

Posebno poročilo

Večina ukrepov za poenostavitev v programu Obzorje 2020 je olajšala sodelovanje upravičencev, vendar so še vedno možne izboljšave

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

AUDÍTORSKÝ TÍM

V osobitných správach Dvora audítorov sa predkladajú výsledky jeho auditov, ktoré sa týkajú politik a programov EÚ alebo tém riadenia súvisiacich s konkrétnymi rozpočtovými oblasťami. Dvor audítorov vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti vykonala audítorská komora IV Regulácia trhov a konkurencieschopné hospodárstvo, ktorej predsedá člen Dvora audítorov Neven Mates. Audit viedol člen Dvora audítorov Alex Brenninkmeijer a podporu mu poskytli vedúci kabinetu Raphael Debets, atašé kabinetu Di Hai, hlavný manažér Paul Stafford, vedúca úlohy Daniela Hristova a audítori Wayne Codd, Juan Antonio Vázquez Rivera a Marco Montorio.



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

KAZALO

	Odstavek
Kratice in okrajšave	
Glosar	
Povzetek	I - XI
Uvod	1 - 10
Kaj je Obzorje 2020?	1 - 4
Zgodovina financiranja EU za raziskave in inovacije	5 - 7
Povzetek najnovejših pobud za poenostavitve	8 - 10
Obseg revizije in revizijski pristop	11 - 14
Obseg revizije	11 - 12
Pristop	13 - 14
Opažanja	15 - 115
Komisija je uporabila svoje izkušnje iz prejšnjih programov, da bi ugotovila, kateri poenostavitveni ukrepi so bili potrebni	15 - 20
Glavne spremembe zaradi uvedbe poenostavitve so bile dosežene z zasnovo, organizacijo in podpornimi orodji	21 - 69
Skupni podporni center je velik korak za koherentno izvajanje programa Obzorje 2020	21 - 29
Upravičenci cenijo kanale za komuniciranje in povratne informacije, vendar nekateri še vedno poročajo o nedoslednem obravnavanju in neenakih ravneh storitev	30 - 45
Portal za udeležence poenostavlja upravljanje nepovratnih sredstev za upravičence	46 - 51
Navodila Komisije (obrazložen vzorčni sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev) so celovita, vendar jih je težko uporabljati, pogoste spremembe pa so povzročale negotovost	52 - 55
Nove pobude, ki bi lahko privedle do poenostavitve, še niso povsem preizkušene in ovrednotene	56 - 69

Nepovratna sredstva se dobijo hitreje, možnosti za zmanjšanje upravnega bremena pa še niso v celoti izkoriščene	70 - 96
Odprava faze pogajanj je skrajšala rok za dodelitev nepovratnih sredstev	72 - 75
Širša uporaba dvostopenjskega načina bi lahko zmanjšala stroške za veliko število neuspešnih prijaviteljev	76 - 79
Še naprej obstajajo pomisleki v zvezi s kakovostjo ocenjevanja in povratnih informacij za neuspešne prijavitelje	80 - 90
Znak odličnosti ni dosegel pričakovanj	91 - 96
Poročanje o stroških projektov in njihovem revidiranju	97 - 112
Pravila za stroške dela so bila poenostavljena, vendar so nekatere spremembe povzročile težave za upravičence, stroški dela pa ostajajo glavni vir napak	97 - 105
Breme zaradi revizij se je zmanjšalo, vendar se upravičenci srečujejo z nedosledno obravnavo in naknadnimi revizijami, ki jih izvajajo pogodbene revizijske družbe	106 - 112
Sodelovanje malih in srednjih podjetij se je povečalo, vendar še niso odstranjene vse ovire	113 - 115
Sklepi in priporočila	116 - 129
Organizacijska prizadevanja za poenostavitev	117 - 121
Uvedba projekta	122 - 126
Poročanje o stroških projektov in njihovem revidiranju	127 - 128
Sodelovanje malih in srednjih podjetij	129
Priloga I – Tveganja pri uporabi poenostavljenega obračunavanja stroškov po mnenju upravičencev	
Odgovori Komisije	

KRATICE IN OKRAJŠAVE

7. OP	7. okvirni program
9. OP	9. okvirni program
EARTO	Evropsko združenje raziskovalnih in tehnoloških organizacij
EASME	Izvajalska agencija za mala in srednja podjetja
EIT	Evropski inštitut za inovacije in tehnologijo
EP	Evropski parlament
EUA	Zveza evropskih univerz
GD CNECT	Generalni direktorat za komunikacijska omrežja, vsebine in tehnologijo
GD RTD	Generalni direktorat za raziskave in inovacije
H2020	Obzorje 2020 (8. okvirni program)
JRC	Skupno raziskovalno središče
MSP	mala in srednja podjetja
REA	Izvajalska agencija za raziskave
TRL	raven tehnološke razvitosti
UEAPME	Evropsko združenje obrtnikov ter malih in srednjih podjetij

GLOSAR

7. OP: 7. okvirni program.

Aplikacija Horizon 2020 Dashboard: spletna predstavitev podatkov o izvajanju programa Obzorje 2020, dosegljiva preko portala za udeležence.

Družina na področju raziskav in inovacij: generalni direktorati Komisije, izvajalske agencije in skupna podjetja.

Evropa 2020: desetletna strategija, ki jo je 3. marca 2010 predlagala Komisija, za razvoj gospodarstva v Evropski uniji (in ki je nadomestila lizbonsko strategijo za obdobje 2000–2010). Njen glavni cilj je „pametna, trajnostna in vključujoča rast“ z intenzivnejšim usklajevanjem nacionalnih politik in politike EU.

H2020: 8. okvirni program.

Informativni dokument: informativni dokument Evropskega računskega sodišča iz marca 2018 z naslovom Prispevek k poenostavitvi raziskovalnega programa EU po izteku programa Obzorje 2020.

Kaskadno financiranje: mehanizem Evropske komisije, s katerim lahko upravičenci do nepovratnih sredstev ta razdelijo tretjim stranem, ki niso člani konzorcija, kot posredovana nepovratna sredstva.

Mala in srednja podjetja (MSP): podjetja, ki zaposlujejo manj kot 250 delavcev in katerih letni promet ni višji od 50 milijonov EUR in/ali katerih skupna letna bilančna vsota ni večja od 43 milijonov EUR (opredeljeno v členu 2 priloge k Priporočilu 2003/361/ES).

Nacionalna kontaktna točka: nacionalna struktura, vzpostavljena v državi članici EU ali neki drugi državi, ki sodeluje v programu Obzorje 2020, za zagotavljanje osebne podpore prijaviteljem na kraju samem v njihovem jeziku.

Naknadne kontrole: kontrole, ki se izvajajo po izplačilu sredstev.

Obrazložen vzorčni sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev: uporabniški vodnik za prijavitelje in upravičence, v katerem so povzeti in pojasnjeni pogoji splošnega vzorčnega sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev in različnih posebnih vzorčnih sporazumov o dodelitvi nepovratnih sredstev za program Obzorje 2020.

Okvirni program (OP): okvirni program je glavni instrument EU za financiranje raziskav v Evropi. Okvirne programe predlaga Evropska komisija, sprejmeta pa jih Svet in Evropski parlament v postopku soodločanja.

Pavšalni zneski: vrsta poenostavljenega obračunavanja stroškov z vnaprej določenimi zneski povračil, ki se izplačajo, potem ko so doseženi vnaprej določeni smotri ali mejniki, ne da bi morali udeleženci poročati o dejanskih stroških, ki so jih imeli.

Portal za udeležence: portal za udeležence je internetni portal za elektronsko upravljanje raziskovalnih in inovacijskih projektov, ki jih financira EU. Ima funkcijo gostitelja storitev upravljanja predlogov za nepovratna sredstva in projektov v njihovem celem življenjskem ciklusu.

Pravila za sodelovanje: posebna pravila za financiranje za program Obzorje 2020, določena v Uredbi (EU) št. 1290/2013.

Predhodne kontrole: preventivne kontrole, ki se izvajajo pred podpisom sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev ali pred izplačilom sredstev.

Prijavitelj: posameznik ali organizacija (posamična ali skupinska), ki prosi za sredstva EU.

Raven tehnološke razvitosti: merilna lestvica, ki jo je NASA razvila za ocenjevanje razvitosti posameznih tehnologij. Uporablja se v glavnem za ocenjevanje razvitosti posameznih tehnoloških komponent za delovanje v večjem tehnološkem sistemu. Na lestvici od 1 do 9 TRL 1 približno ustreza temeljnim raziskavam, TRL 2–4 uporabnim raziskavam, TRL 5–6 uporabnim raziskavam/razvoju, TRL 7–8 demonstracijam in TRL 9 uporabi v celoti.

Razpis za zbiranje predlogov: postopek, v okviru katerega so prijavitelji pozvani, naj predložijo predloge projektov, da bi dobili sredstva EU. Obstaja več vrst razpisov (s

posebnimi načini predložitve ali ocenjevanja): dvostopenjski razpisi, razpisi z več roki ter pozivi za predložitev predlogov.

Rok za dodelitev nepovratnih sredstev: opredeljen je kot administrativno obdobje med predložitvijo predloga in podpisom sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev, ki pomeni uradni začetek projekta.

Skupni podporni center: direktorat Komisije, v katerem so združene vse podporne službe s področja raziskav in inovacij.

Služba za poizvedbe na področju raziskav: služba v okviru Komisije za odgovarjanje po spletu na vprašanja prijaviteljev in upravičencev o evropskih raziskavah na splošno in o procesu validacije pravnih oseb.

Stimulacijske nagrade: način poenostavljenega obračunavanja stroškov, pri katerem se finančni prispevek dodeli kot nagrada na natečaju.

Unija inovacij: ena od sedmih vodilnih pobud strategije Evropa 2020.

Upravičenec: posameznik ali organizacija (posamična ali skupinska), ki je prejela nepovratna sredstva EU.

Uradnik, zadolžen za projekt: uradnik EU, ki je zadolžen, da skrbi za interese EU pri projektu, in je glavna kontaktna točka za upravičence. Običajno spremlja projekt od začetka do konca in ima ključno vlogo pri vseh odločitvah v zvezi s projektom (plačila, aneksi, revizije itd.).

Večletni finančni okvir: večletni proračun EU, v katerem so določene prednostne naloge in parametri za porabo EU za zaporedna obdobja 5–7 let.

POVZETEK

I. Obzorje 2020 je 8. okvirni program za raziskave in inovacije. S proračunom v višini 76,4 milijarde EUR za obdobje 2014–2020 velja za največji javno financiran program za raziskave in inovacije na svetu.

II. Program Obzorje 2020 vpliva na vrsto politik EU. Upravlja ga več generalni direktoratom Komisije, kar povečuje njegovo kompleksnost. Komisija je v programu Obzorje 2020 poenostavila pravila in postopke, skrajšala rok za dodelitev nepovratnih sredstev, racionalizirala sisteme IT, zmanjšala število shem financiranja ter zagotovila jasnejša navodila in večjo pravno varnost za upravičence.

III. Sodišče je ocenilo, ali so ukrepi Komisije za poenostavitev zmanjšali upravno breme za upravičence. Preučilo je, ali je zasnova ukrepov temeljila na prejšnjih vrednotenjih in povratnih informacijah deležnikov. Izvedlo je anketo med upravičenci do nepovratnih sredstev programa Obzorje 2020, da bi ocenilo, kako dojemajo pozitivne in negativne učinke teh ukrepov glede na zmanjševanje upravnega bremena zanje.

IV. Sodišče je ugotovilo, da je bila večina ukrepov za poenostavitev uspešna pri zmanjševanju upravnega bremena za upravičence v programu Obzorje 2020, čeprav niso vsi ukrepi prinesli zelenih rezultatov, tako da so še vedno možne izboljšave. Pomembna je tudi stalnost pravil. Upravičenci so sicer sposobni prilagajati se kompleksnemu položaju, vendar lahko pogoste spremembe navodil povzročajo zmedo in negotovost.

V. Sodišče je ugotovilo, da je Komisija uporabila svoje izkušnje z upravljanjem prejšnjih okvirnih programom, da bi ugotovila, katere poenostavitve so bile potrebne. Nove organizacijske ureditve in medsektorske službe, zlasti vzpostavitev Skupnega podpornega centra, so največ pripomogle k poenostavitvi. Posledica tega je bilo koherentnejše izvajanje programa.

VI. Služba za poizvedbe na področju raziskav, ki zagotavlja svetovanje in podporo za prijavitelje in udeležence, ni bila vključena v Skupni podporni center. Od 7. OP se je izboljšala. Poleg nje obstajajo še drugi kanali za odgovarjanje na poizvedbe, kar pomeni, da ni

mogoče zagotoviti dosledne obravnave primerov. Tudi nacionalne kontaktne točke zagotavljajo različne ravni podpore in svetovanja.

VII. Orodja za podporo, kot je portal za udeležence, so bila izboljšana. Z uvedbo elektronskih podpisov sta se poenostavila dodeljevanje in upravljanje nepovratnih sredstev za prijavitelje in upravičence. Vendar so še vedno potrebne nekatere tehnične izboljšave. Tudi spletni priročnik je težko uporabljati, zlasti za neizkušene upravičence, čeprav vsebuje celovite in podrobne informacije.

VIII. Rok za dodelitev nepovratnih sredstev, tj. čas od predložitve vloge do podpisa sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev, je bil zaradi elektronskega upravljanja in odprave faze pogajanj zelo skrajšan, vendar možnosti za zmanjšanje upravnega bremena niso bile v celoti izkoriščene. Le pri majhnem delu razpisov za zbiranje predlogov se uporablja dvostopenjsko ocenjevanje. To ima posledice zlasti za neuspešne prijavitelje. Poleg tega znak odličnosti, ki naj bi pomagal, da bi najboljši od neuspešnih predlogov dobili sredstva drugje, še ni uspešen.

IX. Prizadevanja za poenostavitev pravil za stroške dela niso dosegla pričakovanih rezultatov. Pravila so za upravičence še vedno kompleksna in vodijo do napak pri prijavah stroškov. Na novo uvedeni pristopi so imeli nekaj negativnih stranskih učinkov, naknadno uvedene spremembe pa so povzročile nekaj zmede in pravne negotovosti. Večje zanašanje na običajne prakse stroškovnega računovodenja, zlasti za stroške dela, bi lahko zmanjšalo upravno breme. Upravno breme bi se lahko zmanjšalo tudi z novimi možnostmi poenostavljenega obračunavanja stroškov, kot so pavšalni zneski in stimulacijske nagrade, vendar jih Komisija še ni dovolj preizkusila.

X. Vzpostavitev skupne revizijske službe in nova revizijska strategija sta v primerjavi s 7. OP zmanjšali breme v zvezi z revidiranjem, vendar lahko spreminjajoča se kakovost revizij, ki jih izvedejo pogodbene revizijske družbe, povzroča nezadovoljstvo in zmedo pri upravičencih.

XI. Sodišče priporoča, naj Komisija:

- (a) izboljša komuniciranje s prijavitelji in upravičenci,
- (b) pospeši preizkušanje uporabe pavšalnih zneskov,

- (c) preuči možnost za večjo uporabo dvostopenjskega ocenjevanja predlogov,
- (d) ponovno preuči pogoje za plačevanje strokovnih ocenjevalcev,
- (e) izboljša prepoznavnost znaka odličnosti,
- (f) zagotovi stalnost pravil in navodila za udeležence,
- (g) izboljša kakovost revizij, ki jih izvajajo pogodbene revizijske družbe,
- (h) še poenostavi orodja in navodila za mala in srednja podjetja.

UVOD

Kaj je Obzorje 2020?

