ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

BG

2018

Принос за опростяване на правилата на програмата на ЕС за научни изследванияслед „Хоризонт 2020“

Информационен документ

Март 2018

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точка
Кратко изложение	I—IV
Програма на ЕС за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“	1—3
Дилеми, присъщи на опростяването	4—10
Стабилност и промени	4
Отчетност и ангажираност	5
Правна сигурност и свобода на преценка	6—7
Интерес на бенефициентите и интерес на ЕС	8
Регионално разпространение и високи научни постижения	9
Дилемите в перспектива	10
„Хоризонт 2020“: сложна система	11—22
Модел на „Хоризонт 2020“	11—16
Модел на споразумение за отпускане на безвъзмездни средства	13—14
Работна програма	15
Портал за участниците	16
Управление на програма „Хоризонт 2020“	17—19
Комисията	17
Уникалната роля на Общия център за подкрепа (ОЦП)	18—19
Процес на вземане на решения	20—22
Модел на финансиране	23—30
Преход от 6РП към 7РП и „Хоризонт 2020“	23
Финансиране на проекти чрез еднократни суми	24—26
Приемане на счетоводните практики на бенефициентите	27—28
Промяна в процента грешки	29—30

Участие и високи научни постижения 31—37

Процент подадени заявления, процент на успеваемост и процент на участие 31—35

Географски несъответствия 32—34

Несъответствия между групите бенефициенти 35

Действия за разширяване и знак за високи постижения 36—37

Принос към опростяването за научните изследвания в периода след „Хоризонт 2020“ 38—42

Къде може да се установи опростяване? 38—41

Предложения за опростяване в периода след „Хоризонт 2020“ 42

Приложение I – Дейност на ЕСП относно рамковите програми на ЕС за научни изследвания и иновации

Приложение II – Списък на работните семинари и конференциите с участието на ЕСП

Приложение III – Преглед на въведеното значително опростяване след 5РП

Приложение IV – Основно законодателство и насоки за рамковите програми

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Европейският парламент (ЕП) и Съветът поискаха от Европейската сметна палата (ЕСП) информация във връзка с предварителното законодателно обсъждане на инструмента, който ще наследи „Хоризонт 2020“ („9РП“). Настоящият обзорен документ е отговор на тези искания и се съсредоточава върху въпроса за опростяването на рамковите програми за научни изследвания на Европейския съюз (ЕС). Анализът на Сметната палата показва, че опростяването е сложен процес и формулира няколко предложения, за да се постави акцент върху дискусията относно 9РП, която се провежда в момента.

II. Сметната палата описва редица дилеми[1], които са се отразили върху усилията на Комисията за опростяване на изпълнението на програмите на ЕС за научни изследвания и иновации. ЕСП използва информация от Комисията[2] и от бенефициентите[3], както и от опита си в одитната дейност[4] (***приложение I*** и ***приложение II***), за да свърже тези дилеми с модела на регулаторната рамка, модела на финансиране и схемата за участие.

III. Сметната палата би желала да обърне внимание на следните предложения, които да бъдат разгледани, за да се постави по-силен акцент върху дискусията относно 9РП,

---

[1] Сметната палата определя дилемите като конкуриращи се приоритети, за които Комисията и бюджетният орган трябва да намерят правилния баланс.

[2] Например Европейската комисия (ЕК) предоставя непълен набор от ценна информация на своя уебсайт „Документи за оценка и мониторинг на рамковата програма (РП)“. Този уебсайт съдържа повече от 400 документа за преглед. https://ec.europa.eu/research/evaluations/index.cfm?pg=archive.

[3] Например: Асоциация на европейските университети (EUA), Европейска асоциация на организациите за научни изследвания и технологии (EARTO), Лига на европейските научноизследователски университети (LERU), Неформална група на звената за връзка в областта на НИТР (IGLO), IDEA-league (стратегически съюз на пет водещи европейски технически университета), Европейска асоциация на ръководителите и администраторите в областта на научните изследвания (EARMA), Асоциация „Helmholtz“ на германските изследователски центрове e.V., Business Europe, Европейска асоциация на доставчиците на автомобилни части (CLEPA) и др.

[4] https://www.eca.europa.eu.

