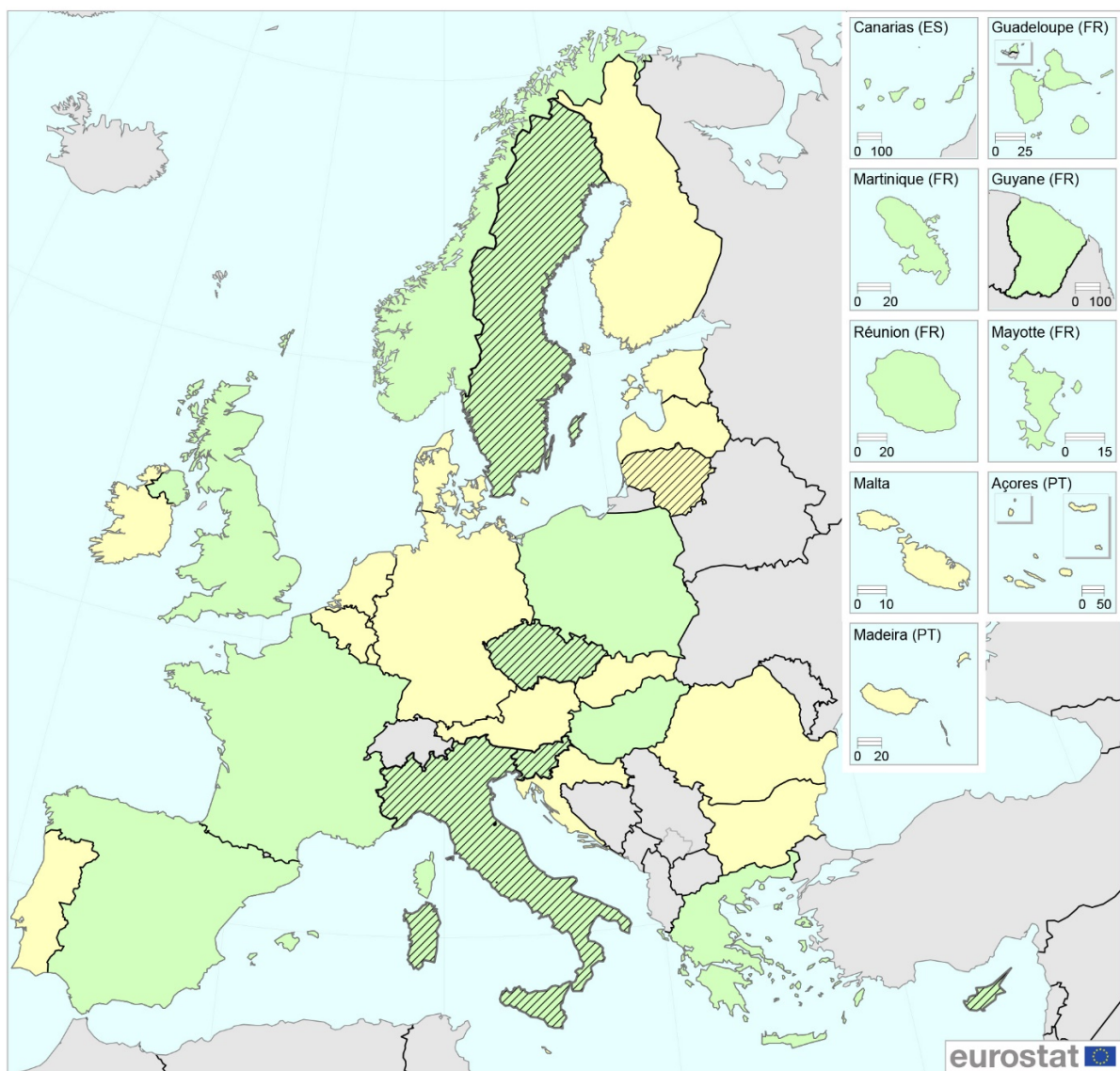
94. Be to, tuo metu, kai Komisija pradėjo naudoti pažangumo ženklą, dar nebuvo nustatyti veiksmingi bendradarbiavimo su kitomis finansavimo schemomis mechanizmai ir nebuvo pakankamai aišku, kaip valstybinėms lėšoms, kuriomis finansuojami pažangumo ženklą gavę projektai, taikyti valstybės pagalbos taisyklės. Ji nepaaiškino valstybės pagalbos taisyklių taikymo iki 2017 m.³⁴

95. Komisija renka šalių duomenis apie pažangumo ženklo paramos schemas (žr. **15 diagramą**). Savo apklausoje klausėme apie kiekvienos šalies gavėjų galimybes pasinaudoti alternatyviais finansavimo šaltiniais. Iš atsakymų matyti, kad apskritai galimybė pasinaudoti kitais šaltiniais ES valstybėse narėse vis dar ribota. Komisija neturi duomenų apie

³⁴ Komisijos tarnybų darbinis dokumentas, *Explanatory note of the Commission services on the application of State Aid Rules to national and regional funding schemes that offer alternative support to SME Instrument project proposals with a Horizon 2020 'Seal of Excellence'*, 2017 m. sausio mėn.

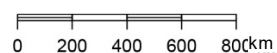
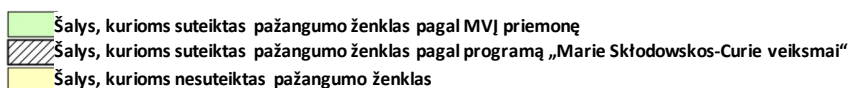
pažangumo ženklą gavusių projektų, kurie kiekvienoje šalyje finansuojami pagal kitas programas, skaičių.

15 diagrama. Pažangumo ženklo nauda



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

Schemos pagal šalį



Šaltinis: Eurostatas.

96. Kaip nurodyta mūsų 2018 m. kovo mėn. apžvalginiam dokumente, tinkamo programos „Horizontas 2020“ ir kitų Europos ir nacionalinių programų koordinavimo mechanizmo

nebuvimas lėmė ribotą pažangumo ženklą poveikį padedant paramos gavėjams rasti alternatyvius finansavimo šaltinius. Todėl jis nepadėjo palengvinti naštos, susijusios su prašymų skirti mokslinių tyrimų finansavimą.