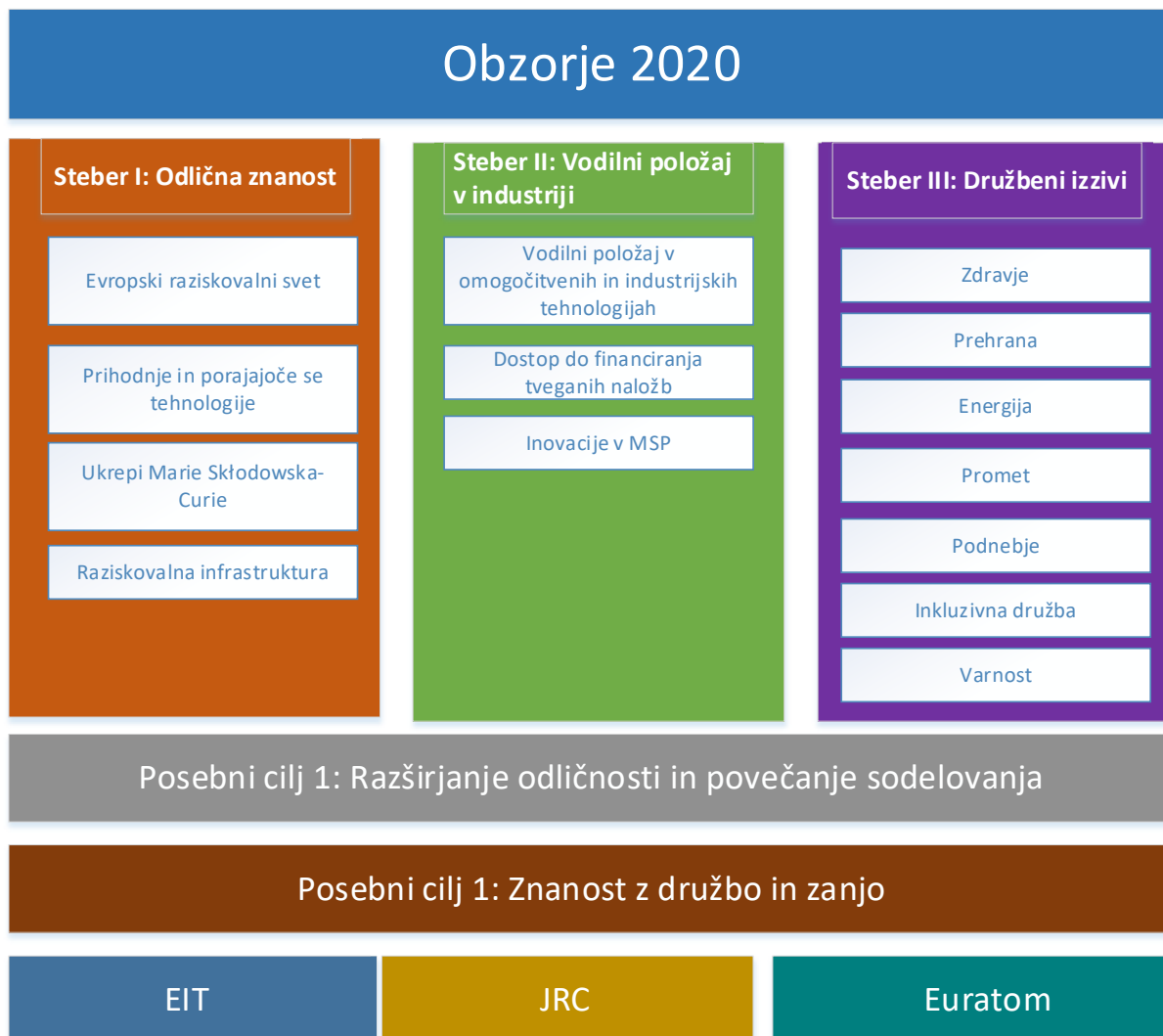
1. Obzorje 2020 je 8. okvirni program za raziskave in inovacije. S proračunom v višini 76,4 milijarde EUR¹ za obdobje 2014–2020 velja za največji javno financiran program za raziskave in inovacije na svetu.
2. Program izhaja iz prioritet strategije Evropa 2020. Temelji na treh glavnih stebrih in dveh posebnih ciljih, ki zajemajo široko paleto tem (glej ***slika 1***). Zagotavlja financiranje za raziskovalce, raziskovalne institute, univerze, zasebne družbe (velike družbe ter mala in srednja podjetja) in javne organe, in sicer kot individualne subjekte ali konzorcije, ki sodelujejo pri skupnih raziskovalnih projektih.
3. Program daje poseben poudarek malim in srednjim podjetjem. Evropska komisija si prizadeva za sodelovanje malih in srednjih podjetij, in sicer v skupnih projektih in v okviru novega instrumenta za mala in srednja podjetja, ki je bil pripravljen posebej za zelo inovativna mala in srednja podjetja.
4. Interdisciplinarna narava raziskav in inovacij ter njun učinek na široko paleto politik EU določata način upravljanja programa Obzorje 2020. Program upravlja Generalni direktorat Komisije za raziskave in inovacije skupaj z osmimi drugimi generalnimi direktorati². Za nekatere dele proračuna je lahko odgovornih več generalnih direktorotov. Proračun za program Obzorje 2020 izvršuje 22 različnih organov³.

¹ Spremenjeni proračun za program Obzorje 2020 po vzpostavitvi Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSI), ki vključuje program Euratoma za raziskave in usposabljanje.

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

³ Izvajalske agencije Komisije, javno-javna partnerstva med EU in državami članicami, javno-zasebna partnerstva z gospodarstvom, Evropska investicijska banka ter Evropski inštitut za inovacije in tehnologijo (EIT).

Slika 1 – Zgradba programa Obzorje 2020

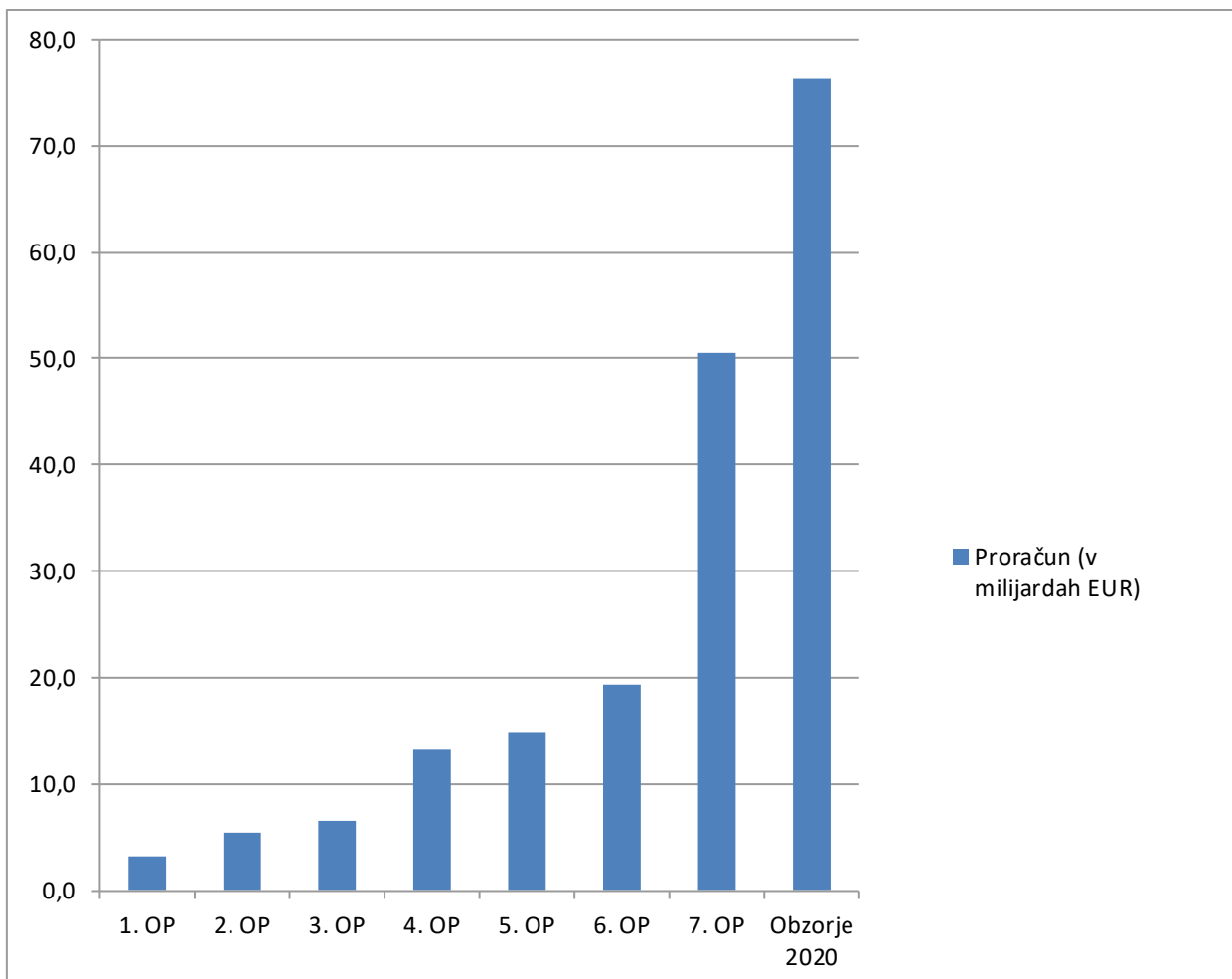


Vir: Evropsko računsko sodišče

Zgodovina financiranja EU za raziskave in inovacije

- Evropsko financiranje raziskovalnih dejavnosti se je začelo s prvimi pogodbami Skupnosti, leta 1983 pa je bilo podaljšano z uvedbo prvega okvirnega programa Skupnosti za raziskave (1. OP).
- Od takrat so postali zaporedni okvirni programi glavni del sodelovanja na področju raziskav v Evropi; postopoma so se večali njihov obseg, področje in ambicije. Na [sliki 2](#) je prikazan razvoj evropskega financiranja raziskav od prvega programa.

Slika 2 – Razvoj financiranja raziskav v obdobju 1984–2020



Vir: Evropsko računsko sodišče

7. Program Obzorje 2020 je kot osmi program pomembno izvajalsko orodje za Unijo inovacij, eno od sedmih vodilnih pobud strategije Evropa 2020.⁴ Združuje vse raziskave in inovacije, ki so bile pred tem financirane v okviru 7. okvirnega programa (7. OP), dejavnosti iz okvirnega programa za konkurenčnost in inovativnost (CIP), povezane z inovacijami, ter Evropski inštitut za inovacije in tehnologijo (EIT).

Povzetek najnovejših pobud za poenostavitev

8. O poenostavitvi financiranja EU za raziskave in inovacije se govori že veliko let. Gospodarstvo, akademski svet in raziskovalci po vsej Evropi so zahtevali enostavnejša

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

administrativna pravila, boljše komuniciranje z Evropsko komisijo, pravno varnost in doslednost. Komisijo so kritizirali zaradi nejasnih navodil za upravičence, dolgega roka za dodelitev nepovratnih sredstev, kompleksnih pravil financiranja in neuspešnih postopkov upravljanja nepovratnih sredstev.

9. Pri programu Obzorje 2020 je postala poenostavitev osrednji cilj⁵. Evropska komisija je predlagala spremembe, namenjene poenostavitvi pravil za financiranje, ki ga EU zagotavlja za raziskave in inovacije.

10. Te spremembe so vključevale: vzpostavitev enega sklopa pravil, harmonizacijo procesov upravljanja nepovratnih sredstev in racionalizacijo podpornih sistemov IT, zmanjšanje števila programov, povečanje koherentnosti in jasnosti pravil, določitev jasnih prioritarnih ciljev in kazalnikov, zagotovitev koherentnejših pravil o stroških in upravičenosti, poenostavitev oblik nepovratnih sredstev ter zmanjšanje časa do dodelitve in izplačila nepovratnih sredstev (glej **slika 3**).

⁵ Glej uvodno izjavo 20 Uredbe (EU) št. 1291/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o vzpostavitvi okvirnega programa za raziskave in inovacije (2014–2020) – Obzorje 2020 (UL L 347, 20.12.2013, str. 104).

Slika 3 – Najpomembnejši poenostavitveni ukrepi za Obzorje 2020



Vir: Evropsko računsko sodišče

OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

Obseg revizije

11. To posebno poročilo je najnovejše poročilo iz serije objav Evropskega računskega sodišča o okvirnih programih za raziskave in inovacije, ki vključujejo v prihodnost usmerjen dokument Sodišča z naslovom *Prispevek k poenostavitvi raziskovalnega programa EU po izteku programa Obzorje 2020*, objavljen marca 2018. Evropsko računsko sodišče se je odločilo, da bo to revizijo opravilo dovolj zgodaj za pripravo novega okvirnega programa za raziskave in inovacije.

12. Pri reviziji se je Sodišče vprašalo, ali so bili poenostavitveni ukrepi za program Obzorje 2020, ki jih je sprejela Komisija, uspešni pri zmanjševanju upravnega bremena upravičencev. Za odgovor na to vprašanje je preučilo, ali so bili ukrepi Komisije zasnovani na podlagi prejšnjih vrednotenj in povratnih informacij deležnikov. Za oceno pozitivnih in negativnih učinkov teh ukrepov je anketiralo upravičence programa Obzorje 2020.

Pristop

13. Sodišče je preučilo informacije iz cele vrste virov.

- (a) Pregledalo in analiziralo je pravne podlage, smernice, poročila o vrednotenju in spremljanju, dokumente o stališču in drugo dokumentacijo, pomembno za poenostavitvev.
- (b) Z ustreznimi oddelki Komisije⁶ in predstavniki treh krovnih organizacij⁷ je razpravljalo o poenostavitvenih ukrepih ter se udeležilo sestanka nacionalnih kontaktnih točk in sestanka deležnikov, ki ga je organiziral Skupni podporni center.

14. Februarja 2018 je Sodišče 32 918 subjektom v 20 797 organizacijah, ki so prejele sredstva iz programa Obzorje 2020, poslalo spletno anketo, ki je zajemala obdobje od začetka programa leta 2014 do januarja 2018 in je vsebovala 59 vprašanj. Sodišče je upravičence zaprosilo za njihovo mnenje o uspešnosti poenostavitvenih ukrepov, vključno s primerjavo s 7. OP, kadar je bilo ustrezno. Prejelo je 3 598 odgovorov. Za podrobnejše informacije, ki naj bi podkrepile rezultate ankete, je imelo sestanke z osmimi končnimi upravičenci (dvema MSP, dvema univerzama, enim velikim zasebnim podjetjem in tremi raziskovalno-tehnološkimi organizacijami).

OPAŽANJA

Komisija je uporabila svoje izkušnje iz prejšnjih programom, da bi ugotovila, kateri poenostavitvi ukrepi so bili potrebni

15. Pri pripravi novih okvirnih programov je pomembno, da se temeljito analizirajo in ovrednotijo predhodni programi. Komisija bi morala ovrednotiti, ali politike in poraba ustrezajo namenu in ali so privedle do zelenih sprememb za evropska podjetja in državljane.

⁶ GD RTD, GD CNECT in REA.

⁷ EARTO, UEAPME, EUA.

Rezultati vrednotenja bi morali Komisiji pomagati, da se odloči, ali se ukrepi EU lahko nadaljujejo nespremenjeni ali jih je treba spremeniti.

16. V pravni osnovi za 7. OP se od Komisije zahteva, da stalno in sistematično spremlja izvajanje programa.⁸ Sodišče je ugotovilo, da je Komisija med izvajanjem 7. OP pripravljala letna poročila o spremljanju, v katerih je redno podrobno analizirala vzorce sodelovanja, probleme pri izvajanju in položaj v zvezi s procesom poenostavitve.

17. V skladu z medinstitucionalnim sporazumom o boljšem pravnem urejanju⁹ si je Komisija prizadevala tudi, da bi po različnih posvetovalnih kanalih dobila povratne informacije od ključnih deležnikov (glej **okvir 1**).

18. Komisija je informacije, ki jih je prejela od deležnikov med širokim javnim posvetovanjem, povzela v zeleni knjigi o skupnem strateškem okviru za financiranje raziskav in inovacij s sredstvi EU, v kateri je poenostavitev opredeljena kot glavna prioriteta, zaradi katere naj bi financiranje raziskav in inovacij s sredstvi EU imelo večji učinek in bilo privlačnejše za udeležence.¹⁰

19. V oceni učinka¹¹, priloženi svežnju zakonodajnih predlogov za program Obzorje 2020, je Komisija opredelila potrebo po dodatni poenostavitvi financiranja raziskav in inovacij, določila posebne in operativne cilje za naslednje programsko obdobje, analizirala štiri možne politike in nazadnje predlagala program Obzorje 2020 kot najustreznejšo možnost za doseganje opredeljenih ciljev.

⁸ Člen 7 Sklepa št. 1982/2006/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o Sedmem okvirnem programu Evropske skupnosti za raziskave, tehnološki razvoj in predstavitvene dejavnosti (2007–2013) (UL L 412, 30.12.2006, str. 1).

⁹ Dokument 2003/C 321/01, ki je veljal do 12.4.2016 in je bil nadomeščen z dokumentom [32016Q0512\(01\)](#) (UL L 123, 12.5.2016).

¹⁰ Evropska komisija, *Green Paper on a Common Strategic Framework for EU Research and Innovation Funding*, junij 2011.

¹¹ SEC(2011) 1427 final z dne 30. novembra 2011.

20. Sodišče je zaključilo, da so poenostavitveni ukrepi, ki jih je Komisija uvedla v programu Obzorje 2020, rezultat analize predhodnih okvirnih programov, zlasti zadnjega, 7. okvirnega programa.

Okvir 1 – Posvetovanje z deležniki in zainteresiranimi subjekti med pripravo programa Obzorje 2020

- Naknadno vrednotenje 6. OP, februar 2009
- Vmesna ocena 7. OP, november 2010
- Javno posvetovanje o zeleni knjigi, ki opisuje skupni strateški okvir za raziskave in inovacije, junij 2011
- Javno posvetovanje o nasledniku okvirnega programa za konkurenčnost in inovativnost (CIP), november 2011
- Vmesno in končno vrednotenje okvirnega programa za konkurenčnost in inovativnost, predhodna vrednotenja in študije ocene učinka za podporni program za politiko informacijskih in komunikacijskih tehnologij, program Inteligentna energija in z inovacijami povezane dele programa za podjetništvo in inovativnost
- Velika konferenca o nasledniku okvirnega programa za konkurenčnost in inovativnost (januar 2011) ter o skupnem strateškem okviru (junij 2011) za deležnike
- Okrogle mize za strokovnjake in konference za deležnike o Evropskem raziskovalnem svetu, Marie Curie, EIT itd.
- Predsedovanja EU: konferenca o prihodnosti raziskav v EU v Lundu (Švedska, julij 2009), konferenca o vmesnem vrednotenju 7. OP (Madžarska, februar 2011)
- Širok nabor dokumentov o stališču o prihodnjem financiranju raziskav in inovacij s sredstvi EU med pripravo proračuna EU
- Tematska posvetovanja deležnikov: IKT, prevoz, zdravje, biotehnologija, vesolje
- Razprave s predstavniki nacionalnih upravnih organov (sestanki skupnih upravnih odborov za CIP, sestanki upravnega odbora programa za podjetništvo in inovativnost)

Vir: Evropska komisija

Glavne spremembe zaradi uvedbe poenostavitev so bile dosežene z zasnovo, organizacijo in podpornimi orodji

Skupni podporni center je velik korak za koherentno izvajanje programa Obzorje 2020

21. Zaradi doseganja strateških ciljev in koristi programa se za program uporablja centralizirano koordinirano upravljanje.¹² Vzpostavitev skupnih služb je eden od načinov za doseganje centraliziranega koordiniranega upravljanja.