която се провежда в момента: 1) разумен срок от приемането до прилагането на правните актове; 2) използване на еднократни суми и награди; 3) използване на насоки като правила с необвързващ характер; 4) приемане на счетоводните практики на бенефициентите и 5) признаване на добри проектни предложения по програма „Хоризонт 2020“ в контекста на други програми чрез използването на подхода „обслужване на едно гише“.

IV. Настоящият обзорен документ не представлява одитен доклад. Сметната палата провежда одит на изпълнението във връзка с „опростяването на правилата на програма „Хоризонт 2020“, а в края на 2018 г. следва да бъде публикуван специален доклад. Този предстоящ доклад ще съдържа одитна оценка по отношение на ефективността на прилаганите от Комисията мерки за опростяване в подкрепа на дискусията относно изпълнението на 9РП, която започва в края на 2018 г.

ПРОГРАМА НА ЕС ЗА НАУЧНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ И ИНОВАЦИИ „ХОРИЗОНТ 2020“

1. „Хоризонт 2020“ е програма на ЕС за научни изследвания и иновации, за която за период от седем години (2014–2020 г.) е предоставено финансиране от почти 80 млрд. евро. Тя е една от най-големите в света програми за публично финансиране на научноизследователска и развойна дейност и включва около 8 % от бюджета на ЕС[5]. Участниците в нея може да бъдат групирани както следва: университети, научноизследователски институции, малки и средни предприятия (МСП), големи предприятия и публични органи. До момента по програмата са подадени повече от 130 000 заявления за подпомагане и почти 20 000 проекта са получили финансиране[6].

2. „Хоризонт 2020“ е усложнена поради съвкупността от регламенти, правила, насоки, процедури и процеси на изпълнение (включително контрол и одит), както и заради

---

[5] https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/.

[6] Данни, предоставени от Комисията.

многообразието на финансовите инструменти[7]. Ненужната сложност води до следните рискове: нередности (ако правилата са сложни или неясни, вероятността за неспазване е голяма), неефикасност (възможно е да се изразходват твърде много средства за администриране или за финансираните проекти) и неефективност (възможно е да не се постигнат целите за ефективност).

3. По отношение на „Хоризонт 2020“ Съветът (2011 г.) настоя за „нов баланс между доверието и контрола“, а ЕП (2010 г.) – за подход, „основан в по-голяма степен на доверие към участниците и толерантност към риска“[8]. Съществуват много инициативи за опростяване по-специално на програмата на ЕС за научни изследвания и иновации (***приложение III***). Въпреки че опростяването е желателно, има нужда от известна сложност, която да гарантира постигането на целите на политиката и правилното разпределяне на средствата на ЕС.

ДИЛЕМИ, ПРИСЪЩИ НА ОПРОСТЯВАНЕТО[9]

Стабилност и промени

4. Стабилността означава да се използва един и същ набор от правила за последователни програми за научни изследвания и иновации, докато промените изискват допълнителни усилия от участниците, за да се адаптират към новите правила. Промените дават възможност за подобрения, но може да доведат и до това, да се наложи участниците да се приспособяват към различни набори от правила при различни програми за научни изследвания (тъй като много безвъзмездни средства по

---

[7] Европейски парламент (ЕП), Доклад относно оценката на изпълнението на програма „Хоризонт 2020“ с оглед на междинната ѝ оценка и предложението за Деветата рамкова програма. „(…) да се намали сложността на средата за финансиране в ЕС.“ (RR\1127422EN.docx).

[8] Регламент (ЕС) № 1291/2013 за установяване на „Хоризонт 2020“ (ОВ L, 20.12.2013 г., стр. 109).

[9] Сметната палата анализира пет дилеми, но те са повече, като например: национални интереси и интереси на ЕС, малки и големи предприятия, публични и частни средства за НИРД и проблеми във връзка с държавната помощ (Доклад Лами, стр. 17–18).

програма „Хоризонт 2020“ ще продължат да се отпускат в продължение на няколко години след началото на 9РП)[10] [11] (***каре 1***).