Ataskaitos apie projekto išlaidas ir projekto išlaidų auditas

Personalo išlaidas reglamentuojančios taisyklės buvo supaprastintos, tačiau dėl tam tikrų pakeitimų paramos gavėjams atsirado sunkumų ir personalo išlaidos išlieka pagrindiniu didžiausiu klaidų šaltiniu

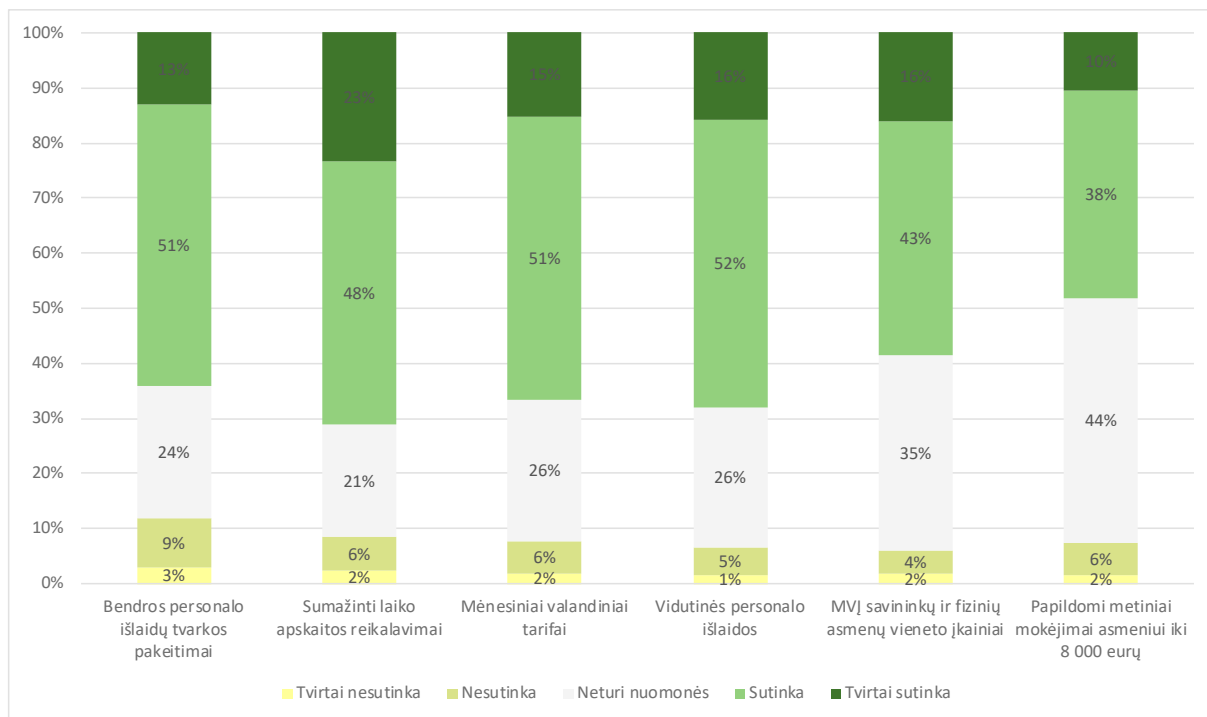
97. Personalo išlaidos yra pagrindinė išlaidų kategorija, kuri vidutiniškai sudaro apie 45 % bendrų programos „Horizontas 2020“ mokslinių tyrimų projektų išlaidų.

98. Savo apklausoje ir per patikras vietoje klausėme programos „Horizontas 2020“ paramos gavėjų, ar jie palankiai vertino programoje „Horizontas 2020“ nustatytą supaprastinimą, susijusį su personalo išlaidų apskaičiavimu ir atsiskaitymu už jas ir ar šioje srityje buvo poreikis ir galimybės sumažinti administracinę naštą.

99. Dauguma respondentų pritarė programoje „Horizontas 2020“ padarytiems pakeitimams, susijusiems su personalo išlaidomis. **16 diagramoje** apibendrinamos nuomonės, kurias jie pateikė dėl:

- bendros personalo išlaidų apskaičiavimo tvarkos pakeitimų;
- laiko apskaitos reikalavimų palengvinimo (pavyzdžiui, panaikinamos pareigos apskaityti tik su programos „Horizontas 2020“ projektu dirbančių darbuotojų laiką);
- mėnesinių valandinių tarifų ir metinių valandinių tarifų pripažinimo;
- vidutinio personalo išlaidų, kurį apskaičiuoja paramos gavėjai, naudojimo;
- MVĮ savininkų ir fizinių asmenų, kuriems nemokamas darbo užmokestis, vieneto įkainių naudojimo;
- papildomų metinių mokėjimų iki 8 000 eurų ne pelno organizacijoje dirbančiam asmeniui pripažinimo.

16 diagrama. Programoje „Horizontas 2020“ nustatytos supaprastinimo priemonės padėjo sumažinti administracinę naštą, palyginti su BP 7



Šaltinis: Europos Audito Rūmų apklausa, 2018 m. kovo mėn.

100. Atidžiau pažvelgus į mūsų apklausos rezultatus, matyti, kad:

- nuomonės priklauso nuo respondentų patirties, susijusios su programos „Horizontas 2020“ projektais³⁵; šiuo atveju labiau patyrę paramos gavėjai paprastai ne taip palankiai vertina nustatytus pakeitimus;
- paklausus, dėl kurios programoje „Horizontas 2020“ nustatytos priemonės *padidėjo* administracinė našta, susijusi su ataskaitų apie projekto išlaidas teikimu, dauguma respondentų nurodė priemones, susijusias su personalo išlaidų apskaičiavimu ir ataskaitų apie jas pateikimu;
- paklausus, kuriose BP 9 srityse labiausiai reikėjo atlikti supaprastinimą, respondentai nurodė ataskaitų apie personalo išlaidas teikimą.

³⁵ Vertinama pagal programos „Horizontas 2020“ projektų, kuriuose dalyvavo paramos gavėjas, skaičių.

101. Be to, 41 % mūsų apklausoje dalyvavusių respondentų pareiškė, kad jie turi naudoti konkrečią laiko apskaitos sistemą, kad galėtų valdyti savo pagal programą „Horizontas 2020“ įgyvendinamus projektus, ir šis reikalavimas, palyginti su BP 7, nebuvo gerokai supaprastintas.

102. Paramos gavėjų ir kitų suinteresuotųjų šalių (pavyzdžiui, NKP ir asociacijų) skundai dažniausiai buvo susiję su:

- išsamių darbo laiko apskaitos žiniaraščių, kuriuose pateikiami duomenys pagal darbo paketą, naudojimu;
- sudėtingais perskaičiavimais, kuriuos turėjo atlikti kai kurie paramos gavėjai, kad suderintų darbuotojų darbo užmokestį su programos „Horizontas 2020“ taisyklėmis;
- dažnu pakeitimų atlikimu programos „Horizontas 2020“ įgyvendinimo metu;
- sunkumais taikant papildomo darbo užmokesčio koncepciją.