22. Sodišče je v posebnem poročilu o 7. OP¹³ kritiziralo upravljanje Komisije in ugotovilo, da odbor za raziskovalna vprašanja, ki ga je zaradi večje pravne gotovosti in enake obravnave upravičencev ustanovil generalni direktorat, pristojen za upravljanje, ni ugotovil vseh različnih načinov izvajanja 7. OP.

23. Komisija je za program Obzorje 2020 racionalizirala upravljavski pristop tako, da je leta 2014 ustanovila nov direktorat, tj. Skupni podporni center. Skupni podporni center s centralizacijo horizontalnih podpornih služb na področju raziskav in inovacij zagotavlja, da vsa telesa iz družine na področju raziskav in inovacij (generalni direktorati Komisije, izvajalske agencije in skupna podjetja) koherentno uporabljajo zakonodajo v zvezi s programom Obzorje 2020.

24. Naloge Skupnega podpornega centra so prikazane na **sliki 4**.

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

¹³ Posebno poročilo št. 2/2013 – Ali je Komisija zagotovila učinkovito izvajanje Sedmega okvirnega programa za raziskave?

Slika 4 – Naloge Skupnega podpornega centra

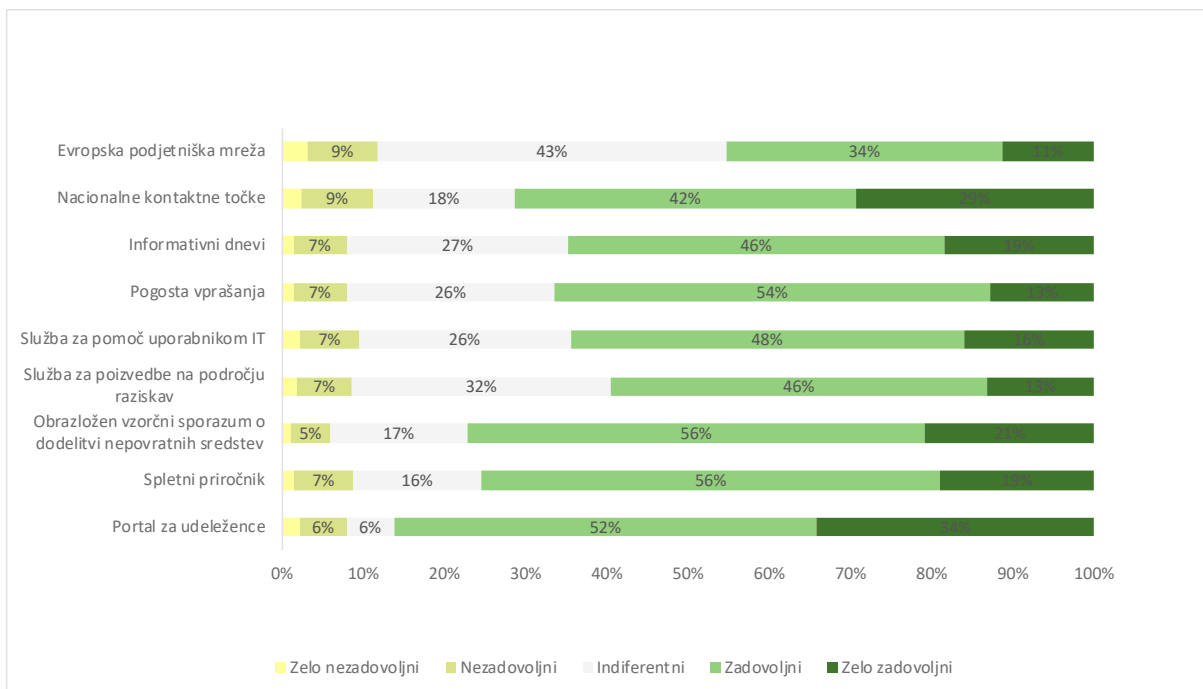


Vir: Evropsko računsko sodišče

25. Komisija je vzpostavila vrsto orodij za lažje sodelovanje v programu Obzorje 2020, povečanje ozaveščenosti o njem in okrepitev dosledne uporabe zakonodaje zanj. Za nekatera od teh orodij, kot so portal za udeležence, obrazložen vzorčni sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev, spletni priročnik za Obzorje 2020 in pogosta vprašanja, je odgovoren sam Skupni podporni center, druge, npr. nacionalne kontaktne točke, pa imenujejo države članice. Službo za poizvedbe na področju raziskav in službo za pomoč uporabnikom IT v glavnem vodita Izvajalska agencija za raziskave oz. GD DIGIT. Skupni podporni center zagotavlja samo sekundarni center za pomoč uporabnikom za zadeve v svoji pristojnosti.

26. Sodišče je vprašalo upravičence, ki so sodelovali v anketi, ali so bili zadovoljni s podpornimi orodji. Zadovoljstvo anketirancev je bilo v glavnem visoko in je segalo od 45 % pri anketirancih, ki so menili, da evropska podjetniška mreža (Enterprise Europe Network) ustreza namenu, do 86 % za portal za udeležence (glej [slika 5](#)).

Slika 5 – Zadovoljstvo anketirancev s podpornimi orodji



Vir: anketa Evropskega računskega sodišča, marec 2018

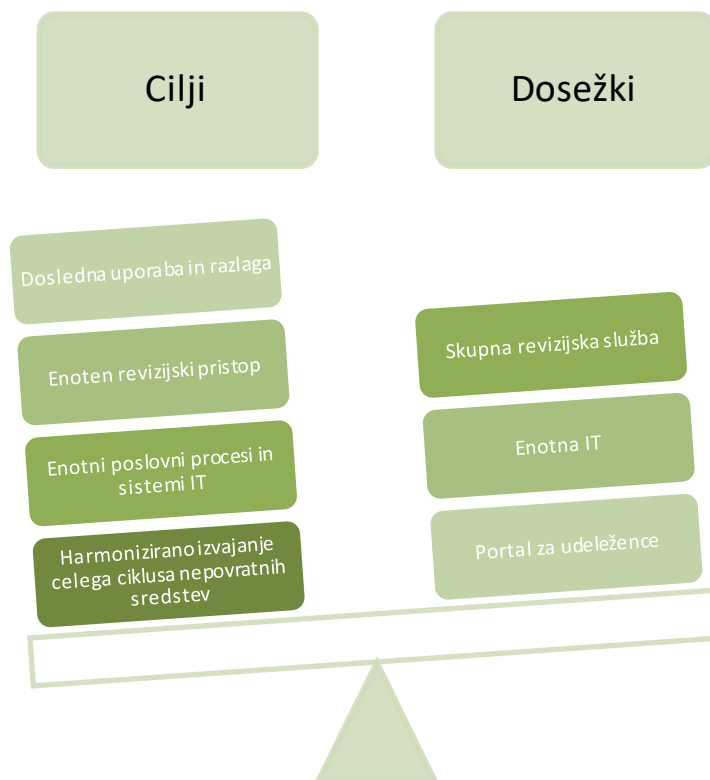
27. Skupni podporni center je imel jasne cilje že na začetku delovanja (glej **slika 6**).¹⁴ Od svoje ustanovitve leta 2014 si je zelo prizadeval za izboljšanje portala za udeležence in je velikokrat posodobil in razširil obrazložen vzorčni sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev. Služba za pravno in finančno pomoč lahko zdaj odgovarja na vprašanja upravičencev (preko službe za poizvedbe na področju raziskav) in drugih služb Komisije. Drug korak za poenostavitev je bilo sprejetje skupne revizijske strategije in skupne strategije naknadnih kontrol.

28. Uvedba elektronskega upravljanja toka nepovratnih sredstev je med najpomembnejšimi poenostavitvenimi dosežki programa Obzorje 2020. Še en pozitiven element, ki ga zlasti cenijo nacionalne kontaktne točke, je organizacija turnej v državah članicah, ki se je uporabljala že za 7. OP. Skupni podporni center ima na turnejah predstavitve o raznih

¹⁴ Sklep Komisije C(2014)2656 o operativnih pravilih Skupnega podpornega centra za okvirni program za raziskave in inovacije Obzorje 2020 (2014–2020).

pravnih in finančnih vprašanjih za upravičence, nacionalne kontaktne točke in revizorje, ki izvajajo potrjevanje.

Slika 6 – Skupni podporni center: cilji v primerjavi z dosežki



Vir: Evropsko računsko sodišče

29. Skupni podporni center je torej prevzel vodilno vlogo v procesu poenostavitve. Na področjih svoje pristojnosti je uskladal pravila za sodelovanje, pripravil novo revizijsko strategijo ter izboljšal orodja IT za upravljanje nepovratnih sredstev in poročanje o njih. Vendar pa Skupni podporni center ni dobil pristojnosti za vse podporne službe, kar povzroča tveganje, da bodo svetovanje in razlage za upravičence nedosledni. V nadaljevanju je obravnavano to vprašanje v zvezi z dvema komunikacijskima orodjema.

Upravičenci cenijo kanale za komuniciranje in povratne informacije, vendar nekateri še vedno poročajo o nedoslednem obravnavanju in neenakih ravneh storitev

30. Uspešen sistem komuniciranja in povratnih informacij je osnovni pogoj za koherentno uporabo pravil za sodelovanje in enako obravnavo upravičencev. Neuspešno komuniciranje ima lahko negativne posledice za projekte. Skupni podporni center ima več kanalov,

prikazanih v nadaljevanju, za komuniciranje z upravičenci in prejemanje njihovih povratnih informacij o funkcioniranju in izvajanju okvirnega programa.

Služba za poizvedbe na področju raziskav

31. Komisija je službo za poizvedbe na področju raziskav vzpostavila v okviru 7. OP, da bi olajšala komuniciranje z upravičenci do financiranja raziskav in inovacij ter prejemanje povratnih informacij od njih. Ta služba je nadomestila sistem 60 namenskih poštних predalov, dosegljiva pa je na portalu za udeležence in tudi po drugih kanalih, kot je spletišče Europa – Horizon 2020. Ima vlogo službe za pomoč uporabnikom, pri kateri lahko potencialni in že obstoječi upravičenci v programu Obzorje 2020 iščejo metodološko, strokovno in pravno pomoč v celotnem življenjskem ciklusu svojih projektov.

32. Trenutno službo za poizvedbe na področju raziskav upravlja Izvajalska agencija za raziskave. Del storitev izvaja center za stike Europe Direct.¹⁵ Vendar je področje pristojnosti centra širše, saj odgovarja na vprašanja o vrsti politik EU, ne samo o programu Obzorje 2020.

33. Center za stike Europe Direct pri odgovorih na vprašanja uporablja informacije iz javno dostopnih virov, za zapletenejša vprašanja pa pridobi informacije od ustreznih služb Komisije.

34. Sodišče je v svoji anketi prosilo upravičence, naj ovrednotijo kakovost službe za poizvedbe na področju raziskav. Več kot polovica anketirancev, ki so odgovorili, je menila, da je služba na splošno koristna in ustreza namenu.

35. V zvezi s službo za poizvedbe na področju raziskav so anketiranci poudarili dve glavni zadevi, in sicer na eni strani pravočasnost odgovorov upravičencem, na drugi pa pomanjkanje temeljitosti (nekateri odgovori so vzeti neposredno iz navodil Komisije).

36. Sodišče je ugotovilo, da je služba za poizvedbe na področju raziskav decentralizirana, čeprav je centralizacija skupnih služb splošni cilj Skupnega podpornega centra. V praksi službo za poizvedbe na področju raziskav podpira 36 različnih služb za pomoč uporabnikom v

¹⁵ Po pogodbi z GD COMM.

sklopu vrste generalnih direktorats in izvajalskih agencij. Vprašanja, na katera ne more odgovoriti zunanji izvajalec (56 % leta 2017), se posredujejo ekipi službe za poizvedbe na področju raziskav ali neposredno eni od 36 služb za pomoč uporabnikom. Ekipa službe za poizvedbe na področju raziskav, ki ima tri sodelavce, vsak mesec kontrolira kakovost in kategorizacijo vseh odgovorov zunanjega izvajalca in decentraliziranih služb za pomoč uporabnikom.

37. Sodišče je tudi ugotovilo, da poleg storitev, ki jih zagotavlja služba za poizvedbe na področju raziskav, nekatere izvajalske agencije (npr. EASME) uporabljajo druge namenske poštne predale. Drugi oddelki (npr. GD CNECT) odgovarjajo na socialnih medijih. V takih primerih služba za poizvedbe na področju raziskav in Skupni podporni center težko kontrolirata odgovore.

38. Sodišče je v anketi vprašalo upravičence, ki so sodelovali pri več kot enem projektu programa Obzorje 2020, ali so bili podobni ali enaki primeri nedosledno obravnavani. 36 % anketirancev je odgovorilo pritrdilno. Najpogostejše nedoslednosti so se nanašale na razlago finančnih pravil (20 %), zahteve v zvezi s poročanjem (18 %) in ocene projektov (17 %).

39. Komisija je vzpostavila namensko zaledno pisarno službe za poizvedbe na področju raziskav, ki naj bi obravnavala obvestila o morebitnih nedoslednostih. Toda Sodišče je ugotovilo, da 82 % anketirancev, ki so bili nedosledno obravnavani, ni vedelo za zaledno pisarno. Zato je Komisija redko informirana o nedoslednostih in ne more vedno pripraviti ustreznih popravilnih ukrepov.

40. Čeprav je bila služba za poizvedbe na področju raziskav med pripravo programa Obzorje 2020 izboljšana, zaradi alternativnih kanalov, po katerih je mogoče izmenjavati vprašanja in odgovore, še vedno ni mogoče zagotoviti doslednosti informacij.

Nacionalne kontaktne točke

41. Mreža nacionalnih kontaktnih točk je pomembna povezava med Komisijo in upravičenci. Po mnenju Komisije je glavna struktura za zagotavljanje praktičnih informacij in pomoči

potencialnim udeležencem.¹⁶ Poleg tega Komisiji omogoča, da od upravičencev dobi povratne informacije. Podpora nacionalnih kontaktnih točk je lahko koristna zlasti za mala in srednja podjetja ter novince v programu, katerih relativno pomanjkanje izkušenj bi lahko ogrozilo uspeh njihovih vlog.

42. Komisija je leta 2013 pripravila dokument z naslovom *Minimum standards and guiding principles for National Contact Points*¹⁷, da bi zagotovila doslednost podpore, ki jo nacionalne kontaktne točke zagotavljajo prijaviteljem in upravičencem do sredstev za raziskave. Ta dokument je skupen vir za vse sodelujoče države in opredeljuje osrednje funkcije nacionalnih kontaktnih točk ter mehanizme za sodelovanje med njimi in Komisijo.

43. Nacionalne kontaktne točke imenujejo vse države članice in pridružene države. Čeprav Komisija ni neposredno odgovorna zanje, generalni direktorati Komisije, ki so pristojni za različne dele programa, organizirajo sestanke z njimi, na katerih obravnavajo razvoj politike, postopke in vsebino razpisov za zbiranje predlogov. Poleg tega Skupni podorni center organizira sestanke z nacionalnimi kontaktnimi točkami za pravne in finančne zadeve, na katerih predstavi zadnje novosti.

44. Sodišče je v svoji anketi upravičence vprašalo po izkušnjah z nacionalnimi kontaktnimi točkami. Splošno mnenje o delu nacionalnih kontaktnih točk je bilo pozitivno (71 % anketirancev je menilo, da nacionalne kontaktne točke ustrezajo namenu), vendar se je raven odobravanja po državah razlikovala. Nezadovoljstvo s kakovostjo storitev nacionalnih kontaktnih točk je v različnih državah članicah segala od 4 % do 25 %. Večinoma je šlo za nezadovoljstvo s stopnjo njihove pripravljenosti in dostopnosti.

45. Sodišče zaključuje, da so med sodelujočimi državami velike razlike pri strokovni podpori in usmerjanju, ki ju zagotavljajo nacionalne kontaktne točke, čeprav so upravičenci na splošno zadovoljni z njimi. To zmanjšuje koristnost mreže za upravičence.

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.

Portal za udeležence poenostavlja upravljanje nepovratnih sredstev za upravičence

46. Portal za upravičence je glavni vmesnik med Komisijo in upravičenci do financiranja raziskav in inovacij. Prijaviteljem in upravičencem naj bi omogočal predložitev vlog za nepovratna sredstva in upravljanje nepovratnih sredstev. Je prehod do različnih sistemov (orodje za predložitev predlogov, orodje za vodenje projektov, sistem obveščanja), ki omogoča sodelovanje deležnikov in je mišljen kot točka VEM za učinkovito brezpapirno upravljanje nepovratnih sredstev.

47. Komisija je prvo različico portala za udeležence dala v uporabo med izvajanjem 7. OP, vendar so imeli upravičenci na voljo le zelo malo storitev.

48. Od začetka programa Obzorje 2020 je Skupni podporni center uvedel nova orodja in funkcionalnosti, ki so izboljšali kakovost storitev portala. Mednje spadajo storitev iskanja partnerjev (za iskanje partnerjev za sodelovanje pri prihodnjih projektih), možnost izpolnjevanja obrazcev s katerim koli brskalnikom ter računalniško okolje, skladno s HTML5.

49. Več kot 85 % anketirancev, ki so odgovorili na anketo Sodišča, je bilo zadovoljnih s portalom in so se zavedali prizadevanj Skupnega podpornega centra za izboljšanje njegovega delovanja. Dostopnost sedanjega portala šteje za boljšo od dostopnosti portala 7. OP, pri katerem je bilo treba dostopati do vsakega orodja posebej in se vsakokrat posebej prijaviti. Portal je postal enotna referenčna točka za veliko storitev. Upravičenci so pohvalili tudi uvedbo elektronskega podpisa, zaradi česar se je upravno breme v programu Obzorje 2020 zelo zmanjšalo.