Каре 1 – Бенефициентите ценят стабилността[12]

Лигата на европейските научноизследователски университети (LERU) представлява 23 университета. През юни 2010 г. LERU публикува консултантски доклад: „Към ефективна Осма рамкова програма за научни изследвания“. Този доклад отчасти беше отговор на съобщението на Комисията относно „Опростяване на изпълнението на рамковите програми за научни изследвания“. В доклада (точка 27) се посочва, че: оптимизацията е много желателна в най-лошите случаи, но стабилността на правилата е мярка на самото опростяване и се предпочита пред промяната към само малко опростени правила. Следва да се избягват твърде много последователни промени.

Отчетност и ангажираност

5. Отчетността предполага тежестта на доказване за използването на средствата от ЕС да се възложи на бенефициента. Ангажираността предполага да се разчита на бенефициентите за самоуправление и саморегулиране. Би било по-лесно да се отпускат безвъзмездни средства за научни изследвания, без да се изисква от бенефициентите да се отчитат за получените от тях публични средства. Но отчетността е от съществено значение за общественото доверие. Стремежът към отчетност обаче може да доведе до прекомерна предпазливост при усилията за опростяване на сложните разпоредби за научните изследвания и да създаде затруднения за научноизследователската дейност (***каре 2***).

---

[10] ОИСР 2010 г., Strategy and policies for better regulation („Стратегия и политики за по-добро регулиране“), Обединено кралство, стр. 38.

[11] Европейска комисия, COM(2010) 187, 29 април 2010 г., стр. 12.

[12] Консултантски доклад на LERU „Към ефективна Осма рамкова програма за научни изследвания“ № 2, май 2010 г., стр. 10, точка 27.

<u>Каре 2</u> – Изследователите настояват за баланс между подходящата отчетност и разумната административна тежест

Като част от отчетността, освен необходимостта от доказване на доброто финансово управление на разходите, за целите на мониторинга и оценката Комисията изисква информация и данни за икономическото и социалното въздействие на финансирането от ЕС върху изследванията и иновациите. Целта на предстоящата рамкова програма е адаптиране към изискванията за докладване и мониторинг, ограничаване, когато е възможно, на броя на КПИ, използване на съществуващите показатели и акцентиране върху показателите за въздействието[13].

Правна сигурност и свобода на преценка

6. Правната сигурност е важна, тъй като бенефициентите поемат финансовия риск от неправилното тълкуване на разпоредбите. Правната сигурност означава, че предимство следва да има само едно тълкуване на дадено правило; (…) всеки акт на институциите, който поражда правни последици, да бъде не само ясен и точен, но и доведен до знанието на заинтересованото лице по начин, който да му позволи да знае със сигурност от кой момент нататък въпросният акт съществува и започва да поражда правни последици (…)[14].

7. Свободата на преценка предполага различни възможни и приемливи тълкувания на правилото от компетентните органи. Различните участници, които се намесват на различни етапи от жизнения цикъл на проектите (ръководителите на проекти

---

[13] Работна среща на заинтересованите страни относно идеи за по-нататъшно опростяване на изпълнението на рамковите програми за научни изследвания и иновации, Брюксел, 20 октомври 2017 г., стр. 12.

[14] Вж. Дело Opel Austria, T-115/94, точка 124 с позовавания на: Дело 169/80 Administration des Douanes срещу Gondrand Frères and Garancini [1981 г.] ECR 1931, точка 17; Дело 70/83 Kloppenburg срещу Finanzamt Leer [1984 г.] ECR 1075, точка 11; Дело 325/85 Ирландия срещу Комисия [1987 г.] ECR 5041, точка 18; Съединени дела T-18/89 и T-24/89 Tagaras срещу Съд на Европейските общности [1991 г.] ECR II-53, точка 40.

и одиторите в Комисията, националните органи[15], одиторите на ЕСП), може да имат свое разбиране и различни тълкувания на изискванията, което поражда риск бенефициентите да бъдат изложени на несигурни финансови последици (***каре 3***). Освен това, когато се използват насоки и примери, които да илюстрират възможността за свобода на преценката, тези насоки и примери следва да не се тълкуват така, че да ограничават правото на възможната свобода на преценка.