103. Remiantis pirmaisiais Komisijos atliktais programos „Horizontas 2020“ projektų auditais, matyti, kad 68 % visų vėlesnių patikslinimų buvo susiję su netinkamomis ataskaitomis apie personalo išlaidas³⁶. Didžioji dauguma klaidų (65 % visų klaidų) buvo susijusios su personalo išlaidų apskaičiavimu *per se* (visų pirma neteisingas darbo valandų apskaičiavimas, neteisingos darbo užmokesčio išlaidos, neteisingai nurodytas laikas, praleistas vykdant veiklą, darbo laiko apskaitos žiniaraščių trūkumas, neteisingas papildomas darbo užmokestis), o likusi dalis klaidų (3 % visų klaidų) buvo susijusios su tuo, kad personalo išlaidos buvo apskaitomos pagal vieneto įkainius³⁷.

104. 70 % nuomonę pareiškusių respondentų mano, kad, palyginti su BP 7, programos „Horizontas 2020“ taisyklės dėl projekto išlaidų atlyginimo yra labiau pagrįstos įprastos išlaidų apskaitos praktikos pripažinimu. Tačiau dalis paramos gavėjų, kurie nemato skirtumo

³⁶ Europos Audito Rūmai taip pat randa šio pobūdžio klaidų ir praneša apie jas savo metinėse ataskaitose.

³⁷ Pateiktis *Audits and Financial issues*, 2018 m. kovo 14–15 d. NKP susitikimas.

tarp įprastos išlaidų apskaitos praktikos pripažinimo BP 7 ir programoje „Horizontas 2020“, išlieka didelė.

105. Dažnesnis įprastos išlaidų apskaitos praktikos taikymas, visų pirma personalo išlaidų atžvilgiu, galėtų sumažinti administracinę naštą.

Audito našta sumažėjo, tačiau paramos gavėjai susiduria su nevienodu traktavimu užsakomųjų *ex post* auditų metu

106. Programos „Horizontas 2020“ kontrolės ir audito principai yra apibūdinti Reglamento „Horizontas 2020“ dalyvavimo taisyklėse³⁸. Jais siekiama užtikrinti i) tinkamą balansą tarp pasitikėjimo ir kontrolės ir ii) audito procesą laikantis ekonomijos, efektyvumo ir veiksmingumo principų, siekiant kuo labiau sumažinti su auditu susijusių naštą paramos gavėjams.

17 diagrama. Komisijos finansinė kontrolė ir audito strategija pagal programą „Horizontas 2020“

Finansinės būklės ataskaitų patvirtinimo pažymėjimas (CFS)	<i>Ex ante</i> prašymų apmokėti išlaidas patikros, kurias atlieka projekto ir už finansus atsakingi pareigūnai	<i>Ex post</i> auditi atsižvelgiant į atrinktas išmokėtas dotacijas
<ul style="list-style-type: none"> • <i>ex ante</i> patikros, pagrįstos sutartomis procedūromis, kurias taiko nepriklausomi paramos gavėjų pasamdyti auditoriai • finansinės būklės ataskaitų patvirtinimo pažymėjimas turi būti pateikiamas, jei prašoma sumokėti didesnę nei 325 000 eurų sumą (faktinių išlaidų ir vienetų kainių kompensavimas) 	<ul style="list-style-type: none"> • išteklių naudojimo peržiūra • patikimumo patikros • nukrypimo nuo pradinio biudžeto ir įgyvendinimo analizė • CFS analizė ir <i>ex ante</i> išlaidų metodikos sertifikavimas 	<ul style="list-style-type: none"> • Dėl 7% visų programos „Horizontas 2020“ išlaidų bus atliekamas <i>ex post</i> auditas • tai nėra reguliavimo reikalavimas • BP 7 tokia riba nebuvo nustatyta

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

³⁸ Reglamento (ES) Nr. 1291/2013, kuriuo sukuriama programa „Horizontas 2020“, 29 straipsnis.

107. Laikydamosi Europos Audito Rūmų rekomendacijų³⁹, Komisija centralizavo programos „Horizontas 2020“ audito strategijos struktūrą ir įgyvendinimą šiuo tikslu pasitelkdama Bendrą audito tarnybą (BAT) ir visoje programoje „Horizontas 2020“ panaudodama bendrą imtį, bei įgyvendino labiau į riziką orientuotą audito strategiją⁴⁰.

108. Savo apklausoje prašėme paramos gavėjų pateikti savo nuomones dėl naštos, kurią sukelia pagal programą „Horizontas 2020“ vykdoma kontrolė ir auditas. 53 % respondentų atsakė, kad bendra su programa „Horizontas 2020“ susijusi našta, palyginti su BP 7, sumažėjo ir tik 14 % nurodė, kad ji padidėjo. Du trečdaliai respondentų taip pat atsakė, kad audito našta turėtų būti dar labiau sumažinta.

109. Mūsų apklausti paramos gavėjai teigiamai įvertino naują Bendrą audito tarnybą, kuri padeda užtikrinti nuoseklumą. Tačiau kai kurie apklausoje dalyvavę respondentai skundėsi, kad kontrolės ir audito procesas dar buvo nenuoseklus. Jų manymu, neatitikimai gali atsirasti dėl dažnų AMGA pakeitimų, nes auditoriai kartais nebuvo informuoti apie atgaline data galiojančius pakeitimus arba nežinojo, kurią AMGA versiją taikyti.

110. Komisija yra sudariusi preliminarią sutartį su nepriklausomomis išorės audito firmomis dėl apytiksliai 80 % programos „Horizontas 2020“ *ex post* auditų, tuo tarpu likusią 20 % auditų Komisija atliks pati. Komisija pirmuosius pagal programą „Horizontas 2020“ įgyvendintų projektų *ex post* auditus atliko 2017 m.

111. Paramos gavėjai, su kuriais susitikome per patikras vietoje ir praktiniuose seminaruose, kritikavo kai kurių išorės audito bendrovių darbą. Skundai dažniausiai buvo susiję su darbo kokybe, ribotomis auditorių žiniomis apie programą ir laiku, kurio prireikė audito ataskaitoms parengti. Komisijos surengtame renginyje⁴¹ ir per pokalbius NKP pateikė tam tikrų kritinių pastabų.

³⁹ Žr. mūsų specialiąją ataskaitą Nr. 2/2013.

⁴⁰ Programos „Horizontas 2020“ *ex post* audito strategija, Mokslinių tyrimų ir inovacijų GD, 2015 m. lapkričio 9 d.

⁴¹ 11-asis programos „Horizontas 2020“ NKP susitikimas, kuriame aptarti teisiniai ir finansiniai klausimai, 2018 m. kovo 14–15 d., Briuselis.

112. Nustatėme, kad sukurta nauja Bendra audito tarnyba ir nauja audito strategija padėjo sumažinti paramos gavėjams tenkančią audito našą. Tačiau taip pat nustatėme, kad yra tobulintinų sričių, susijusių su užsakomųjų *ex post* auditų kokybe.