50. Vendar je Sodišče ugotovilo, da so imeli nekateri upravičenci težave zaradi upočasnitve sistema, navigacije med konfuznimi zasloni ali med prevelikim številom zaslonov, pojavnih oken itd. Ti upravičenci so poročali, da so imeli zaradi teh problemov dodatno delo in so porabili dodaten čas za njihovo reševanje.

51. Poleg tega so imeli novinci v sistemih financiranja EU, zlasti mala in srednje podjetja, težave pri ravnanju s kompleksnimi orodji IT Komisije. Med nekim obiskom Sodišča, na primer, je upravičenec – MSP – poročal, da je imel težave s portalom in je potreboval zunanje svetovanje, da je v aplikacijo vnesel vse zahtevane podatke in dokumentacijo.

Navodila Komisije (obrazložen vzorčni sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev) so celovita, vendar jih je težko uporabljati, pogoste spremembe pa so povzročale negotovost

52. Komisija mora v skladu z Uredbo (EU) št. 1290/2013¹⁸ o pravilih za sodelovanje v okvirnem programu Obzorje 2020 zagotoviti, da imajo vsi potencialni udeleženci ob objavi razpisa za zbiranje predlogov na voljo dovolj navodil in informacij, zlasti veljaven vzorčni sporazum o nepovratnih sredstvih.

53. Prednost obrazloženega vzorčnega sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev, ki zelo vpliva na poenostavitev, je nedvomno to, da vsa navodila v zvezi s programom Obzorje 2020 združuje v enem dokumentu. Sporazum na 750 straneh z uporabo primerov najboljše prakse, posameznih primerov in izjem razlaga vsak člen splošnega vzorčnega sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev in posameznih vzorčnih sporazumov. V nasprotju s tem so bila v 7. OP navodila razpršena po posameznih pravilnikih za posamezne dele programa. Približno 77 % anketirancev, ki so odgovorili na anketo Sodišča, je menilo, da je obrazložen vzorčni sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev, orodje, ki ustreza namenu.

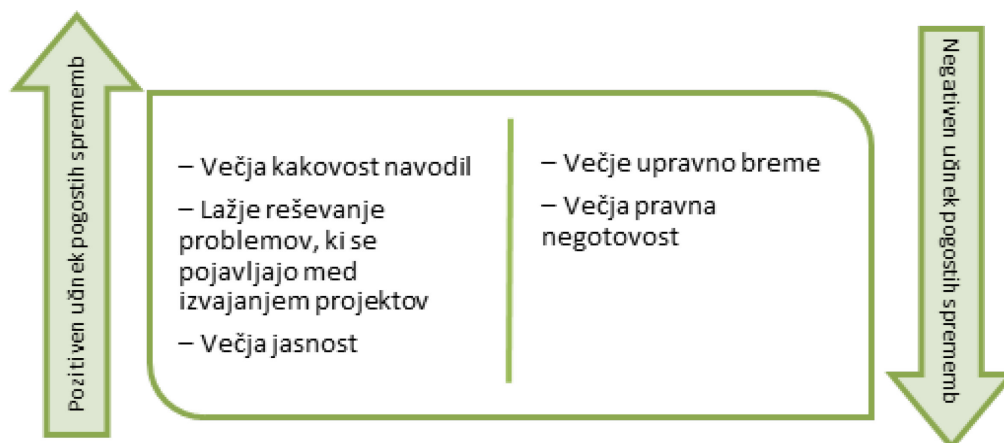
54. Sodišče je v svoji anketi prosilo za mnenje o obrazloženem vzorčnem sporazumu o dodelitvi nepovratnih sredstev. Anketiranci so povedali, da je prednost navodil to, da so zelo celovita in podrobna. Izrazili pa so tudi pomislek v zvezi z njegovo izredno obsežnostjo in kompleksnostjo ter opozorili, da je težko navigirati med posameznimi pododdelki dokumenta v formatu pdf.

55. Od prve različice, ki je bila dana v uporabo decembra leta 2013, je bil vzorčni sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev spremenjen šestkrat, obrazložen vzorčni sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev pa 18-krat. Upravičenci so bili seznanjeni s temi spremembami, vendar so kljub temu izrazili več pomislekov v zvezi s posledicami takega spreminjanja (glej [sliko 7](#)). Večina anketirancev in upravičencev, s katerimi so bili opravljeni

¹⁸ Člen 5 Uredbe (EU) št. 1290/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o pravilih za sodelovanje v okvirnem programu za raziskave in inovacije (2014–2020) – Obzorje 2020 ter za razširjanje njegovih rezultatov (UL L 347, 20.12.2013, str. 81).

razgovori, je kljub temu izjavila, da bi spremembe lažje obvladovali, če bi se izvajale v rednih intervalih v odziv na potrebe, ki bi se pojavile med izvajanjem programa Obzorje 2020.

Slika 7 – Učinek pogostih posodobitev vzorčnega sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev in obrazloženega vzorčnega sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev



Vir: Evropsko računsko sodišče

Nove pobude, ki bi lahko privedle do poenostavitve, še niso povsem preizkušene in ovrednotene

Pavšalni zneski in nagrade

56. Komisija, ki sta jo spodbudila Evropski parlament¹⁹ in Svet²⁰, je pred uvedbo večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 in programa Obzorje 2020 začela preučevati možnost za poenostavitev upravljanja nepovratnih sredstev z inovativnim, poenostavljenim obračunavanjem stroškov. Pravna osnova za uporabo pavšalnih zneskov in stimulacijske nagrade je v finančni uredbi iz leta 2012²¹.

¹⁹ P7_TA (2010)0401, Resolucija Evropskega parlamenta z dne 11. novembra 2010 o poenostavitvi izvajanja raziskovalnih okvirnih programov (2010/2079(INI)).

²⁰ Sklepi 3016. sestanka Sveta za konkurenčnost, Bruselj, 26. maj 2010.

²¹ Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (UL L 298, 26.10.2012, str. 1).

57. Poenostavljeno obračunavanje stroškov se je v programu Obzorje 2020 malo uporabljalo. Nagrade so se uporabljale kot podpora za majhno število pobud²², pavšalni zneski pa kot podpora za (i) projekte instrumenta 1 za mala in srednja podjetja, (ii) omejeno število spremljevalnih ukrepov in (iii) dva pilotna razpisa za zbiranje predlogov²³ za projekte z več upravičenci ter posebno podporo v okviru ukrepov Marie Skłodowska-Curie, vključeno v delovni program za obdobje 2018–2020.

58. Septembra 2018 sta bila dva pilotna projekta v zvezi s pavšalnimi zneski še vedno nezaključena, zato še niso bili na voljo trdni dokazi, ki bi bili dobljeni z analizo celotnega življenjskega ciklusa projektov.

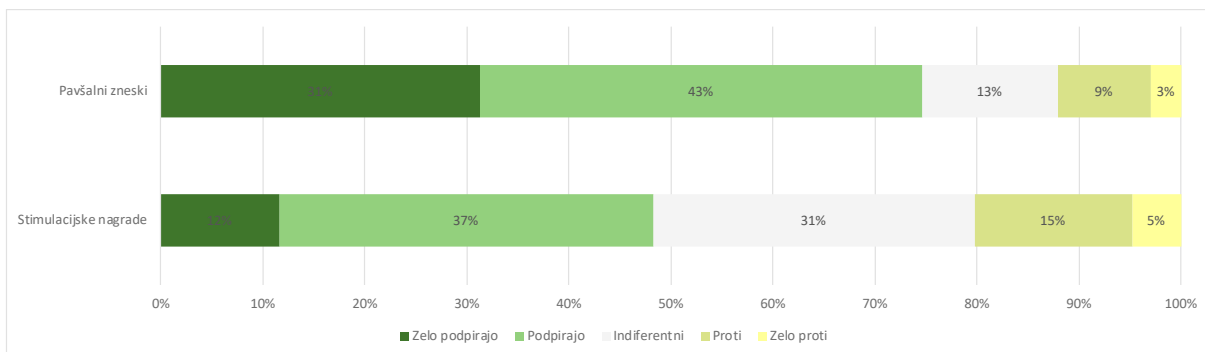
59. Revizorji Sodišča so v anketi in med obiski na kraju samem vprašali upravičence in krovne organizacije programa Obzorje 2020, ali bi želeli več uporabljati to poenostavljeno obračunavanje stroškov in katere so bile po njihovem mnenju njegove glavne prednosti in slabosti.

60. Odgovori na anketo Sodišča so pokazali, da se to poenostavljeno obračunavanje stroškov zdi izvedljiva alternativa tradicionalnim načinom povračila stroškov. **Slika 8** kaže, da bi 74 % anketirancev, ki so odgovorili na anketo, želelo več uporabljati pavšalne zneske, 49 % pa jih daje prednost uvedbi stimulacijskih nagrad.

²² Skupna vrednost nagrad znaša približno 0,11 % proračuna za Obzorje 2020.

²³ Razpis DT-NMBP-20-2018 (enostopenjski). Razpis SC1-BHC-15-2018 (dvostopenjski).

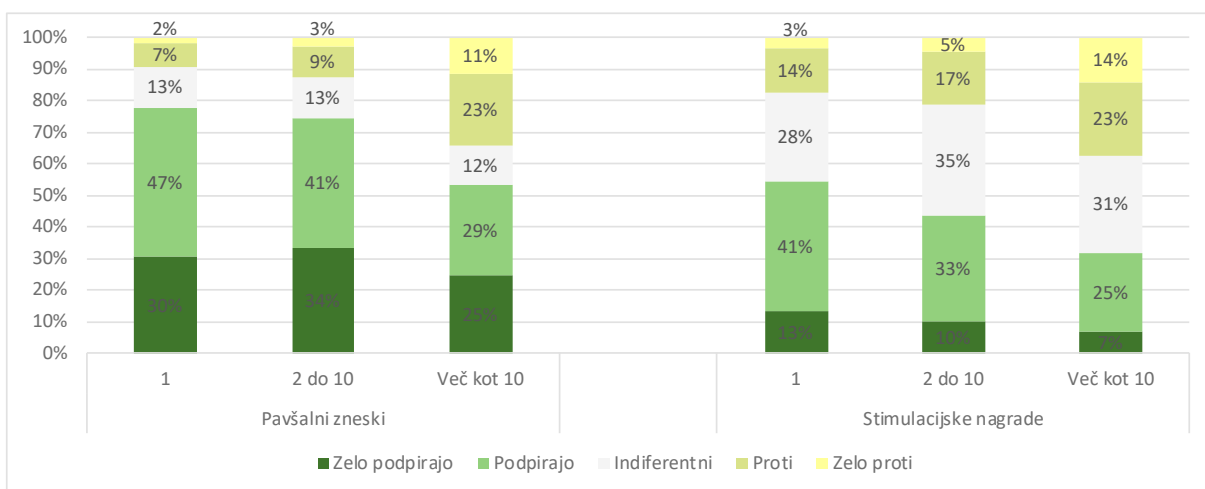
Slika 8 – Mnenja o širši uporabi pavšalnih zneskov in stimulacijskih nagrad



Vir: anketa Evropskega računskega sodišča, marec 2018

61. Mnenje o poenostavljenem obračunavanju stroškov se razlikuje po vrstah upravičencev in je zlasti odvisno od njihove izkušnosti.²⁴ Bolj izkušeni upravičenci so manj naklonjeni širši uporabi tako pavšalnih zneskov kot stimulacijskih nagrad (glej [slika 9](#)).

Slika 9 – Mnenje o širši uporabi pavšalnih zneskov in stimulacijskih nagrad glede na izkušnost (število projektov programa Obzorje 2020)



Vir: anketa Evropskega računskega sodišča, marec 2018

62. Upravičenci so ne glede na splošno pozitivno mnenje izrazili nekaj pomislekov v zvezi s pavšalnimi zneski in nagradami, osvetlili opažena tveganja ter opozorili, da to poenostavljeno obračunavanje stroškov ni nujno primerno za vse vrste projektov. Te

²⁴ Izkušnost se tukaj meri s številom projektov programa Obzorje 2020, v katere je bil vključen upravičenec.

pomislike so imeli tako upravičenci kot nacionalne kontaktne točke, s katerimi je Sodišče opravilo razgovore (glej Prilogo).

63. Poenostavljeno obračunavanje stroškov bi lahko zmanjšalo upravno breme in napake pri nepovratnih sredstvih programa Obzorje 2020 ter upravičencem omogočilo, da se med fleksibilnejšim vodenjem projektov osredotočijo na znanstvene cilje. Vendar to obračunavanje ni nujno ustrezno za vse vrste raziskovalno-inovativnih projektov. Komisija s pilotnim preizkušanjem zaenkrat še ni dobila dovolj dokazov o tem.

64. Kot je navedeno v informativnem dokumentu iz marca 2018, bi lahko pravilno zasnovane sheme financiranja na podlagi plačil pavšalnih zneskov spodbujale večje sodelovanje vseh vrst skupin upravičencev (vključno z malimi in srednjimi podjetji ter novimi udeleženci).

Kaskadno financiranje

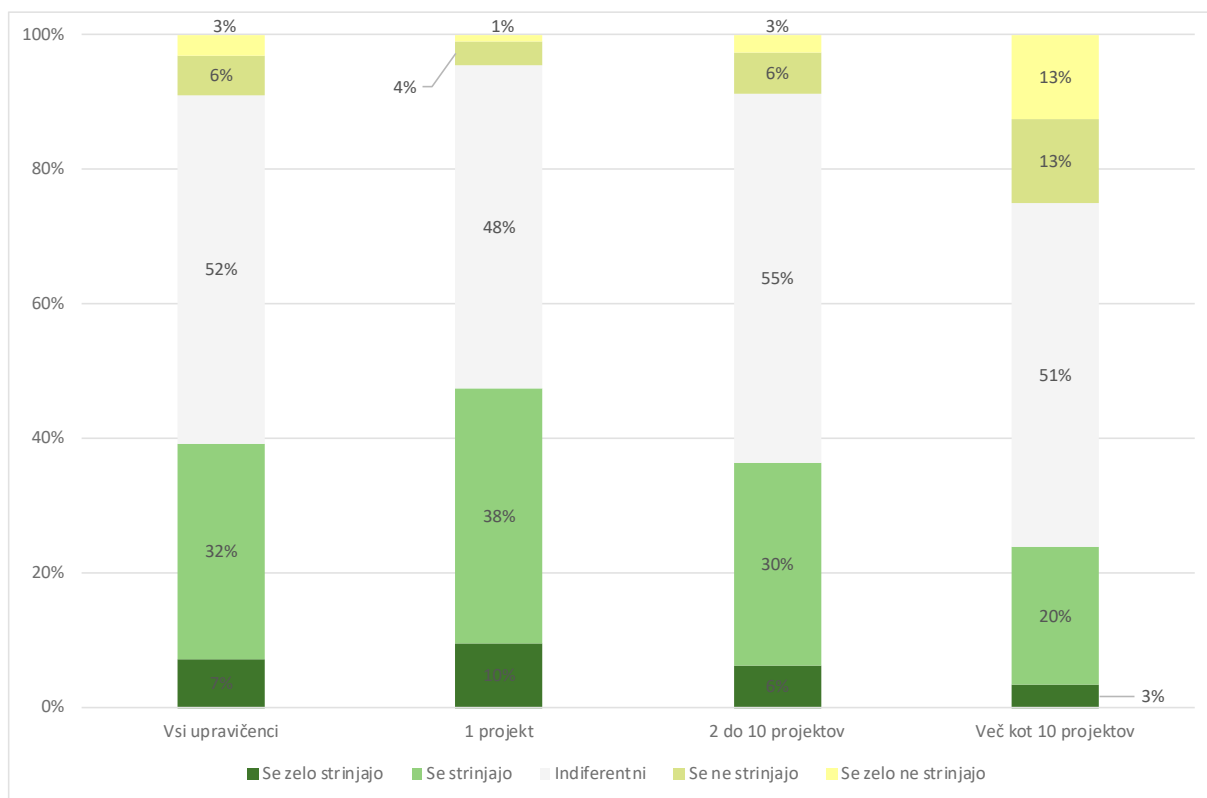
65. Kaskadno financiranje upravičencem do nepovratnih sredstev omogoča, da sredstva programa Obzorje 2020 (na podlagi razpisov za zbiranje predlogov) dodelijo tretjim stranem kot posredovana nepovratna sredstva ali nagrade. S tem mehanizmom se upravno breme prenese s Komisije na upravičence, ki so odgovorni za vodenje razpisov za posredovana nepovratna sredstva.

66. Upravičenec ali konzorcij programa Obzorje 2020 objavi svoj razpis za zbiranje predlogov, da pritegne posebne skupine možnih upravičencev, zlasti zagonska ter mala in srednja podjetja, in zagotovi nepovratna sredstva v višini od 50 000 EUR do 150 000 EUR za posamezno tretjo stran. Kaskadno financiranje se je pilotno izvajalo v okviru 7. OP, v okviru programa Obzorje 2020 pa Evropska komisija ta mehanizem vse več uporablja.

67. Revizorji Sodišča so v anketi vprašali, ali je bilo zaradi kaskadnega financiranja upravno breme v okviru programa Obzorje 2020 manjše kot v 7. OP. Nekaj več kot polovica (52 %) anketirancev, ki so izrazili svoje mnenje, je odgovorila, da so imela kaskadno dodeljena sredstva majhen tovrstni učinek, 39 % pa se jih je strinjalo, da je bilo upravno breme manjše kot v okviru 7. OP. Na sliki 10 je prikazano, kako se je mnenje o kaskadnem financiranju razlikovalo glede na izkušnost: 23 % anketirancev, ki so bili vključeni v več kot 10 projektov

programa Obzorje 2020, se je strinjalo, da se je zaradi kaskadnega financiranja njihovo upravno breme zmanjšalo, 26 % pa jih je menilo, da se je povečalo.