Каре 3 – Бенефициентите се опасяват, че може да се изправят пред правна несигурност[16]

Сметната палата организира работни срещи с правни експерти, одитори и крайни бенефициенти относно опита от одитите в областта на програмите на ЕС за научни изследвания и иновации. Основните опасения, които бенефициентите изразиха, са следните:

- когато насоките са твърде широко определени, използването на примери от Комисията би могло да се счита от някои одитори за единствената приемлива практика;
- при оценката на съответствието одиторите на различните равнища на веригата за контрол трябва да тълкуват контекста и целта на същите правила, върху което може да окаже влияние наличието на информация;
- когато бенефициентите използват опростени варианти за разходите като еднократни суми и единни ставки, те очакват, че и одиторите ще коригират подхода си;

[15] Например националните министерства, националните финансиращи органи, върховните одитни институции (ВОИ), както и частните одиторски дружества.

[16] Работна среща на ЕСП, Брюксел, 9 февруари 2015 г. и 11 март 2016 г.

- Европейската комисия е променила някои членове от споразуменията за управление на безвъзмездните средства (СУБС) за „Хоризонт 2020“, които се прилагат с обратна сила за предишни проекти[17];

- в различните регламенти (относно „Хоризонт 2020“, Европейския институт за иновации и технологии (EIT) невинаги се използват едни и същи определения и принципи.

Интерес на бенефициентите и интерес на ЕС

8. Бенефициентите имат интерес да получат възстановяване на своите разходи, докато ЕС се съсредоточава върху общия размер на средствата и ефективността при разпределянето на средствата на отделните бенефициенти. За бенефициенти като университетите например, потенциалното неблагоприятно въздействие от опростяването върху техните приходи би могло да доведе до опасения и съпротива срещу опростяването, дори ако това въздействие се окаже положително (***каре 4***).

[17] Примери може да се намерят на адрес: http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/other/mga/h2020-mga-art-updatehistory_bg.pdf.

<u>Каре 4</u> – Бенефициентите се опасяват от неблагоприятно финансово въздействие[18]

Използването на опростени варианти за разходите, като например единни ставки, разходи за единица продукт, еднократни суми и награди, би могло да означава, че някои бенефициенти получават повече или по-малко финансиране в сравнение със статуквото, въпреки че средно се изплаща една и съща сума. Някои участници са декларирали, че предпочитат настоящата си (сложна) система на възстановяване на действително извършените разходи, тъй като се опасяват от намаляване на финансирането, дори ако опростените форми на отчитане на разходите доведат до намалена административна тежест.

Регионално разпространение и високи научни постижения[19]

9. Високите научни постижения означават да се подпомагат най-добрите изследователски проекти на равнището на ЕС, докато регионалното разпределение има за цел да намали несъответствията между географските региони. На практика някои географски региони се справят по-успешно от други с програмите на ЕС за научни изследвания и иновации и с доказването на своя потенциал за осъществяване на високи научни постижения (***<u>каре 5</u>***).

---

[18] Семинар за последващите действия във връзка с опростяването, организиран от Комисията през 2017 г., стр. 4. http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/other/events/2017-10-20/final-report_bg.pdf.

[19] ЕП/Служба за парламентарни изследвания, „Рамкови програми на ЕС за научни изследвания и иновации, развитие и основни данни от 1РП до „Хоризонт 2020“ с оглед на 9РП“ (септември 2017 г. – PE 608.697), стр. 32.