MVĮ dalyvavimas padidėjo, tačiau vis dar išlieka kliūčių

113. MVĮ rėmimas yra vienas iš Komisijos dabartinio programavimo laikotarpio prioritetų ir jį skatino MVĮ dalyvauti visose pagal programą „Horizontas 2020“ finansuojamose srityse. Ji sukūrė MVĮ priemonę⁴², kuri neseniai buvo įtraukta į Europos inovacijų tarybos bandomąjį projektą, siekiant palengvinti MVĮ prieigą prie mokslinių tyrimų ir inovacijų finansavimo.

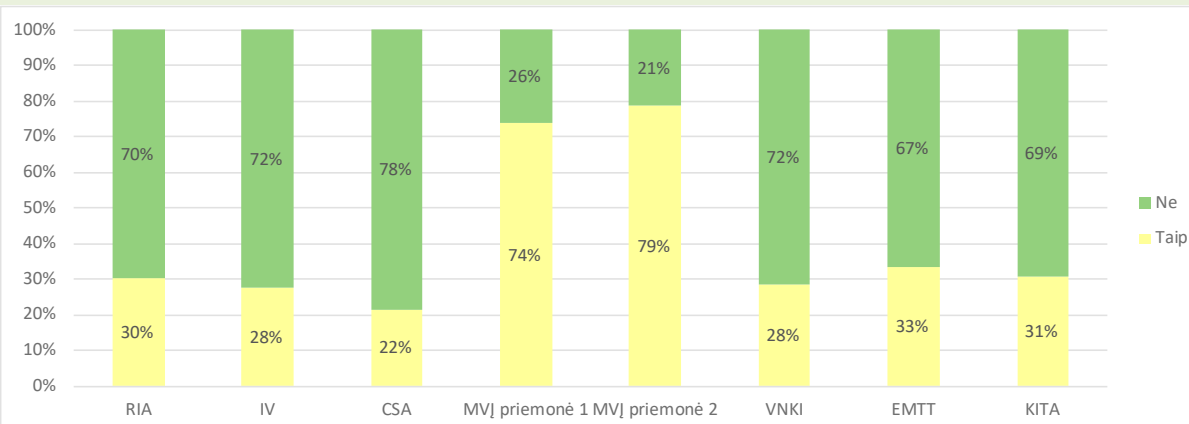
114. Nepaisant didesnio MVĮ dalyvavimo programoje „Horizontas 2020“, nustatėme, kad jos patyrė sunkumų per paraiškų teikimo procesą ir įgyvendindamos savo mokslinių tyrimų ir inovacijų projektus. MVĮ, kurios nė karto nebuvo susidūrusios su ES finansavimo schemomis, buvo sudėtinga suprasti su dotacijomis susijusius reguliavimo reikalavimus. AMGA apimtis ir išsamumas ypač didelę našą sukelia MVĮ, kurios neturi specialaus personalo, galinčio užsiimti ES rekomendacijų ir ataskaitų teikimo tvarkos aiškinimu.

115. Nustatėme, kad MVĮ, siekdamos įveikti sunkumus, su kuriais jos susiduria rengdamos savo pasiūlymus, iš esmės kliaujasi išorės konsultantais. Tai visų pirma yra tuo atveju, kai MVĮ priemonės 1 ir 2 etapo projektą įgyvendina vienas paramos gavėjas (žr. ***2 langelį***).

2 langelis. Išorės konsultantų naudojimas rengiant pasiūlymą ir teikiant projekto ataskaitas

- 36 % mūsų apklausoje dalyvavusių respondentų teigė, kad pasiūlymo rengimo etapu jiems buvo reikalinga išorės konsultantų pagalba. Šis rodiklis kito priklausomai nuo respondentų patirties (mažiau patyrę paramos gavėjai išorės parama naudojosi dažniau), respondentų rūšies ir finansavimo schemos. MVĮ, kurios veikia vienos, ypač priklauso nuo išorės konsultantų, visų pirma per MVĮ priemonės 1 ir 2 etapus (žr. ***18 diagramą***).

⁴² Pagal MVĮ priemonę įmonės, priklausomai nuo jų inovacijų projektų technologinės brandos, gali teikti paraiškas pagal du atskirus tarpusavyje nesusijusius etapus. Pirmame etape kiekvienam projektui skiriama 50 000 eurų galimybių studijai atlikti; jei projektas atrenkamas, antrame etape kiekvienam projektui gali būti skiriama iki 2,5 mln. eurų su inovacijomis susijusiai veiklai finansuoti.

18 diagrama. Išorės konsultantų naudojimas rengiant pasiūlymus pagal finansavimo schemą

Šaltinis: Europos Audito Rūmų apklausa, 2018 m. kovo mėn.

- Pagrindinė išorės konsultantų naudojimo rengiant pasiūlymą priežastis buvo padidinti sėkmės galimybės, mažiau svarbi priežastis buvo poreikis valdyti sudėtingą administracinį procesą. Daugiau nei pusė respondentų pirmenybę teikė išorės konsultantams, o ne šio tikslo vidaus ištekliams, o mažuma konsultantais naudojosi siekdami gauti mokslinę ir techninę paramą.
- Išorės konsultantų paslaugomis buvo rečiau naudojamosi projekto įgyvendinimo metu, palyginti su pasiūlymo rengimu. Vis dėlto beveik vienas trečdalis MVĮ nurodė, kad jie kartais naudojami išorės konsultantų paslaugomis projekto valdymo ir ataskaitų teikimo tikslais. Šis skaičius padidėjo iki apytiksliai 50 % tais atvejais, kai MVĮ paramos gavėjai MVĮ priemonės 1 ir 2 etapo projektus įgyvendino vieni.
- Dauguma respondentų manė, kad išorės konsultantų poreikis programoje „Horizontas 2020“, palyginti su BP 7, išliko toks pat arba panašus kalbant tiek apie pasiūlymų rengimą, tiek apie projektų įgyvendinimą.
- Paklausus apie išorės konsultantams mokamus mokesčius (atsižvelgiant į bendro finansavimo procentinę dalį), vidutinė respondentų nurodyta vertė buvo 5 % pasiūlymų rengimo atveju ir 5 % projektų įgyvendinimo atveju.
- Išorės konsultantų poreikis pasiūlymų rengimo etapu yra kliūtis MVĮ, kurios neturi susijusių išlaidų, dalyvauti programoje „Horizontas 2020“. Tai yra ypač didelė kliūtis naujokams, nes, atsižvelgiant į jų patirties trūkumą, jiems ypač reikalinga išorės pagalba.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

116. Dauguma supaprastinimo priemonių, kurių ėmėsi Komisija, padėjo veiksmingai sumažinti programos „Horizontas 2020“ paramos gavėjams tenkančią administracinę naštą, nors ne visi veiksmai davė norimą rezultatą ir vis dar yra gerinimo galimybių. Pateikdami atsakymus į mūsų apklausą, paramos gavėjai nurodė, kad reikia daugiau naudotojams suprantamų rekomendacijų ir priemonių, ir kad reikia atlikti tolesnius naujų finansavimo schemų tinkamumo ir panaudojimo bandymus. Stabilios taisyklės taip pat yra svarbios; paramos gavėjai taip pat gali prisitaikyti prie sudėtingumo, tačiau dėl dažnų gairių pakeitimų jiems gali kilti painiava ir atsirasti neužtikrintumas.