Slika 10 – Zaradi kaskadno dodeljenih nepovratnih sredstev se je zmanjšalo upravno breme v primerjavi s tistim v okviru 7. OP, prikazano po izkušnosti (število projektov programa Obzorje 2020)



Vir: anketa Evropskega računskega sodišča, marec 2018

68. Sodišče je ugotovilo, da navodila Komisije²⁵ o tem, kako naj se vodijo razpisi za dodeljevanje posredovanih nepovratnih sredstev, za upravičence niso bila dovolj jasna. Poleg tega upravičenci, s katerimi so bili opravljeni razgovori, niso bili prepričani, katero vrsto uredbe morajo uporabiti pri pripravi svojih razpisov za zbiranje predlogov in kdaj naj tretjim stranem dodelijo nepovratna sredstva.

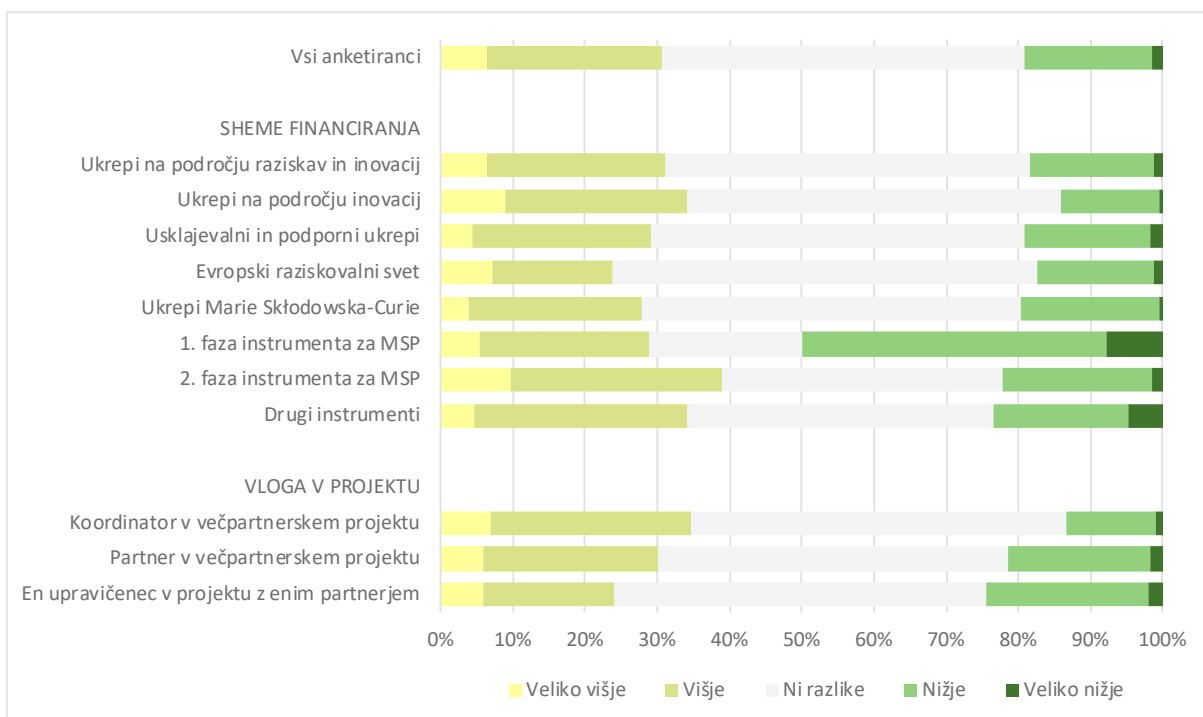
69. Komisija ni izvedla naknadne ocene mehanizma kaskadnega financiranja, da bi ugotovila, ali so bili njegovi načrtovani izidi uspešno in učinkovito doseženi.

²⁵ Dokument z naslovom *Grilance note on financial support to third parties under Horizon 2020*.

Nepovratna sredstva se dobijo hitreje, možnosti za zmanjšanje upravnega bremena pa še niso v celoti izkoriščene

70. Treba je doseči ravnotežje med tem, da se čim bolj zmanjšajo čas, delo in sredstva, ki se porabijo za predložitev predlogov, ter zagotovi dovolj informacij, ki Komisiji omogočajo, da primerja vloge in ugotovi, kateri so najboljši predlogi za financiranje. Poenostavitev postopka vlaganja predlogov je zlasti pomembna zaradi nizkega deleža uspešnih vlog, saj je za financiranje izbran le vsak osmi predlog.²⁶

Slika 11 – Delo, potrebno za pripravo predlogov v okviru programa Obzorje 2020 v primerjavi s 7. OP, po shemah financiranja ter vlogi v projektu



Vir: anketa Evropskega računskega sodišča, marec 2018

71. Sodišče je v anketi prosilo upravičence, naj primerjajo količino administrativnega dela, potrebnega za pripravo projektov, med 7. OP in programom Obzorje 2020. 30 % anketirancev, ki so lahko opravili primerjavo (glej **slika 11**), je poročalo o večji količini administrativnega dela, 20 % o manjši, približno polovica pa jih je odgovorila, da ni bilo

²⁶ Evropska komisija, *Horizon 2020 in full swing – Three years on – Key facts and figures 2014 - 2016*, december 2017.

nobene razlike. Upravičenci v okviru instrumenta za MSP-1 so poročali o največjem izboljšanju. Polovica od njih je menila, da je zdajšnja obremenitev manjša ali veliko manjša kot v okviru 7. OP. Toda instrument za MSP-1 je nov instrument za program Obzorje 2020, v 7. OP pa je akcija Raziskave v korist malih in srednjih podjetij spadala pod drugo shemo financiranja. Koordinatorji projektov so poročali o večjem povečanju delovne obremenitve kot drugi upravičenci, kar je posledica tega, da se v okviru programa Obzorje 2020 teži k centralizaciji koordinacije projektov in interakciji s Komisijo na ravni koordinatorjev.

Odprava faze pogajanj je skrajšala rok za dodelitev nepovratnih sredstev

72. Ena od sprememb, uvedena v programu Obzorje 2020, je bila odprava faze pogajanj, ki so pred tem potekala med izbiro projekta za financiranje in podpisom sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev. V okviru programa Obzorje 2020 je treba projekte izvesti takšne, kot so bili predlagani.

73. Anketiranci, ki so odgovorili na anketo, in upravičenci, s katerimi so bili opravljeni razgovori, so v glavnem odobrvali način brez pogajanj. Hkrati pa je manjšina menila, da je odprava pogajanj omejila možnost, da se projekti izboljšajo, in povečala verjetnost, da se bodo po podpisu sporazumov o dodelitvi nepovratnih sprejemali aneksi k sporazumu.

74. Namen odprave faze pogajanj je bil pospešiti začetek izvajanja financiranih projektov. Kazalnik „rok za dodelitev nepovratnih sredstev“ je opredeljen kot čas med koncem razpisa in podpisom sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev, ki pomeni uradni začetek projekta. Pravila za sodelovanje v programu Obzorje 2020 določajo, da lahko rok za dodelitev nepovratnih sredstev znaša največ osem mesecev.²⁷ Skrajšanje tega procesa je pomembno tako za neuspešne prijavitelje, ki morajo čim prej najti alternativne rešitve, kot za uspešne, ki morda poskušajo dati neki proizvod na trg pred konkurenti.

²⁷ Člen 20 Uredbe (EU) št. 1290/2013: največ pet mesec za obveščanje kandidatov o tem, ali je bil predlog sprejet, ki jim sledijo največ trije meseci za podpis sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev.

Slika 12 –Povprečen rok za dodelitev nepovratnih sredstev v dnevih, po programskih obdobjih

	6. OP (2002–2006)¹	7. OP (2007–2013)²	Obzorje 2020 (2014–2017)³
Rok za dodelitev nepovratnih sredstev	347	309	191

¹ Povprečno število dni od roka razpisa do podpisa sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev.

² Povprečno število dni od roka razpisa do podpisa sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev (razen Evropskega raziskovalnega sveta).

³ Povprečno število dni od roka razpisa do podpisa sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev (razen Evropskega raziskovalnega sveta).

Vir: Evropska komisija

75. Odprava faze pogajanj je skupaj z vse večjo uporabo elektronskega prenosa dokumentov in elektronskih podpisov zelo skrajšala rok za dodelitev nepovratnih sredstev v primerjavi z roki v 6. OP in 7. OP (glej slika 12).

Širša uporaba dvostopenjskega načina bi lahko zmanjšala stroške za veliko število neuspešnih prijaviteljev

76. V skladu s členom 15(5) pravil za sodelovanje²⁸ se v okviru programa Obzorje 2020 uporabljata eno- in dvostopenjski proces ocenjevanja. Pri dvostopenjskem načinu koordinatorji vložijo kratke predloge v začetno oceno, uspešni prijavitelji pa so nato povabljeni k predložitvi celega predloga. Po drugi oceni se prednostni seznam pošlje Komisiji, da izbere projekte. V okviru programa Obzorje 2020 je bilo približno 10 % vseh celih predlogov vloženih po dvostopenjskem postopku.²⁹

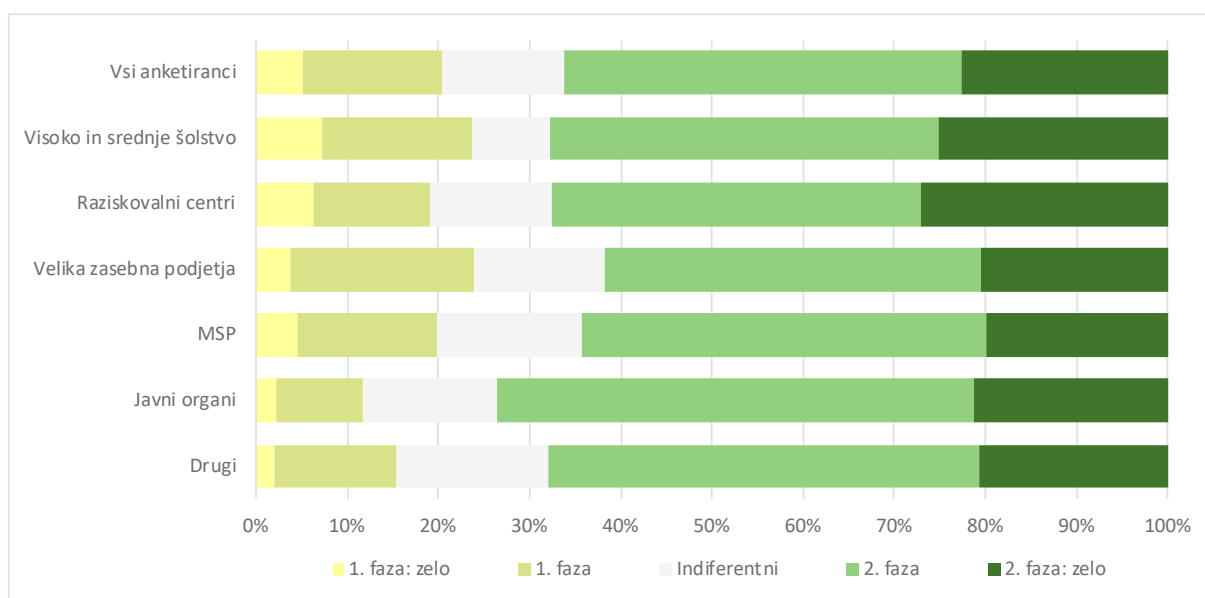
²⁸ Kadar je ustrezno in skladno s cilji razpisa za zbiranje predlogov, Komisija upošteva možnost dvostopenjskega postopka predložitve.

²⁹ Dokument SWD(2017) 220 final o poglobljenem vrednotenju programa Obzorje 2020 z naslovom *In-depth interim evaluation of Horizon 2020*.

77. Dvostopenjski način lahko prijaviteljem pomaga, da se izognejo nepotrebnemu delu, ki bi ga imeli s pripravo podrobnosti za projekte, ki so na koncu neuspešni. Vendar je lahko dvostopenjski postopek za nekatere projekte prepočasen, kar povzroča tveganje, da proizvodi dosežejo trg kasneje kot proizvodi konkurentov. Po oceni Komisije se zaradi druge faze ocenjevanja proces podaljša za približno tri mesece, poleg tega pa ima Komisija dodatne administrativne stroške.

78. Anketiranci, ki so odgovorili na anketo Sodišča, so v glavnem menili, da dvostopenjsko ocenjevanje zmanjša celotno količino dela pri vlaganju projektov. To stališče so najmočneje podpirali javni organi (glej **slika 13**). Nekateri upravičenci, s katerimi je Sodišče opravilo razgovore, so menili, da je veliko dela pri pripravi predlogov namenjenega ustanovitvi konzorcija in razvoju osnovne ideje, ki je dovolj podrobna, da se tveganje zavrnitve projekta kar najbolj zmanjša, in ne pisanju samega predloga. Zanje se obremenitev zaradi dvostopenjskega postopka ne bi veliko spremenila. Drugi so omenili pomislek, da bi lahko prišlo do zamud pri potrditvi v prvi fazi, zaradi česar bi bile priprave na drugo fazo v vsakem primeru potrebne in ne bi bilo nobenega prihranka pri virih.

Slika 13 – Dajanje prednosti enostopenjskemu ali dvostopenjskemu ocenjevanju, po vrsti anketirancev



Vir: anketa Evropskega računskega sodišča, marec 2018

79. Veliko prijaviteljev porabi veliko časa in sredstev za pripravo predlogov, ki so na koncu neuspešni. Upravičenci, na katere se je obrnilo Sodišče, so se v glavnem strinjali, da bi ta problem lahko zmanjšali, če bi povečali uporabo dvostopenjskega procesa ocenjevanja, vendar samo, če morebitno s tem povezano podaljšanje roka za dodelitev nepovratnih sredstev ne bi privedlo do drugih pomanjkljivosti.

Še naprej obstajajo pomisleki v zvezi s kakovostjo ocenjevanja in povratnih informacij za neuspešne prijavitelje

80. Visokokavostno ocenjevanje predlogov glede na ustrezna merila je sicer samo posredno povezano s poenostavitvijo, vendar je bistveno, da se zagotovi, da se financirajo najboljši projekti in dosežejo cilji programa Obzorje 2020. Neuspešni prijavitelji bi morali dobiti več povratnih informacij z vzroki za tak izid, kar naj bi jim pomagalo pri bodočih predlogih.

81. Dopustne in upravičene predloge glede na opredeljena merila ocenijo vsaj trije neodvisni strokovnjaki. Vsak ocenjevalec točkuje odličnost, učinek ter kakovost in učinkovitost izvajanja na podlagi standardnih meril za dodelitev, objavljenih v delovnem programu za Obzorje 2020. Skupina ocenjevalcev pripravi zbirno poročilo o vseh prejetih predlogih, ki ga Komisija uporabi za pripravo seznama projektov, ki bodo financirani.

Ocenjevanje

82. Izvajalska agencija za raziskave vodi vse zadeve v zvezi z neodvisnimi strokovnjaki, ki sodelujejo pri programu Obzorje 2020, in sklepa pogodbe z njimi, čeprav jih za vsak posamezen razpis izberejo enote posameznih generalnih direktorats (ali agencija) iz zbirke podatkov, v kateri je 120 000 prijavljenih strokovnjakov (strokovnjaki se sami prijavijo, ne da bi jih kdo podprl, odobril ali kontroliral njihovo kakovost). Ta zbirka podatkov je bila vzpostavljena na podlagi razpisa za prijavo strokovnjakov brez končnega roka. Komisija mora vsako leto objaviti seznam strokovnjakov, s katerimi je sodelovala. Uporabljajo se pravila za prenovitev in zamenjavo. Na primer, vsaj 25 % strokovnjakov, ki sodelujejo pri nekem razpisu, v prejšnjih treh letih ne bi smelo sodelovati pri razpisih. Izvajalska agencija za raziskave spremlja tudi število povsem novih ocenjevalcev.

83. V anketi GD RTD za ocenjevalce³⁰ je 44 % ocenjevalcev odgovorilo, da so bili plačani za manj časa, kot so ga v resnici potrebovali in porabili za ocenjevanje. Če je za oceno na voljo premalo časa, lahko to zelo negativno vpliva na njeno kakovost.

84. Večina upravičencev, ki so odgovorili na anketo Sodišča, je menila, da so bila merila za ocenjevanje ustrezna. Negativno mnenje jih je imelo samo 17 %. Vendar pa nekateri upravičenci niso bili prepričani, da so imeli strokovnjaki dovolj strokovnega znanja na ustreznem področju. Pri vmesnem vrednotenju programa Obzorje 2020, ki ga je izvedla Komisija, je bilo zaključeno, da bi bilo treba izboljšati takratno kakovost procesa ocenjevanja.³¹

85. Potrebno je ustrezno nagrajevanje ocenjevalcev, da se lahko angažirajo ustrezno usposobljeni ocenjevalci, tako da so predlogi korektno ocenjeni in da so izbrani in financirani najboljši predlogi.

86. Strokovnjaki so plačani po tarifi za delovni dan, ki ni bila spremenjena vse od leta 2007. Za posamezno oceno v povprečju porabijo 5,6 ure, kar je po mnenju Sodišča premalo, da bi ocenjevalec natančno prebral predlog in pripravil visokokakovostno oceno.³²

87. Zato obstaja tveganje, da bi prenizko plačilo usposobljene posameznike odvrčalo od sodelovanja v procesu ocenjevanja. To se lahko zgodi tudi, če se za oceno zagotovi premalo časa, poleg tega pa lahko premalo časa negativno vpliva na kakovost ocene.

³⁰ Končno poročilo z naslovom *Evaluation of the operation of REA (2012-2015)*, 2016.

³¹ Priloga 1 k dokumentu SWD(2017) 221 final o poglobljenem vrednotenju programa Obzorje 2020 z naslovom *In-depth interim evaluation of Horizon 2020*.