Organizacinės supaprastinimo pastangos

117. Programoje „Horizontas 2020“ nustatytos Komisijos supaprastinimo priemonės buvo jos ankstesnių bendrųjų programų (visų pirma BP 7) ir pagrindinių suinteresuotųjų šalių grįžtamosios informacijos analizės rezultatas. Bendro paramos centro sukūrimas buvo pagrindinė supaprastinimo priemonė, visų pirma suderinant dalyvavimo taisykles, parengiant naują audito strategiją ir sukūriant IT sprendimus, susijusius su dotacijų valdymu ir ataskaitų teikimu (žr. **15–29 dalis**).

118. Dauguma pareiškėjų ir paramos gavėjų mano, kad paraiškų pateikimo procese ir jų projektų įgyvendinimo metu su jais elgiamasi nenuosekliai. Nepaisant Komisijos pastangų pagerinti komunikaciją, trūksta informacijos apie specialią administracinę tarnybą, kurią įsteigė Komisija ir kuriai pranešama apie nenuoseklus traktavimo atvejus. Be to, nustatėme, kad Informacijos apie mokslinius tyrimus teikimo tarnybos (RES) ir kitų egzistuojančių kanalų veikla, yra per daug fragmentuota, todėl negalima garantuoti nuoseklumo (žr. **30–40 dalis**).

119. NKP teikia naudingą pagalbą pareiškėjams ir paramos gavėjams ir padeda užtikrinti nuoseklų programos „Horizontas 2020“ teisės aktų taikymą, tačiau nustatėme didelių techninės pagalbos ir NKP teikiamų rekomendacijų įvairiose valstybėse narėse skirtumų (žr. **41–45 dalis**).

120. Komisijos sukurtos priemonės, kuriomis siekiama palengvinti mokslinių tyrimų ir inovacijų programų įgyvendinimą, buvo gerokai patobulintos nuo programos

„Horizontas 2020“ pradžios, ir paramos gavėjai jas vertina palankiai. Tačiau dalyvių portale buvo tam tikrų techninių trūkumų (žr. **46–51 dalis**), o Komisijos mokslinių tyrimų ir inovacijų vadovas (AMGA), kuriame siekiama pateikti išsamias rekomendacijas, tapo sudėtingu ir ilgu dokumentu. Dėl dažnų AMGA pakeitimų apskritai padidėjo administracinė našta, o kartais padidėdavo teisinis netikrumas paramos gavėjų atžvilgiu (žr. **52–55 dalis**).

1 rekomendacija. Palaikyti glaudesnius ryšius su pareiškėjais ir paramos gavėjais

Komisija turėtų pagerinti savo komunikacijos su dotacijų pareiškėjais ir paramos gavėjais kanalus:

- i) nustatydamą geresnes procedūras ir kontrolės priemones, susijusias su pagalbos tarnybos funkcijų vykdymu, visų pirma tai pasakytina apie RES, ir didindama informavimą apie priemones, kuriomis naudodamiesi paramos gavėjai galėtų pranešti apie nenuoseklus traktavimo atvejus per paraiškų teikimo procesą arba jų projektų įgyvendinimo metu;
- ii) pašalindama likusius techninius klausimus, darančius įtaką dalyvių portalui, pagerindama jo struktūrą ir palengvindama naršymą bei paieškos funkciją;
- iii) bendradarbiauti su valstybėmis narėmis, siekiant pagerinti savo metodines ir technines rekomendacijas NKP, kad jie teiktų reikalingos kokybės paslaugas potencialiems mokslinių tyrimų ir inovacijų finansavimo paramos gavėjams.

Šios priemonės turėtų būti nustatytos iki 2021 m. pradžios.

121. Supaprastintas išlaidų apmokėjimas – vienkartinės išmokos ir skatinamieji apdovanojimai – potencialiai galėjo sumažinti administracinę našta, susijusią su visu programos „Horizontas 2020“ projektu. Dauguma paramos gavėjų remia tolesnį vienkartinių išmokų naudojimą. Tačiau vienkartinės išmokos gali netikti visų rūšių mokslinių tyrimų ir inovacijų projektams, be to, prieš pradėdant jas naudoti platesniu mastu reikia gauti eksperimentinių bandymų įrodymų (žr. **56–69 dalis**).

2 rekomendacija. Suintensyvinti vienkartinių sumų testavimą

Komisija turėtų vykdyti intensyvesnius supaprastinto išlaidų apmokėjimo, visų pirma vienkartinių išmokų, bandymus:

- i) analizuodama ir pateikdama ataskaitas apie pagal programą „Horizontas 2020“ jau paskelbtų kvietimų teikti pasiūlymus rezultatus, kai tik jie bus prieinami;
- ii) platesniu mastu pradėdama naujas bandomąsias iniciatyvas, siekdama nustatyti tinkamiausias projektų rūšis, įvertinti galimus trūkumus ir sukurti tinkamas teisių gynimo priemones.

Šias priemones reikėtų nustatyti nedelsiant.

Projekto pradžia

122. Tik 20 % mūsų apklausoje dalyvavusių respondentų manė, kad Komisijos supaprastinimo priemonės iš tikrųjų padėjo sumažinti administracinę naštą, susijusią su prašymu skirti finansavimą. Pusė respondentų nurodė, kad rengdami pasiūlymus jie įdėjo tiek pat pastangų (žr. **70–71 dalis**).

123. Dauguma respondentų buvo patenkinti tuo, kad dėl derybų etapo panaikinimo jų našta sumažėjo, vis dėlto, pastebima mažuma respondentų laikėsi priešingos nuomonės. Oficialių derybų atsisakymas buvo vertinamas kaip procesą pagreitinantis aspektas, o patikslinimus galima atlikti susitarime dėl dotacijos. Šio etapo panaikinimu nepatenkinti respondentai manė, kad susitarimo dėl dotacijos pakeitimų po jo pasirašymo tikimybė dar labiau padidėjo (žr. **72–75 dalis**).

124. Pareiškėjams gaila pastangų, kurias jie įdėjo kurdami ilgus pasiūlymus, kurių kokybė įvertinama gerai, tačiau jie nėra pakankamai geri, kad būtų finansuojami. Dviejų etapų kvietimų teikti pasiūlymus naudojimas platesniu mastu, pasak respondentų, padėtų sumažinti naštą, tačiau būtų tinkamas tik tose mokslinėse srityse ir rinkos sektoriuose, kuriuose dėl papildomo etapo nebūtų vėluojama pateikti projekto rezultatus rinkai (žr. **76–79 dalis**).

3 rekomendacija. Išnagrinėti dviejų etapų pasiūlymų vertinimo galimybes;

Komisija turėtų nustatyti daugiau temų, kuriose dviejų etapų pasiūlymų vertinimas galėtų padėti sumažinti administracinę naštą nesėkmingiems pareiškėjams, kartu išlaikyti kuo trumpesnį laiką iki dotacijos suteikimo, jeigu produkto pateikimo rinkai terminas turi lemiamą reikšmę.

Ši priemonė turėtų būti nustatyta iki 2021 m. pradžios.

125. Dauguma respondentų manė, kad pasiūlymų vertinimo kriterijai yra tinkami. Tačiau kai kurie paramos gavėjai nerimavo, kad ekspertai gali neturėti pakankamai techninių žinių, kad užtikrintų vertinimų kokybę, visų pirma tarpdalykiniuose projektuose. Be to, vertintojai gali neturėti pakankamai laiko, kad įvertintų ilgus ir sudėtingus pasiūlymus, o dienos darbo užmokesčio lygis išliko neperžiūrėtas nuo 2007 m. Nemažai paramos gavėjų išreiškė nepasitenkinimą dėl grįžtamosios informacijos, susijusios su vertinimu, kokybės, o tai gali pakenkti jų pastangoms pagerinti vėlesnius pasiūlymus (žr. **80–90 dalis**).

4 rekomendacija. Persvarstyti atlyginimų sąlygas vertintojams ekspertams

Komisija turėtų atnaujinti dieninio atlygio normą ir iš naujo įvertinti laiką, kurio ekspertams reikia norint atlikti patikimus projektų pasiūlymų vertinimus.

Ši priemonė turėtų būti nustatyta iki 2019 m. pabaigos.

126. Pažangumo ženklas nacionaliniu lygmeniu turėjo tik ribotą poveikį, nes jis valstybėse narėse nėra visuotinai pripažįstamas. Jis nepakankamai sumažino gerus pasiūlymus parengusiems pareiškėjams tenkančią naštą (žr. **91–96 dalis**).

5 rekomendacija. Padidinti pažangumo ženklo pripažinimą

Komisija turėtų:

- i) kurdama kitos bendrosios programos struktūrą, nustatyti tinkamus mechanizmus, siekdama palengvinti pažangių mokslinių tyrimų projektų pripažinimą įvairiose ES ir nacionalinėse finansavimo schemose;
- ii) dirbti, kad sukurtų sąveiką tarp programų ir taip padidintų tikimybę, kad projektai, kuriems suteiktas pažangumo ženklas, galėtų lengviau gauti finansavimą iš kitų finansavimo šaltinių;

- iii) parengti tinkamas rekomendacijas, kaip naudoti pažangumo ženklą.

Šios priemonės turėtų būti nustatytos iki 2021 m. pradžios.

Ataskaitos apie projekto išlaidas ir projekto išlaidų auditas

127. Dauguma respondentų paramos gavėjų teigiamai vertino programoje „Horizontas 2020“ nustatytas priemones, kuriomis siekiama supaprastinti personalo išlaidų apskaičiavimą ir ataskaitų apie jas teikimą. Tačiau atsirado tam tikrų neigiamų pasekmių, o įgyvendinant programą padaryti patikslinimai sukėlė tam tikrą painiavą ir teisinį netikrumą. Personalo išlaidų apskaičiavimas ir ataskaitų apie jas teikimas išlieka pagrindine sritimi, kurioje papildomi supaprastinimai, susiję su administracinių reikalavimų sumažinimu, būtų naudingi paramos gavėjams. Dažnesnis įprastos išlaidų apskaitos praktikos taikymas, visų pirma personalo išlaidoms, galėtų sumažinti administracinę naštą (žr. **97–105 dalis**).

6 rekomendacija. Užtikrinti dalyviams taisyklių ir gairių stabilumą

Komisija turėtų:

- i) kur tik įmanoma, išlaikyti dalyvavimo taisyklių tęstinumą tarp Bendrųjų programų;
- ii) kuo labiau sumažinti rekomendacijų korekcijų skaičių bendrosios programos įgyvendinimo metu;
- iii) supaprastinti darbo laiko apskaitos žiniaraščius, kad išvengtų nereikalingo ataskaitų teikimo apie pastangas atsižvelgiant į darbo paketą;
- iv) išnagrinėti galimybę platesniu mastu priimti įprastą išlaidų apskaitos praktiką, visų pirma susijusią su personalo išlaidomis.

Šios priemonės turėtų būti nustatytos iki 2021 m. pradžios.

128. Programoje „Horizontas 2020“ Komisija nustatė labiau į riziką orientuotą audito strategiją, palyginti su ankstesnėmis bendrosiomis programomis. Nustatėme, kad nauja strategija padėjo sumažinti paramos gavėjams tenkančią audito naštą. Tačiau taip pat nustatėme, kad *ex post* auditų, kuriuos atliko išorės audito bendrovės, kokybę buvo galima pagerinti. Vis dar manoma, kad *ex post* audito procesas yra per ilgas (žr. **106–112 dalis**).

7 rekomendacija. Pagerinti užsakomųjų auditų kokybę

Komisija turėtų:

- i) pagerinti savo mechanizmus, taikomus nagrinėjant užsakomųjų *ex post* auditų kokybę; ir
- ii) pagreitinti tokius auditus.

Šios priemonės turėtų būti nustatytos iki 2021 m. pradžios.

MVĮ dalyvavimas

129. MVĮ dalyvavimas programoje „Horizontas 2020“ padidėjo palyginti su BP 7. Tačiau mes nustatėme, kad kai kurios MVĮ patyrė sunkumų per paraiškų teikimo procesą ir įgyvendindamos savo mokslinių tyrimų ir inovacijų projektus. Išorės konsultantų naudojimo praktika rengiant pasiūlymus, visų pirma MVĮ priemonei, ir, mažesne apimtimi, valdant projektus bei teikiant ataskaitas, yra paplitusi. Be to, programoje „Horizontas 2020“ ši praktika, palyginti su BP 7, taikoma dažniau. Viena pagrindinių priežasčių, dėl kurios ieškoma išorės pagalbos, yra susijusi su sudėtingu programos valdymu. Dėl ilgų rekomendacijų MVĮ teko didesnė administracinė našta (žr. **113–115 dalis**).