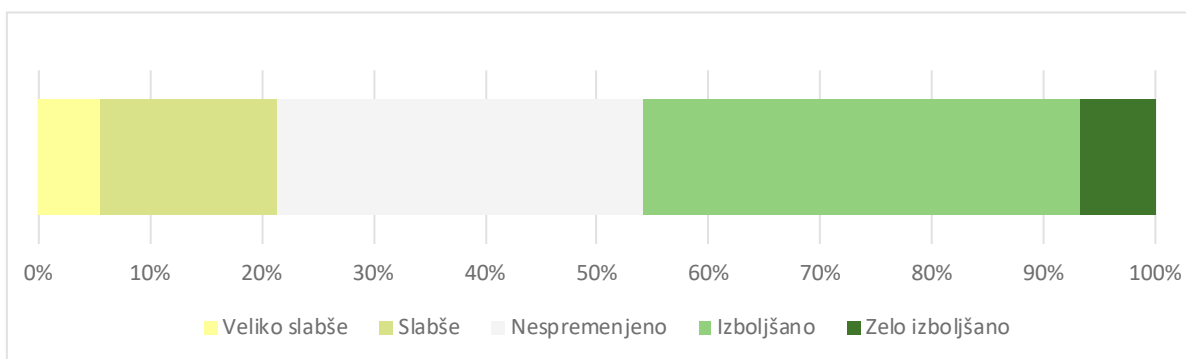
³² Priloga 2017 k dokumentu SWD(2017) 220 final o poglobljenem vrednotenju programa Obzorje 2020 z naslovom *In-depth interim evaluation of Horizon 2020*.

Povratne informacije

88. Povratne informacije o izidu za neuspešne predloge, poslane prijaviteljem, naj bi poenostavile njihovo delo pri pripravi naslednjih predlogov in prispevale k skupni kakovosti programa Obzorje 2020.

89. Koordinatorje in kontaktne osebe sodelujočih se z dopisom o rezultatu obvesti o izidu ocenjevanja. Čeprav je 46 % anketirancev odgovorilo, da se je kakovost povratnih informacij od 7. OP do programa Obzorje 2020 izboljšala (glej **slika 14**), pa so bili med razgovori z upravičenci in v opombah, prejetih v anketi, izraženi pomisleki o kakovosti povratnih informacij. Vsak peti anketiranec je menil, da se je v primerjavi s 7. OP kakovost pri programu Obzorje 2020 zmanjšala. Vmesno vrednotenje programa Obzorje 2020, ki ga je opravila Komisija, je poleg tega pokazalo, da je 34 % anketirancev, ki so odgovorili, povratne informacije ocenilo kot slabe ali zelo slabe.³³

Slika 14 – Mnenja o povratnih informacijah o ocenjevanju za program Obzorje 2020 v primerjavi s 7. OP



Vir: anketa Evropskega računskega sodišča, marec 2018

90. Običajna pritožba upravičencev Komisiji in v opombah v anketi je bila, da so po prvem neuspehu predlog s spremembami na podlagi povratnih informacij ocenjevalcev ponovno predložili v naslednjem razpisu, vendar so prejeli nižje ocene, kot na prejšnjem. Seveda pa je

³³ Dokument SWD(2017) 220 final o poglobljenem vrednotenju programa Obzorje 2020 z naslovom *In-depth interim evaluation of Horizon 2020*, maj 2017.

bilo mogoče, da je bil ta razpis drugačen od prejšnjega ali da je izvirna zamisel sčasoma postala manj inovativna.

Znak odličnosti ni dosegel pričakovanj

91. Znak odličnosti je znak kakovosti, ki ga prejmejo predlogi projektov, ki so izpolnili merila za izbiro in dodelitev sredstev za program Obzorje 2020 ter so bili uvrščeni nad vnaprej določen prag kakovosti, vendar zaradi proračunski omejitev niso mogli biti financirani. Namen znaka je, da njegovi prejemniki za te predloge dobijo sredstva iz drugih nacionalnih, evropskih in mednarodnih programov brez dodatnega upravnega bremena zaradi ponovnega vlaganja predlogov. Komisija je uvedla pobudo za znak odličnosti oktobra 2015. Pobuda se je najprej pilotno izvajala v okviru instrumenta za MSP, leta 2016 pa so bile vključene tudi individualne štipendije Marie Skłodowska-Curie.

92. Sodišče je v anketi vprašalo dobitnike znaka odličnosti, ali jim je znak pomagal, da so dobili sredstva iz drugih virov. Ugotovilo je, da znak ni bil vsesplošno priznan. Samo 15 % anketirancev je odgovorilo, da jim je znak pomagal dobiti drugo vrsto sredstev (glej [slika 15](#)).

93. Sodišče je ugotovilo, da kljub informativnim kampanjam Komisije znak odličnosti ni uspešen, ker: (i) drugi financerji ne poznajo znaka; (ii) ni jasnih navodil o tem, kako naj se znak uporablja; (iii) nacionalni programi in drugi programi EU niso usklajeni s programom Obzorje 2020 glede tem, meril za izbiro in dodelitev sredstev ter procesov ocenjevanja.

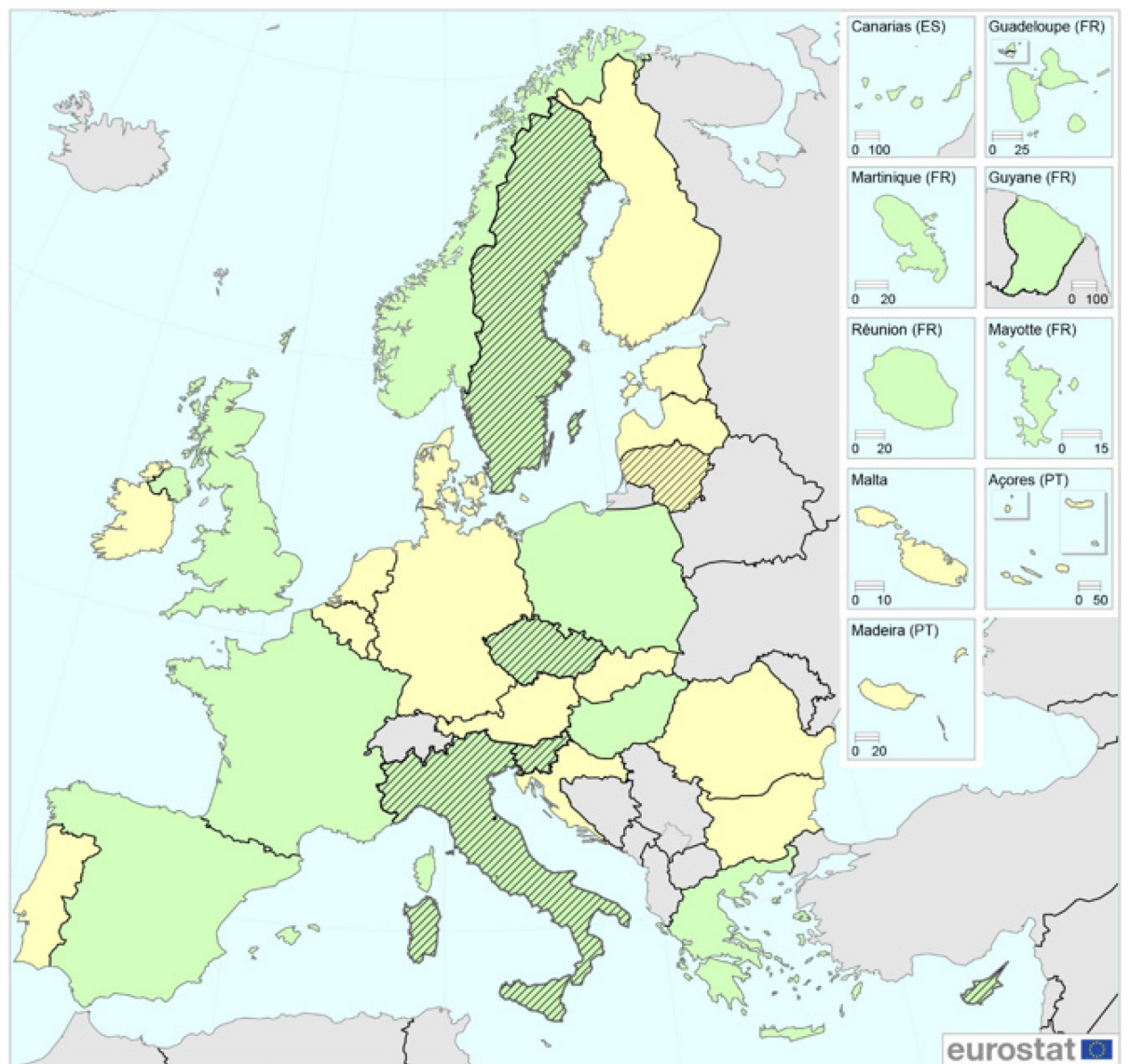
94. Poleg tega takrat, ko je Komisija uvedla znak odličnosti, še niso bili uvedeni uspešni mehanizmi sodelovanja z drugimi programi financiranja niti ni bila dovolj jasna uporaba pravil o državni pomoči za javna sredstva za podporo projektov z znakom odličnosti. Uporaba pravil o državni pomoči ni bila pojasnjena do leta 2017.³⁴

95. Komisija zbira podatke o shemah podpore za znak odličnosti po državah (glej [slika 15](#)). Sodišče je v anketi vprašalo, kako dostopni so za dobitnike znaka alternativni viri financiranja

³⁴ Delovni dokument Komisije z naslovom *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*, januar 2017.

v posameznih državah. Odgovori kažejo, da je dostop do drugih virov še vedno omejen v državah članicah EU. Komisija nima podatkov o številu projektov z znakom odličnosti, ki so se v posameznih državah financirali v okviru drugih programov.

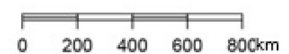
Slika 15 – Koristnost znaka odličnosti



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

Sheme po državah

- Države s shemami za znak odličnosti za instrument za MSP
- Države s shemami za znak odličnosti za ukrepe Marie Skłodowska-Curie
- Države brez shem za znak odličnosti



Vir: Eurostat

96. Kot je omenjeno v informativnem dokumentu iz marca 2018, znak odličnosti imetnikom le malo pomaga pri iskanju alternativnih virov financiranja, ker ni ustreznega mehanizma

usklajevanja med programom Obzorje 2020 ter drugimi programi EU in nacionalnimi programi. Zato zank odličnosti ni zmanjšal bremena pri vlogah za financiranje raziskav.

Poročanje o stroških projektov in njihovem revidiranju

Pravila za stroške dela so bila poenostavljena, vendar so nekatere spremembe povzročile težave za upravičence, stroški dela pa ostajajo glavni vir napak

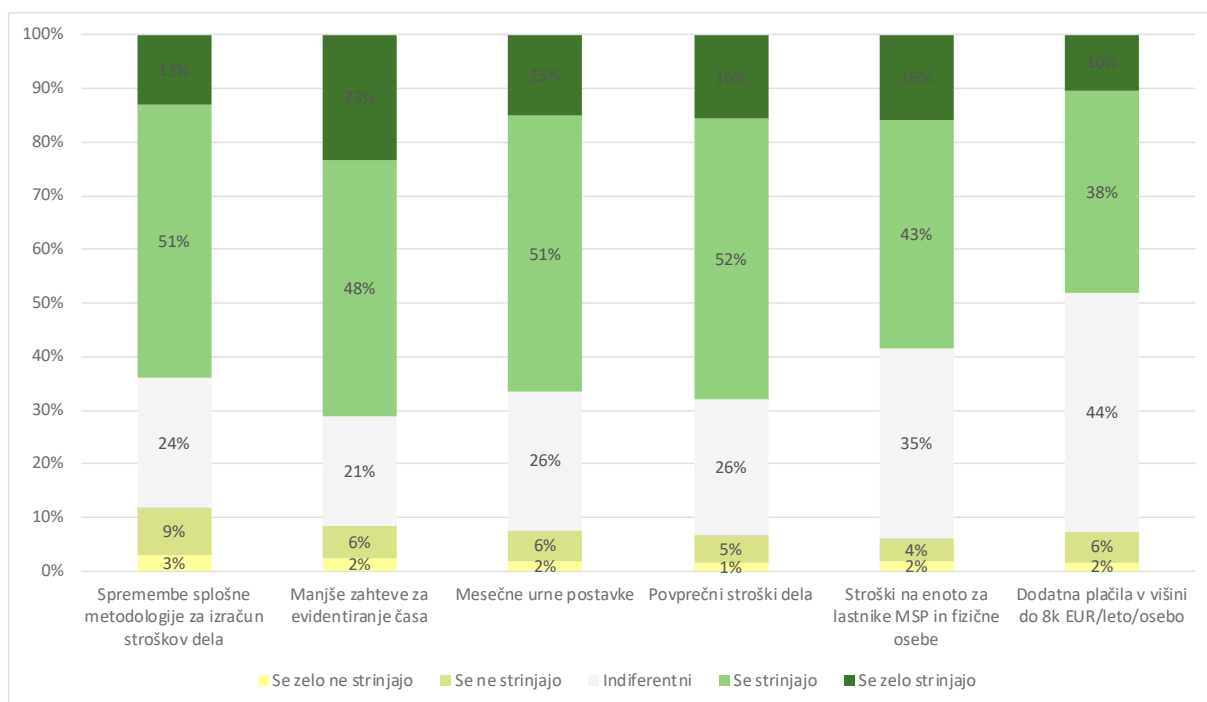
97. Stroški dela so ključna kategorija stroškov, saj predstavljajo približno 45 % vseh stroškov za raziskovalne projekte programa Obzorje 2020.

98. Sodišče je v anketi in med obiski na kraju samem vprašalo upravičence programa Obzorje 2020, ali se jim zdi poenostavitev izračuna stroškov dela in poročanja o njih, uvedena v okviru programa Obzorje 2020, pozitivna in ali bi bilo treba / mogoče še zmanjšati upravno breme na tem področju.

99. Večina jih je zadovoljnih s spremembami v zvezi s stroški dela, uvedenimi v programu Obzorje 2020. Na **sliki 16** so povzeta njihova mnenja o:

- spremembah splošne metodologije za izračun stroškov dela,
- manjših zahtevah za evidentiranje časa (npr. odprava obveze evidentiranja časa za sodelavce, ki delajo samo pri projektu programa Obzorje 2020),
- sprejetju mesečnih urnih postavk poleg letnih urnih postavk,
- uporabi povprečnih stroškov dela, ki jih izračunajo upravičenci,
- uporabi stroškov na enoto za lastnike malih in srednjih podjetij ter fizične osebe brez plače,
- sprejetju dodatnih plačil v višini do 8 000 po osebi na leto za neprofitne organizacije.

Slika 16 – Poenostavitveni ukrepi, uvedeni v okviru programa Obzorje 2020, so v primerjavi s 7. OP zmanjšali upravno breme



Vir: anketa Evropskega računskega sodišča, marec 2018

100. Natančnejši pregled rezultatov ankete Sodišča kaže, da:

- so mnenja odvisna od izkušenj anketirancev s projekti programa Obzorje 2020³⁵, pri čemer so bolj izkušeni upravičenci običajno manj zadovoljni z uvedenimi spremembami;
- večina anketirancev je v odgovoru na vprašanje o tem, kateri ukrepi, uvedeni v okviru programa Obzorje 2020, so *povečali* upravno breme pri poročanju o stroških projekta, navedla ukrepe, povezane z izračunom stroškov dela in poročanjem o njih;
- anketiranci so v odgovoru na vprašanje, katere poenostavitve so najpotrebnejše za 9. OP, navedli poročanje o stroških dela.

³⁵ Izkušenosť se meri s številom projektov programa Obzorje 2020, v katere je bil vključen upravičenec.

101. Poleg tega je 41 % anketirancev v odgovorih na anketo Sodišča izjavilo, da so morali za projekte programa Obzorje 2020 uporabljati poseben sistem za evidentiranje časa, ki pa glede na 7. OP ni prinesel večjega zmanjšanja bremena.

102. Najpogostejše pritožbe upravičencev in drugih deležnikov (kot so nacionalne kontaktne točke in združenja) se nanašajo na:

- uporabo podrobnih evidenc časa, ki kažejo razdelitev po delovnih sklopih;
- zapleteno preračunavanje, ki ga morajo opraviti nekateri upravičenci za uskladitev plač zaposlenih s pravili programa Obzorje 2020;
- pogosto uvajanje sprememb med izvajanjem programa Obzorje 2020;
- težave pri uporabi koncepta dodatnega plačila.

103. 68 % sprememb, ki so sledile prvim revizijam projektov programa Obzorje 2020, ki jih je izvedla Komisija, je bilo povezanih z neustreznim sporočanjem stroškov dela.³⁶ Velika večina (65 %) se jih je nanašala na sam izračun stroškov dela (zlasti napačen izračun učinkovitih ur, napačne stroške plač, napačen čas za posamezno dejavnost, manjkajoče evidence časa, napačna dodatna plačila), ostale (3 %) pa so bile povezane s stroški dela, sporočenimi kot stroški na enoto.³⁷

104. 70 % anketirancev je v svojih odgovorih menilo, da pravila za povračilo stroškov projektov v programu Obzorje 2020 bolj temeljijo na sprejetju običajnih praks stroškovnega računovodenja kot v 7. OP. Kljub temu pa je delež upravičencev, ki ne opažajo razlike pri sprejetju običajnih praks stroškovnega računovodenja med 7. OP in programom Obzorje 2020, še vedno visok.

³⁶ Tudi Evropsko računsko sodišče odkriva tovrstne napake in o njih poroča v svojih letnih poročilih.

³⁷ Predstavitev z naslovom *Audits and Financial issues*, sestanek nacionalnih kontaktnih točk, 14.–15. marec 2018.