8 rekomendacija. Toliau paprastinti priemones ir rekomendacijas, skirtas MVĮ

Komisija turėtų toliau supaprastinti savo priemones ir rekomendacijas tokiu būdu, kad MVĮ, ypač startuoliams, kurie neturi lėšų ir darbuotojų, kad įveiktų priemonių sudėtingumą, būtų sukeliama kuo mažesnė našta. Visų pirma Komisija turėtų apsvarstyti galimybę parengti sutrumpintą rekomendacijų (AMGA) versiją, skirtą MVĮ ir naujokams.

Šios priemonės turėtų būti nustatytos iki 2021 m. pradžios.

Šią ataskaitą priėmė IV kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Neven MATES, 2018 m. spalio 2 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu

Pirmininkas

Klaus-Heiner LEHNE

Supaprastinto išlaidų apmokėjimo naudojimo rizika atsižvelgiant į tai, kaip ją vertina paramos gavėjai

- Vienkartinės išmokos ir apdovanojimai gali labiau tikti mažesnės apimties, aukštos technologinės brandos projektams, kuriuose numatyta pasiekti aiškiai apibrėžtus rezultatus, tačiau jos būtų mažiau tinkamos didesnės apimties, labiau fundamentiniams moksliniams tyrimams, kuriems būdinga didesnė rizika.
- Projekto laimėjimų vertinimas bus esminis, o Komisijai reikės kliautis įgudusiais konkrečiame sektoriuje kompetenciją turinčiais specialistais (kuriuos dažnai sudėtinga rasti).
- Mokėjimų susiejimas su mokslinių rezultatų pasiekimu galėtų reikšti, kad paramos gavėjų faktiškai atliktas mokslinis tiriamasis darbas negaus jokio finansavimo.
- Išskyrus atvejus, kai vienkartinės išmokos yra indeksuojamos pagal nacionalines darbo sąnaudas, projektų koordinatoriai gali susigundyti projektų partnerius rinktis pagal darbo sąnaudas, o ne pagal mokslinę kompetenciją. Dėl to šalims, kuriose darbo sąnaudos yra mažesnės, galėtų atsirasti palankių geografinės pusiausvyros iškreipimų.
- Projektų ir konsorciumo valdymas taps sudėtingesnis. Projektų konsorciumuose (visų pirma projektuose, kuriuos įgyvendina daug stambių paramos gavėjų) dėl didesnės finansinės priklausomybės tarp projektų partnerių gali kilti įtampa (pavyzdžiui, visas konsorciumas gali negauti finansavimo, jei vienas partneris nevykdo įsipareigojimų). Jei nebus sprendžiama tinkamai, dėl šios problemos ilgą laiką veikiančios konsorciumai gali būti mažiau linkę priimti naujus, galbūt nepatikimus partnerius, visų pirma MVĮ.
- Apdovanojimai gali būti naudingi tam tikriems dalyviams. Mažesnės įmonės neturės išteklių, kad įgyvendintų mokslinių tyrimų projektus be išankstinio finansavimo arba pagrįsto patikinimo dėl *ex post* finansavimo. Viešosios įstaigos, pavyzdžiui, universitetai ir mokslinių tyrimų centrai, negali prisiimti rizikos, susijusios su apdovanojimo negavimu (įgyvendinus mokslinių tyrimų projektą) ir negali pradėti mokslinio tyrimo projekto neturėdamos finansinio užnugario.

KOMISIJOS ATSAKYMAI Į EUROPOS AUDITO RŪMŲ SPECIALIOSIOS ATASKAITOS

„DAUGUMA PROGRAMOJE „HORIZONTAS 2020“ ĮGYVENDINTŲ PRIEMONIŲ PALENGVINO PARAMOS GAVĖJŲ DALIĄ, TAČIAU VIS DAR YRA TOBULINTINŲ SRIČIŲ“ PASTABAS

SANTRAUKA

VIII. Iki šiol 15-oje šalių įdiegta daugiau kaip 30 pažangumo ženklų paramos sistemų. Tačiau Komisija sutinka, kad būtina tolesnė plėtra. Daugiau informacijos pateikta Komisijos atsakyme į 91 dalies pastabas.

X. Bendra audito tarnyba dėjo daugiau pastangų siekdama užtikrinti, kad visi auditai būtų atliekami veiksmingai. Išorės įmonės atidžiai stebimos ir kontroliuojamos per susitikimus, mokymus, kasdienius nurodymus ir rekomendacijas.

XI. Komisija pritaria visoms rekomendacijoms.

PASTABOS

Bendras Komisijos atsakymas į 35 ir 36 dalių pastabas

Rangovas atsako per 3 darbo dienas, o 2016–2017 m. ataskaitose pateikiama informacija apie laiką, per kurį reikia atsakyti per pagalbos tarnybą (vidutiniškai per 7,5 dienos).

Decentralizuota struktūra sudaro sąlygas, kad į konkretų klausimą tiesiogiai atsakytų kompetentingiausia tarnyba. 36 teminės pagalbos tarnybos užtikrina, kad atsižvelgiant į sistemų techninius ypatumus ir ypatybes būtų panaudojama darbuotojų konkrečioje srityje turima tinkama profesinė patirtis. Ši struktūra padeda dirbti nuosekliai ir darniai.

Tik keliais atvejais, kai dalyviams buvo pateikta neteisinga informacija, duomenis ištaisė Mokslinių tyrimų vykdomosios įstaigos (REA) Informacijos apie mokslinius tyrimus teikimo tarnybos (RES) administracinė tarnyba ir dalyviui išsiuntė taisomąjį elektroninį laišką.

66. Remiantis Finansiniu reglamentu¹, pakopinės dotacijos negali viršyti 60 000 EUR kiekvienai trečiajai šaliai, išskyrus atvejus, kai tai būtina veiklos tikslams pasiekti. Komisija pabrėžia, kad tekste cituojami duomenys yra susiję su konkrečia darbo programos sritimi (IRT).

Bendras Komisijos atsakymas į 92–96 dalių pastabas

Pažangumo ženklas buvo pirmas konkretus bandymas sukurti konkrečią sąveiką su ESI fondais. Tai buvo gana sėkminga: 15 valstybėse narėse įdiegtos 35 sistemos. Vis dėlto Komisija pripažįsta, kad poveikis buvo nedidelis.

Siekdama pagerinti galimą sistemos poveikį, Komisija vykdydama programą „Horizontas 2020“ ėmėsi keleto veiksmų:

– 2016 m. išplėtė programą „Marie Skłodowskos-Curie veiksmai“;

¹ 2012 m. spalio 25 d. Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių (OL L 298, 2012 5 29, p. 1).

- 2017 m. sausio mėn. pradžioje priėmė Aiškinamąjį raštą dėl valstybės pagalbos taisyklių, susijusių su pažangumo ženklų, taikymo;
- įsteigė daugiau kaip 200 finansavimo įstaigų sutelkiančią praktikos bendriją;
- paskelbė aiškinamąsias pastabas.