105. Večje zanašanje na običajne prakse stroškovnega računovodenja, zlasti za stroške dela, bi lahko zmanjšalo upravno breme.

Breme zaradi revizij se je zmanjšalo, vendar se upravičenci srečujejo z nedosledno obravnavo in naknadnimi revizijami, ki jih izvajajo pogodbene revizijske družbe

106. Načela kontroliranja in revidiranja odhodkov za program Obzorje 2020 so opredeljena v pravilih za sodelovanje³⁸ iz uredbe o programu Obzorje 2020. Njihov namen je zagotoviti (i) ustrezno ravnovesje med zaupanjem in kontroliranjem ter (ii) izvajanje revizijskega procesa v skladu z načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, da se čim bolj zmanjša revizijsko breme za sodelujoče.

Slika 17 – Strategija Komisije za finančni nadzor programa Obzorje 2020 in njegovo revidiranje

Potrdilo o računovodskih izkazih	Predhodne kontrole zahtevkov za povračilo stroškov, ki jih opravljajo uradniki, zadolženi za projekt, in finančni referenti	Naknadne revizije vzorca izplačanih nepovratnih sredstev
<ul style="list-style-type: none"> • Predhodne kontrole na podlagi dogovorjenih postopkov, ki jih izvajajo neodvisni revizorji, s katerimi upravičenci sklenejo pogodbe • Potrdilo o računovodskih izkazih je treba zagotoviti vedno, kadar se zahteva plačilo nad 325 000 EUR (povračilo dejanskih stroškov in nekaterih stroškov na enoto) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pregled uporabe virov • Kontrole verodostojnosti • Analiza odstopanj med začetnim proračunom in izvrševanjem • Analize potrdilo o računovodskih izkazih in vnaprejšnje preverjanje stroškovnih metodologij 	<ul style="list-style-type: none"> • 7 % vseh dohodkov programa Obzorje 2020 bo naknadno revidiranih • To ni za konska zahteva • V okviru 7. OP ni bilo take meje

Vir: Evropsko računsko sodišče

107. V skladu s priporočili Evropskega računskega sodišča³⁹ je Komisija centralizirala pripravo in izvajanje strategije revidiranja za program Obzorje 2020 v okviru skupne revizijske službe

³⁸ Člen 29 Uredbe (EU) št. 1291/2013 o vzpostavitvi programa Obzorje 2020.

³⁹ Glej Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 2/2013.

in za ves program uporabila enoten reprezentativen vzorec ter sprejela revizijsko strategijo, ki bolj temelji na tveganju.⁴⁰

108. Sodišče je v anketi vprašalo upravičence po njihovem mnenju o bremenu zaradi kontrol in revizij v programu Obzorje 2020. 53 % anketirancev, ki so se odzvali na anketo, je odgovorilo, da se je revizijsko breme v okviru programa Obzorje 2020 v primerjavi s 7. OP zmanjšalo, samo 14 % pa, da se je povečalo. Dve tretjini sta tudi izjavili, da bi ga bilo treba še zmanjšati.

109. Upravičenci, s katerimi je Sodišče opravilo razgovore, so menili, da skupna revizijska služba zagotavlja doslednost. Kljub temu so nekateri anketiranci, ki so odgovorili na anketo, izjavili, da proces kontroliranja in revidiranja še vedno ni dosleden. Po njihovem mnenju bi lahko bila nedoslednost posledica pogostih sprememb obrazloženega vzorčnega sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev, saj revizorji včasih niso vedeli za retroaktivne spremembe ali niso vedeli, katero različico obrazloženega vzorčnega sporazuma naj uporabljajo.

110. Komisija je z neodvisnimi zunanjimi revizijskimi družbami podpisala okvirni sporazum za približno 80 % naknadnih revizij za program Obzorje 2020, ostalih 20 % pa jih opravi sama. Leta 2017 je zaključila prve naknadne revizije projektov programa Obzorje 2020.

111. Upravičenci, s katerimi se je sestalo Sodišče med obiski na kraju samem in na delavnicah, so kritizirali delo nekaterih zunanjih revizijskih družb. Najpogosteje so se pritoževali nad kakovostjo dela, preslabim poznavanjem programov med revizorji in časa, ki so ga revizorji potrebovali za pripravo poročil. Nacionalne kontaktne točke so kritizirale iste zadeve na dogodku⁴¹, ki ga je organizirala Komisija, in med razgovori.

⁴⁰ Dokument *Horizon 2020 Ex post Audit Strategy*, DG RTD 9. 11. 2015.

⁴¹ 11. srečanje nacionalnih kontaktnih točk programa Obzorje 2020 za pravne in finančne zadeve, Bruselj 14–15 marec 2018.

112. Sodišče je ugotovilo, da sta vzpostavitev skupne revizijske službe in nova revizijska strategija zmanjšali revizijsko breme za upravičence, pa tudi, da bi bilo možno izboljšati kakovosti naknadnih revizij, ki jih izvajajo pogodbene revizijske družbe.

Sodelovanje malih in srednjih podjetij se je povečalo, vendar še niso odstranjene vse ovire

113. Ena od prioritet Komisije v sedanjem programskem obdobju je podpiranje malih in srednjih podjetij. Komisija spodbuja mala in srednja podjetja k sodelovanju na vseh področjih programa Obzorje 2020. Zasnova je instrument za mala in srednja podjetja⁴², ki ga je pred kratkim vključila v pilotni projekt Evropskega sveta za inovacije, da bi olajšala dostop malim in srednjim podjetjem do sredstev za raziskave in inovacije.

114. Sodišče je ugotovilo, da so imela mala in srednja podjetja kljub povečanemu sodelovanju v programu Obzorje 2020 težave v procesu prijave in pri izvajanju svojih raziskovalno-inovacijskih projektov. Mala in srednja podjetja, ki niso imela izkušenj s programi financiranja EU, so težko razumela regulativne zahteve v zvezi z nepovratnimi sredstvi. Za mala in srednja podjetja, ki nimajo sodelavcev, zadolženih posebej za razlago smernic EU in poročanje, sta še zlasti obremenjujoči dolžina in kompleksnost obrazloženega vzorčnega sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev.

115. Sodišče je ugotovilo, da mala in srednja podjetja veliko uporabljajo zunanje svetovalce za premagovanje težav pri pripravi predlogov. To zlasti velja za projekte z enim upravičencem v 1. in 2. fazi instrumenta za MSP (glej **okvir 2**).

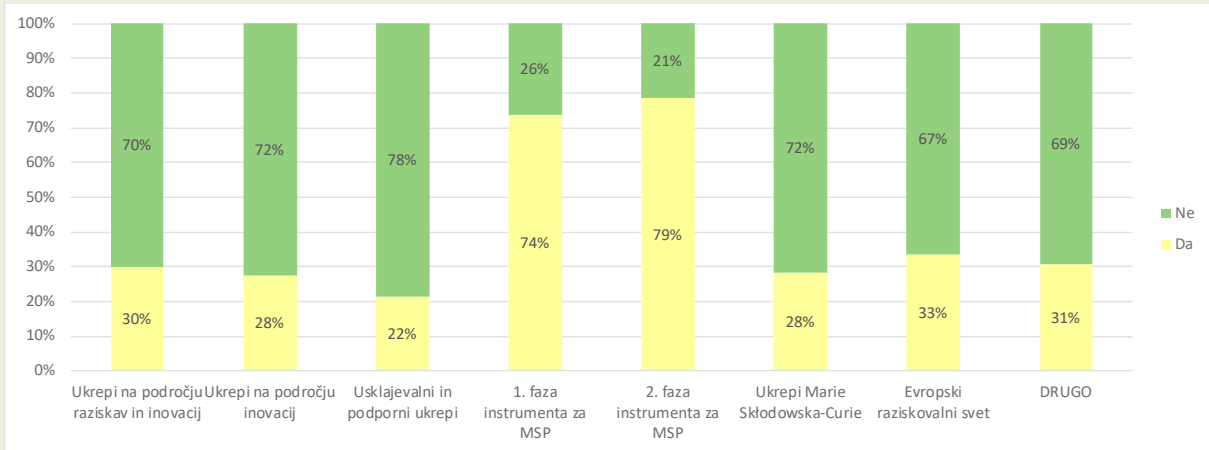
Okvir 2 – Uporaba zunanjih svetovalcev pri pripravi predlogov projektov in poročanju o projektih

• 36 % anketirancev, ki so odgovorili na anketo, je izjavilo, da so v fazi priprave predlogov potrebovali pomoč zunanjih svetovalcev. Podatki so se razlikovali glede na izkušnost anketirancev (manj izkušeni upravičenci so pogosteje uporabljali zunanjo pomoč), vrsto anketirancev in shemo financiranja. Na

⁴² Podjetja lahko v okviru instrumenta za mala in srednja podjetja zaprosijo za financiranje za dve ločeni fazi, ki sta odvisni od tehnološke razvitosti njihovih inovacijskih projektov. V 1. fazi vsak projekt prejme 50 000 EUR za študijo izvedljivosti. Če je projekt izbran, lahko v 2. fazi prejme do 2,5 milijona EUR za financiranje inovacijskih dejavnosti.

zunanje svetovalce se še zlasti zanašajo mala in srednja podjetja, ki delujejo sama, predvsem v 1. in 2. fazi instrumenta za mala in srednja podjetja (glej [slika 18](#)).

Slika 18 – Uporaba zunanjih svetovalcev pri pripravi predlogov projektov, po shemah financiranja



Vir: anketa Evropskega računskega sodišča, marec 2018

- Glavni razlog za angažiranje zunanjih svetovalcev pri pripravi predlogov je bil povečanje možnosti za uspeh, sledila pa mu je potreba po obvladovanju administrativne kompleksnosti procesa. Več kot polovica anketirancev, ki so odgovorili na anketo, je dala prednost angažiranju zunanjih svetovalcev pred uporabo svojih sodelavcev. Manjši del jih je angažiral svetovalce za strokovno in tehnično pomoč.
- Zunanje svetovalce so manj uporabljali med izvajanjem projektov kot pri pripravi predlogov. Kljub temu je skoraj tretjina malih in srednjih podjetij izjavila, da so zunanje svetovalce delno uporabljali za vodenje projektov in poročanje o njih. Pri projektih malih in srednjih podjetij z enim samim upravičencem v 1. in 2. fazi instrumenta za MSP je ta delež znašal približno 50 %.
- Večina anketirancev, ki so odgovorili na anketo, je menila, da je v programu Obzorje 2020 potreba po zunanjih svetovalcih ostala enaka kot v 7. OP ali se je celo povečala, in sicer za pripravo predlogov projektov in izvajanje projektov.
- Glede na odgovore anketirancev na vprašanje o honorarjih za zunanje svetovalce (kot deležu vseh sredstev) je mediana znašala 5 % za pripravo predlogov in 5 % za izvajanje projektov.
- Potreba po zunanjih svetovalcih v fazi priprave predlogov projektov je ovira za sodelovanje v programu Obzorje 2020 za tista mala in srednja podjetja, ki si ne morejo privoščiti s tem povezanih stroškov. To je zlasti resno za nove udeležence, ker ti zaradi pomanjkanja izkušenj še zlasti potrebujejo zunanjo pomoč.

SKLEPI IN PRIPOROČILA

116. Večina ukrepov za poenostavitev, ki jih je sprejela Komisija, je bila uspešna pri zmanjševanju upravnega bremena za upravičence v programu Obzorje 2020, čeprav niso vsi ukrepi prinesli želenih rezultatov, tako da so še vedno možne izboljšave. Upravičenci so v odgovorih na anketo Sodišča izrazili potrebo po navodilih in orodjih, ki bi bila prijaznejša za uporabnike, ter za dodatno preizkušanje ustreznosti in uporabnosti novih shem financiranja. Pomembna je tudi stalnost pravil. Upravičenci so sicer sposobni prilagajati se kompleksnemu položaju, vendar lahko pogoste spremembe navodil povzročajo zmedo in negotovost.

Organizacijska prizadevanja za poenostavitev

117. Poenostavitveni ukrepi, ki jih je za program Obzorje 2020 uvedla Komisija, so bili rezultat njenih analiz prejšnjih okvirnih programov (zlasti 7. OP) in povratnih informacij ključnih deležnikov. Ustanovitev Skupnega podpornega centra je bil glavni prispevek k poenostavitvi, zlasti zaradi harmonizacije pravil za sodelovanje, nove revizijske strategije in rešitev IT za upravljanje nepovratnih sredstev in poročanje o njih (glej **odstavke 15 do 29**).

118. Veliko prijaviteljev in upravičencev še vedno meni, da so v procesu predložitve vlog in med izvajanjem projektov nedosledno obravnavani. Kljub prizadevanjem Komisije za izboljšanje komuniciranja ni splošno znano, da obstaja namenska zaledna pisarna, ki jo je Komisija ustanovila za poročanje o nedosledni obravnavi. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da je delo službe za poizvedbe na področju raziskav, ki poteka vzporedno z drugimi kanali, preveč razdrobljeno, da bi bila zagotovljena doslednost (glej **odstavke 30 do 40**).

119. Nacionalne kontaktne točke zagotavljajo koristno pomoč za prijavitelje in upravičence, saj pomagajo zagotavljati dosledno uporabo predpisov za program Obzorje 2020, vendar je Sodišče našlo velike razlike pri obsegu tehnične podpore in usmerjanja, ki ju nacionalne kontaktne točke zagotavljajo v različnih državah članicah (glej **odstavke 41 do 45**).

120. Podporna orodja, ki jih je Komisija pripravila za lažje izvajanje raziskovalno-inovacijskih programov, so bila od začetka programa Obzorje 2020 zelo izboljšana. Upravičenci imajo o njih pozitivno mnenje. Vendar je imel portal za udeležence nekaj tehničnih problemov (glej **odstavke 46 do 51**), priročnik Komisije za raziskave in inovacije (obrazložen vzorčni sporazum

o dodelitvi nepovratnih sredstev), ki naj bi vseboval izčrpna navodila, pa je postal kompleksen in dolg dokument. Pogoste spremembe obrazloženega vzorčnega sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev so povečale splošno upravno breme in včasih tudi pravno negotovost za upravičence (glej **odstavke 52 do 55**).

Priporočilo 1 – Boljše komuniciranje s prijavitelji in upravičenci

Komisija bi morala izboljšati svoje kanale za komuniciranje s prosilci za nepovratna sredstva in upravičenci do njih tako, da bi:

- (i) uvedla boljše postopke za izvajanje nalog službe za pomoč uporabnikom, zlasti službe za poizvedbe na področju raziskav, in njihovo kontrolo, ter večanje ozaveščenosti o orodjih, ki jih upravičenci lahko uporabljajo za prijavljanje nedosledne obravnave v procesu vlaganja predlogov projektov ali med izvajanjem projektov;
- (ii) rešila preostale tehnične težave v zvezi s portalom za udeležence, izboljšala njegovo zasnovo ter zagotovila lažjo navigacijo in iskanje na portalu;
- (iii) v sodelovanju z državami članicami izboljšala svoja metodološka in tehnična navodila za nacionalne kontaktne točke, da bi te lahko zagotovile potrebno kakovost storitev za potencialne upravičence do sredstev za raziskave in inovacije.

Te ukrepe bi bilo treba izvesti do začetka leta 2021.

121. Poenostavljeno obračunavanje stroškov – pavšalni zneski in stimulacijske nagrade – bi lahko zmanjšalo upravno breme, povezano s celotnim ciklusom projektov programa Obzorje 2020. Velika večina upravičencev podpira nadaljnjo uporabo pavšalnih zneskov, čeprav morda niso ustrezni za vse vrste raziskovalno-inovacijskih projektov in bi bilo treba pred njihovo širšo uporabo imeti rezultate pilotnega preizkušanja (glej **odstavke 56 do 69**).

Priporočilo 2 – Intenziviranje preizkušanja uporabe pavšalnih zneskov

Komisija bi morala intenzivirati preizkušanje poenostavljenega obračunavanja sredstev, zlasti uporabe pavšalnih zneskov, tako, da bi:

- (i) analizirala izid že izvedenih razpisov v okviru programa Obzorje 2020 in poročati o njem, takoj ko bodo na voljo prvi rezultati;

- (ii) uvedla obsežnejše nove pilotne pobude, da bi ugotovila, kateri so najprimernejši projekti, ocenila morebitne pomanjkljivosti in pripravila ustrezne popravne ukrepe.

Ta ukrepa bi bilo treba izvesti takoj.

Uvedba projekta

122. Samo 20 % anketirancev, ki so odgovorili na anketo Sodišča, je menilo, da so poenostavitveni ukrepi Komisije v resnici zmanjšali upravno breme pri predložitvi vlog za sredstva. Polovica jih je navedla, da se količina dela, potrebna za pripravo predloga, ni spremenilo (glej **odstavka 70 in 71**).

123. Večina anketirancev, ki so odgovorili na anketo Sodišča, je bila zadovoljna, ker je odprava faze pogajanj zmanjšala breme, dokajšnja manjšina pa je imela nasprotno mnenje. Menili so, da se je z odpravo formalnih pogajanj proces pospešil, podrobnejše prilagajanje pa je še vedno možno v sporazumu o dodelitvi nepovratnih sredstev. Tisti, ki so bili nezadovoljni z odpravo te faze, so menili, da se bo povečala verjetnost, da se bodo po podpisu sporazuma sklepali aneksi k sporazumu (glej **odstavke 72 do 75**).

124. Prijaviteljem je bilo žal dela, vloženega v pripravo dolgih predlogov, ki so bili kakovostni, vendar ne dovolj dobri, da bi dobili sredstva. Po mnenju anketirancev bi večja uporaba dvostopenjskih razpisov zmanjšala breme, vendar bi bila primerna samo za tiste znanstvene in tržne sektorje, na katerih dodatna faza ne bi povzročila zamude pri dajanju rezultatov projektov na trg (glej **odstavke 76 do 79**).

Priporočilo 3 – Preučitev možnosti za večjo uporabo dvostopenjskega ocenjevanja predlogov

Komisija bi morala opredeliti večje število tem, pri katerih bi lahko uporaba dvostopenjskega ocenjevanja predlogov zmanjšala upravno breme za neuspešne prijavitelje, obenem pa ohraniti čim krajši rok za dodelitev nepovratnih sredstev, kadar je hitrost pri vstopu na trg odločilna.

Ta ukrep bi bilo treba izvesti do začetka leta 2021.

125. Večina anketirancev, ki so odgovorili na anketo Sodišča, je menila, da so merila za ocenjevanje predlogov projektov ustrezna, vendar so imeli nekateri pomisleke zaradi možnosti, da strokovnjaki ne bi imeli dovolj strokovnega znanja, da bi bila zagotovljena

kakovost ocenjevanja, zlasti pri večdisciplinarnih projektih. Druga možnost je, da ocenjevalci ne bi imeli dovolj časa za oceno dolgih in zahtevnih predlogov. Poleg tega se dnevna tarifa za strokovnjake ni spremenila od leta 2007. Precejšnje število upravičencev je omenjalo nezadovoljstvo s kakovostjo povratnih informacij o ocenjevanju, kar bi lahko imelo negativne posledice za njihova prizadevanja za izboljšanje naslednjih predlogov (glej **odstavke 80 do 90**).

Priporočilo 4 – Ponovna preučitev pogojev za plačevanje strokovnih ocenjevalcev

Komisija bi morala ažurirati dnevne tarife za strokovnjake in ponovno oceniti čas, ki ga ti potrebujejo za zanesljivo oceno predlogov projektov.

Ta ukrep bi bilo treba izvesti do začetka leta 2019.

126. Učinek znaka odličnosti na nacionalni ravni je bolj majhen, saj znak ni vsesplošno priznan v državah članicah. Zato se zaradi znaka ni ustrezno zmanjšalo breme za prijavitelje z dobrimi predlogi (glej **odstavke 91 do 96**).

Priporočilo 5 – Izboljšanje prepoznavnosti znaka odličnosti

Komisija bi morala:

- (i) v zasnovo naslednjega okvirnega programa uvesti ustrezne mehanizme, s katerimi bi omogočila, da bi različne sheme financiranja EU in nacionalne sheme prepoznale odlične raziskovalne projekte;
- (ii) ustvariti sinergijo med programi, s katero bi povečala verjetnost, da bodo imeli projekti, ki so dobili znak odličnosti, lažji dostop do drugih virov financiranja;
- (iii) pripraviti ustrezna navodila o tem, kako uporabljati znak odličnosti.

Te ukrepe bi bilo treba izvesti do začetka leta 2021.

Poročanje o stroških projektov in njihovem revidiranju

127. Večina upravičencev, ki je odgovorila na anketo, je imela pozitivno mnenje o ukrepih, uvedenih za poenostavitev izračuna stroškov dela in poročanje o njih v okviru programa Obzorje 2020, čeprav so se pojavili nekateri negativni stranski učinki, spremembe med

izvajanjem programa pa so povzročile nekaj zmede in pravne negotovosti. Izračun stroškov dela in poročanje o njih ostaja glavno področje, na katerem bi poenostavitev upravičencem pomagala, ker bi se zaradi nje zmanjšalo upravno breme. Večje zanašanje na običajne prakse stroškovnega računovodenja, zlasti za stroške dela, bi lahko prav tako zmanjšalo upravno breme (glej **odstavke 97 do 105**).

Priporočilo 6 – Zagotovitev stalnosti pravil in navodil za udeležence

Komisija bi morala:

- (i) če je le mogoče, ohranjati kontinuiteto pravil za sodelovanje od enega okvirnega programa do drugega;
- (ii) minimizirati spreminjanje pravil med izvajanjem okvirnega programa;
- (iii) poenostaviti evidence delovnega časa zaradi izogitve nepotrebne poročanju o delu po delovnih sklopih;
- (iv) preučiti možnosti za razširitev uporabe običajnih praks stroškovnega računovodenja, zlasti za stroške dela.

Te ukrepe bi bilo treba izvesti do začetka leta 2021.

128. Komisija je za program Obzorje 2020 uvedla revizijsko strategijo, ki bolj kot v prejšnjih okvirnih programih temelji na pristopu na podlagi tveganja. Sodišče je ugotovilo, da je nova strategija zmanjšala revizijsko breme za upravičence, ugotovilo pa je tudi, da bi bilo mogoče izboljšati kakovost naknadnih revizij, ki jih izvajajo zunanje revizijske družbe. Še vedno šteje, da je proces naknadnega revidiranja predolg (glej **odstavke 106 do 112**).

Priporočilo 7 – Izboljšanje kakovosti revizij, ki jih izvajajo pogodbene revizijske družbe

Komisija bi morala:

- (i) izboljšati svoje mehanizme za preverjanje kakovosti naknadnih revizij, ki izvajajo pogodbene revizijske družbe;

(ii) skrajšati čas, porabljen za te revizije.

Ta ukrepa bi bilo treba izvesti do začetka leta 2021.

Sodelovanje malih in srednjih podjetij

129. Sodelovanje malih in srednjih podjetij se je v programu Obzorje 2020 v primerjavi s 7. OP povečalo. Vendar je Sodišče ugotovilo, da so imela mala in srednja podjetja težave v procesu prijave in pri izvajanju svojih raziskovalno-inovacijskih projektov. Angažiranje zunanjih svetovalcev je pri pripravi predlogov običajno, zlasti v okviru instrumenta za MSP, pri vodenju projektov in poročanju o njih pa nekoliko manj razširjeno. Njihovo angažiranje se je v okviru programa Obzorje 2020 v primerjavi s 7. OP povečalo. Eden od glavnih razlogov za najemanje zunanje pomoči je obvladovanje kompleksnosti programa. Dolga navodila so povzročila dodatno breme za mala in srednja podjetja (glej ***odstavke 113 do 115***).

Priporočilo 8 – Dodatna poenostavitev orodij in navodil za mala in srednja podjetja

Komisija bi morala dodatno poenostaviti svoja orodja in navodila tako, da bi povzročala čim manjše breme za MSP, zlasti za zagonska podjetja brez sredstev in sodelavcev za ukvarjanje z njihovo kompleksnostjo. Komisija bi morala zlasti razmisliti o izdaji skrajšane različice navodil (obrazloženega vzorčnega sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev) za mala in srednja podjetja ter nove udeležence.

Ta ukrepa bi bilo treba izvesti do začetka leta 2021.

To poročilo je sprejel senat IV, ki ga vodi Neven MATES, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 2. oktobra 2018.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner LEHNE

Predsednik

Tveganja pri uporabi poenostavljenega obračunavanja stroškov po mnenju upravičencev

- Pavšalni zneski in nagrade so verjetno primernejši za manjše, zelo tehnološko razvite projekte z jasno opredeljenimi proizvodi, manj primerni pa za večje projekte bolj temeljnih raziskav, ki so sami po sebi bolj tvegani.
- Odločilno bo ocenjevanje dosežkov projektov. Komisija se bo morala zanašati na visoko usposobljene ocenjevalce z dobrim poznavanjem ustreznega sektorja (ki jih je pogosto težko najti).
- Povezovanje plačil z doseganjem znanstvenih rezultatov bi lahko pomenilo, da upravičenci ne bodo dobili nobenih sredstev za dejansko opravljeno raziskovalno delo.
- Če se pavšalni zneski ne bodo indeksirali glede na nacionalne stroške dela, bi koordinatorje projektov lahko mikalo, da bi partnerje pri projektu izbrali glede na nacionalne stroške dela namesto zaradi znanstvene odličnosti. To bi lahko privedlo do geografskih neravnovesij v korist držav z nižjimi stroški dela.
- Vodenje projektov in konzorcijev bo kompleksnejše. V konzorcijih posameznih projektov (zlasti velikih projektov z več upravičenci) bi lahko prišlo do napetosti zaradi večje finančne soodvisnosti med projektnimi partnerji (lahko bi se npr. zgodilo, da celoten konzorcij ne bi dobil sredstev, če bi eden od partnerjev dosegel prenizke rezultate). Če to vprašanje ne bo ustrezno obravnavano, bi lahko postali že uveljavljeni konzorciji manj pripravljeni vključevati nove, potencialno nezanesljive partnerje, zlasti mala in srednja podjetja.
- Nagrade bi bile lahko ugodnejše za nekatere akterje. Manjši subjekti ne bodo imeli virov za izvajanje raziskovalnih projektov brez vnaprejšnjega financiranja ali razumnega zagotovila, da bodo naknadno prejeli sredstva. Javni organi, kot so mnoge univerze in raziskovalni centri, ne morejo prevzemati tveganja, povezanega z neuspehom pri doseganju nagrade (po izvedbi raziskovalnega projekta) in ne morejo začeti izvajati projekta brez finančne pomoči.

ODGOVORI KOMISIJE NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

„VEČINA UKREPOV ZA POENOSTAVITEV V PROGRAMU OBZORJE 2020 JE UPRAVIČENCEM OLAJŠALA ŽIVLJENJE, VENDAR SO IZBOLJŠAVE ŠE VEDNO MOŽNE“

POVZETEK

VIII. Za znak odličnosti je do zdaj vzpostavljenih že več kot 30 shem podpore v 15 državah. Vendar Komisija sprejema, da je potreben nadaljnji razvoj. Za podrobnosti glej odgovor Komisije v odstavku 91.

X. Skupna revizijska služba je okrepila svoja prizadevanja za zagotovitev učinkovitega izvajanja vseh revizij. Zunanje družbe se pozorno spremljajo in nadzorujejo prek srečanj, usposabljanj, dnevnih navodil in smernic.

XI. Komisija sprejema vsa priporočila.

OPAŽANJA

Skupni odgovor Komisije na odstavka 35 in 36.

Izvajalec odgovori v 3 delovnih dneh, poročila za obdobje 2016/2017 pa vsebujejo podatke o času za odgovor na službo za pomoč uporabnikom (v povprečju 7,5 dneva).

Decentralizirana struktura omogoča, da najbolj usposobljena služba neposredno odgovori na posamezno poizvedbo. 36 tematskih služb za pomoč uporabnikom zagotavlja prispevek osebja z ustreznim strokovnim znanjem na določenem področju, odvisno od tehničnih posebnosti in značilnosti shem. Ta ureditev prispeva k doslednosti in skladnosti.

V zelo omejenem številu primerov, ko udeleženci prejmejo nepravilne informacije, slednje popravi zaledna pisarna službe za poizvedbe na področju raziskav v okviru Izvajalske agencije za raziskave, in sicer s korektivnim elektronskim sporočilom, ki se pošlje udeležencu.

66. Na podlagi finančne uredbe¹ kaskadna nepovratna sredstva ne smejo presežati 60 000 EUR za vsako tretjo stran, razen če je to potrebno za doseganje ciljev ukrepa. Komisija poudarja, da se številčni podatki v besedilu nanašajo na določeno področje delovnega programa (IKT).

Skupni odgovor Komisije na odstavke 92 do 96.

Znak odličnosti je bil prvi konkreten poskus ustvarjanja konkretnih sinergij s skladi ESI. Pri tem je bil dosežen določen uspeh, saj je vzpostavljenih 35 shem v 15 državah članicah. Vendar Komisija priznava, da je bil učinek omejen.

Komisija je v okviru programa Obzorje 2020 sprejela več ukrepov za izboljšanje potencialnega učinka sheme:

– razširitev na ukrepe Marie Skłodowske-Curie v letu 2016,

¹ Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (UL L 298, 26.10.2012, str. 1).

- sprejetje obrazložitve o uporabi pravil o državni pomoči v zvezi z znakom odličnosti v začetku januarja 2017,
- ustanovitev izkustvene skupnosti dejavnosti, ki združuje več kot 200 organov za financiranje,
- objava navodil.

Kljub temu so omejitve, ki jih je ugotovilo Evropsko računsko sodišče, zlasti svobodna izbira glede priznavanja znaka v okviru nacionalnih programov in programov skladov ESI, še vedno problematične.

Predlogi za naslednjo generacijo programov bodo še bolj olajšali sinergije med okvirnim programom EU za raziskave, skladi ESI in drugimi programi EU ter nacionalnimi in regionalnimi programi. Izkušnje, pridobljene v zvezi z znakom odličnosti, so pomembno prispevale k tem novim določbam.

109. Skupna revizijska služba je vzpostavila enoto za nadzor kakovosti, ki pregleduje osnutke in končne različice vseh revizijskih poročil ter zagotavlja skladnost z veljavnimi pravili in prejšnjimi revizijskimi mnenji o enakih vprašanjih.

111. Skupna revizijska služba daje velik poudarek na zagotovitev, da se revizije izvajajo dosledno in z visoko kakovostjo. Zunanje družbe se pozorno spremljajo in nadzorujejo prek srečanj, usposabljanj, dnevnih navodil in smernic.

Skupni odgovor Komisije na odstavka 113 in 114.

Komisija ugotavlja, da se je sodelovanje MSP precej povečalo, kar kaže na uspeh Obzorja 2020 pri privabljanju in podpiranju teh podjetij.

V sedmem okvirnem programu je sodelovanje MSP predstavljalo 17 % zadevnih odhodkov, prispevek EU v sedmih letih pa je znašal 4,9 milijarde EUR. V okviru programa Obzorje 2020 je sodelovanje MSP do julija 2018 predstavljalo 24 % zadevnih odhodkov, kar je precej nad ciljem 20 %, prispevek EU v štirih letih pa je znašal 5,6 milijarde EUR.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

118. Na portalu za udeležence lahko slednji poročajo o nedoslednostih prek spletnega obrazca službe za poizvedbe na področju raziskav.

Decentralizirana struktura omogoča, da najbolj usposobljena služba neposredno odgovori na posamezno poizvedbo. 36 tematskih služb za pomoč uporabnikom zagotavlja prispevek osebja z ustreznim strokovnim znanjem na določenem področju. Ta ureditev prispeva k doslednosti in skladnosti.

Izvajajo se tudi nadzor kakovosti, ki ga upravlja zaledna pisarna službe za poizvedbe na področju raziskav v okviru Izvajalske agencije za raziskave.

Priporočilo 1 – boljša komunikacija s prosilci in upravičenci

Komisija sprejema to priporočilo.

Priporočilo 2 – intenzivnejše preizkušanje pavšalnih zneskov

Komisija sprejema to priporočilo.

123. V sedmem okvirnem programu je povprečno število aneksov na posamezna nepovratna sredstva znašalo 0,99. Predhodni podatek za program Obzorje 2020 je 0,60. Zato ni dokazov, da se je z načinom brez pogajanj povečala verjetnost aneksov k sporazumu o dodelitvi nepovratnih sredstev po podpisu.

Priporočilo 3 – proučitev možnosti za večjo uporabo dvostopenjskega ocenjevanja predlogov

Komisija sprejema to priporočilo.

Priporočilo 4 – ponovna proučitev pogojev za tarife za strokovne ocenjevalce

Komisija sprejema to priporočilo.

126. Trenutno obstaja 35 shem v zvezi z znakom odličnosti, ki se izvajajo v 15 državah. Komisija se strinja, da obstaja dodaten potencial, ki bi ga bilo mogoče izkoristiti. Za naslednjo generacijo programov so bile vključene dodatne določbe. Vendar države članice še vedno ne bodo obvezane priznavati znaka odličnosti, saj je to njihova lastna izbira.

Priporočilo 5 – povečanje priznavanja znaka odličnosti

Komisija sprejema to priporočilo.

Priporočilo 6 – stabilnost pravil in navodila za udeležence

Komisija sprejema to priporočilo.

128. Glej odgovora Komisije na odstavka 109 in 112.

Priporočilo 7 – izboljšanje kakovosti zunanjih naknadnih revizij

Komisija sprejema to priporočilo.

Priporočilo 8 – dodatna poenostavitev orodij in navodil za MSP

Komisija sprejema to priporočilo.

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	12.12.2017
Osnutek poročila uradno poslan Komisiji (ali drugemu revidirancu)	19.7.2018
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	2.10.2018
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugega revidiranca) v vseh jezikih	31.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-0770-6

doi:10.2865/799642

QJ-AB-18-020-SL-N

HTML ISBN 978-92-847-0767-6

doi:10.2865/457801

QJ-AB-18-020-SL-Q

O poenostavitvi financiranja EU za raziskave in inovacije se govori že veliko let. Gospodarstvo, akademski svet in raziskovalci po vsej Evropi so zahtevali enostavnejša administrativna pravila, boljše komuniciranje z Evropsko komisijo, pravno varnost in doslednost. V programu Obzorje 2020 je Komisija uvedla spremembe, namenjene poenostavitvi pravil na tem področju. Sodišče je pri reviziji preučilo, ali se je zaradi teh sprememb upravno breme za upravičence uspešno zmanjšalo. Ugotovilo je, da je bila večina ukrepov za poenostavitev uspešna, čeprav niso vsi ukrepi prinesli zelenih rezultatov, tako da so še vedno možne izboljšave. Upravičenci potrebujejo več navodil in orodij, ki bodo bolj prijazna za uporabnike, Komisija pa mora še dodatno preizkusiti ustreznost in uporabnost novih shem financiranja. Pomembna je tudi stalnost pravil. Upravičenci so sicer sposobni prilagajati se kompleksnemu položaju, vendar lahko pogoste spremembe navodil povzročajo zmedo in negotovost.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx
Spletišče: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Evropska unija, 2018.

Za dovoljenje za uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, za katere Evropska unija nima avtorskih pravic, je treba zaprositi neposredno imetnike avtorskih pravic.