Vis dėlto Europos Audito Rūmų nustatyti trūkumai, visų pirma nacionalinių ir ESI fondų programų laisvė pasirinkti, ar pripažinti ženklą, ar ne, tebėra problema.

Pasiūlymai dėl naujos kartos programų dar labiau palengvins ES mokslinių tyrimų bendrosios programos, ESI fondų ir kitų ES programų bei nacionalinių ir regioninių programų sąveiką. Pažangumo ženklo srityje įgyta patirtis labai padėjo parengti šias naujas nuostatas.

109. Bendra audito tarnyba sukūrė Kokybės kontrolės grupę, kuri peržiūri visas audito ataskaitas, tiek rengiamas, tiek galutines, ir užtikrina suderinamumą su galiojančiomis taisyklėmis ir su ankstesnėmis audito nuomonėmis tais pačiais klausimais.

111. Bendra audito tarnyba skyrė didelį dėmesį tam, kad auditas būtų atliekamas nuosekliai ir kokybiškai. Išorės įmonės atidžiai stebimos ir kontroliuojamos per susitikimus, mokymus, kasdienes nurodymus ir rekomendacijas.

Bendras Komisijos atsakymas į 113 ir 114 dalių pastabas

Komisija pažymi, kad labai išaugo MVĮ dalyvavimas, o tai rodo programos „Horizontas 2020“ sėkmę jas pritraukiant ir remiant.

Septintojoje bendrojoje programoje MVĮ dalyvavimo lygis buvo 17 % atitinkamų išlaidų, per septynerius metus skirta 4,9 mlrd. EUR ES lėšų. Iki 2018 m. liepos mėn., MVĮ dalyvavimo programoje „Horizontas 2020“ lygis siekė 24 % atitinkamų išlaidų, t. y. buvo gerokai didesnis negu nustatytas 20 % tikslas, o vos per ketverius metus ES skyrė 5,6 mlrd. EUR.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

118. Dalyvių portale apie nenuoseklumo problemą dalyviai gali informuoti internetu pateikdami RES formą.

Decentralizuota struktūra sudaro sąlygas, kad į konkretų klausimą tiesiogiai atsakytų kompetentingiausia tarnyba. 36 teminės pagalbos tarnybos užtikrina, kad būtų panaudojama darbuotojų konkrečioje srityje turima tinkama profesinė patirtis. Ši struktūra padeda užtikrinti nuoseklumą ir darną.

Be to, kokybės kontrolę vykdo ir Mokslinių tyrimų vykdomosios įstaigos (REA) Informacijos apie mokslinius tyrimus teikimo tarnybos (RES) administracinė tarnyba.

1 rekomendacija. Geresnė komunikacija su pareiškėjais ir paramos gavėjais

Komisija šiai rekomendacijai pritaria.

2 rekomendacija. Vienkartinių išmokų bandymų intensyvinimas

Komisija šiai rekomendacijai pritaria.

123. Pagal BP vidutinis pataisų skaičius vienai dotacijai buvo 0,99. Pradinis programos „Horizontas 2020“ skaičius yra 0,60. Taigi nėra jokių įrodymų, kad atsisakius derybų etapo padidėjo tikimybė, jog pasirašius susitarimą po dotacijos, jis bus keičiamas.

3 rekomendacija. Būdų, kaip geriau naudoti dviejų etapų pasiūlymų vertinimus, paieška

Komisija šiai rekomendacijai pritaria.

4 rekomendacija. Vertinimus atliekančių ekspertų darbo užmokesčio sąlygų pakartotinis įvertinimas

Komisija šiai rekomendacijai pritaria.

126. Šiandien 15-oje šalių veikia 35 pažangumo ženklo sistemos. Komisija sutinka, kad esama daugiau galimybių, kurias reikia išnaudoti. Į kitos kartos programas įtrauktos papildomos nuostatos. Tačiau valstybės narės vis tiek neprivalės pripažinti pažangumo ženklo, tai yra jų pačių pasirinkimas.

5 rekomendacija. Pažangumo ženklo pripažinimo didinimas

Komisija šiai rekomendacijai pritaria.

6 rekomendacija. Dalyviams skirtų taisyklių ir gairių stabilumas

Komisija šiai rekomendacijai pritaria.

128. Žr. Komisijos atsakymus į 109 ir 112 dalių pastabas

7 rekomendacija. Pagerinti užsakomųjų *ex post* auditų kokybę

Komisija šiai rekomendacijai pritaria.

8 Rekomendacija. MVI skiriamų priemonių ir rekomendacijų tolesnis paprastinimas

Komisija šiai rekomendacijai pritaria.

Etapas	Data
APM patvirtinimas / audito pradžia	2017 12 12
Oficialus ataskaitos projekto siuntimas Komisijai (arba kitam audituojamam subjektui)	2018 7 19
Galutinės ataskaitos patvirtinimas po prieštaravimų procedūros	2018 10 2
Komisijos (ar kito audituojamo subjekto) oficialių atsakymų gavimas visomis kalbomis	2018 10 31

PDF ISBN 978-92-847-0773-7
HTML ISBN 978-92-847-0777-5

doi:10.2865/900096
doi:10.2865/96070

QJ-AB-18-020-LT-N
QJ-AB-18-020-LT-Q

ES mokslinių tyrimų ir inovacijų finansavimo supaprastinimo klausimas daugybę metų įtrauktas į darbotvarkę, o Europos pramonės įmonės, mokslininkai ir tyrėjai siekia supaprastinti administracines taisykles, vykdyti geresnę komunikaciją su Europos Komisija, užtikrinti teisinį tikrumą ir nuoseklumą. Su programa „Horizontas 2020“ Komisija padarė pakeitimus, skirtus supaprastinti taisykles šioje srityje. Mūsų audito metu buvo išnagrinėta, ar šie pakeitimai buvo veiksmingi mažinant administracinę našą naudos gavėjams. Mes padarėme išvadą, kad dauguma supaprastinimo priemonių buvo veiksmingos, nors ne visi veiksmai davė norimą rezultatą ir vis dar yra gerinimo galimybių. Naudos gavėjams reikia daugiau naudotojams suprantamų rekomendacijų ir priemonių, o Komisija turi atlikti tolesnius naujų finansavimo schemų tinkamumo ir panaudojimo bandymus. Stabilios taisyklės taip pat yra svarbios ir, nors paramos gavėjai geba prisitaikyti prie sudėtingumo, dėl dažnų gairių pakeitimų jiems gali kilti painiava ir atsirasti neuztikrintumas.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Leidinių biuras

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklauso: eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx
Interneto svetainė: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europos Sąjunga, 2018 m.

Dėl leidimo naudoti arba kopijuoti nuotraukas arba kitą medžiagą, kurių autorių teisės nepriklauso Europos Sąjungai, būtina tiesiogiai kreiptis į autorių teisių subjektus.