<u>Каре 5</u> – „Разширяването“ все още е проблем, който трябва да се преодолее

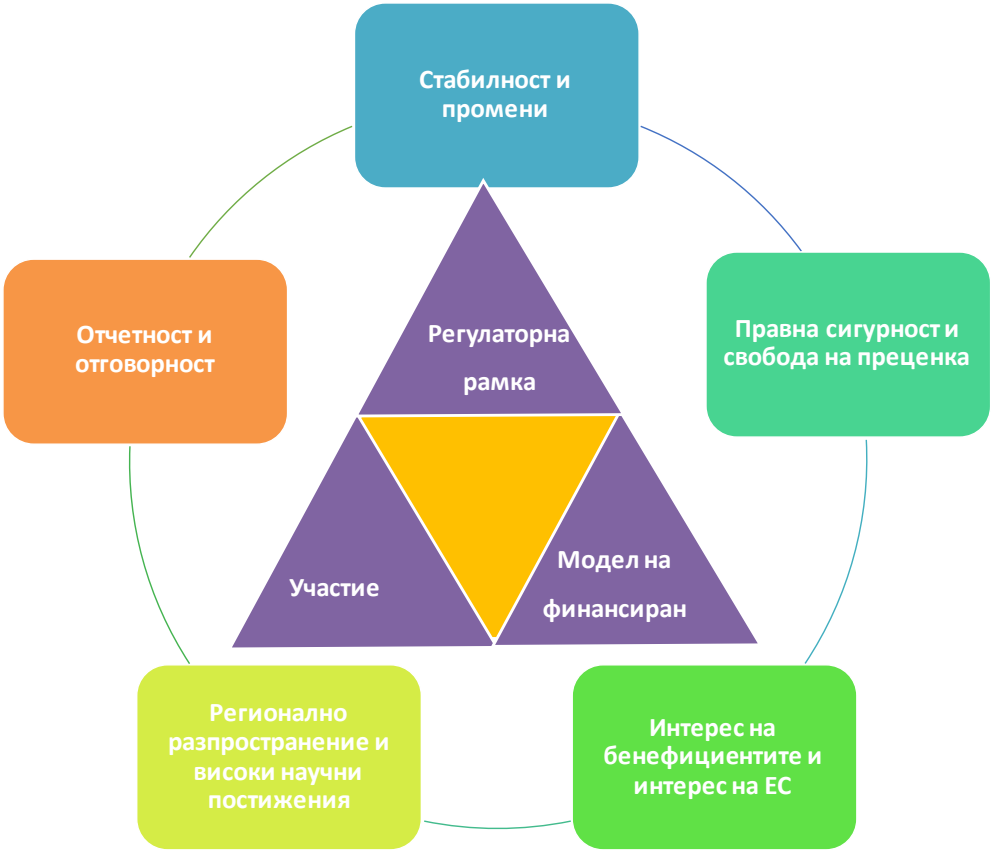
Сметната палата установи, че Общностите на знания и иновации („партньорите в ОЗИ“) и финансовото участие на Европейския институт за иновации и технологии (EIT) са концентрирани в ограничен брой държави членки. EIT е създал регионални иновационни схеми, информационен механизъм за по-добро насърчаване на иновациите в конкретни региони, за разпространяване на неговата подкрепа в по-голяма степен[20].

Дилемите в перспектива

10. Във ***<u>фигура 1</u>*** са обобщени представените по-горе дилеми. В следващите раздели се опитваме да анализираме по какъв начин тези дилеми са повлияли на модела на регулаторната рамка, на модела на финансиране и на схемата за участие.

[20] ЕСП, Специален доклад № 04/2016, точки 86 и 102.

<u>Фигура 1</u> – Дилеми, които засягат опростяването на програмите на ЕС за научни изследвания



Източник: ЕСП въз основа на законодателната рамка на „Хоризонт 2020“.

<u>„ХОРИЗОНТ 2020“: СЛОЖНА СИСТЕМА</u>

Модел на „Хоризонт 2020“

11. Сметната палата отбеляза, че прекалено сложната правна рамка на предходните рамкови програми може да представлява препятствие за ефикасното изпълнение на програмите[21]. По отношение на програма „Хоризонт 2020“ има два начина за опростяване на ненужно сложния характер на програмите – повторно изготвяне на основните правни норми („задължителните правни актове“), ръководено от

---

[21] Специален доклад № 2/2013 на ЕСП. „Осигурила ли е Комисията ефективно изпълнение на Седмата рамкова програма за научни изследвания?“ Кратко изложение V,точки 3, 89, 103, приложение II.

принципите на добра администрация[22], и/или създаване на опростен интерфейс, който да адаптира сложната система към реалния живот на изследователите. И двата начина са валидни методи за поддържане на подходящия баланс между необходимата бюрокрация и реалния живот на изследователите. Едно обаче е сигурно: опростяването е сложен процес[23].

12. В сравнение със 7РП структурата на набора от основни регламенти[24] [25] [26] е останала до голяма степен непроменена в програмата „Хоризонт 2020“ (***приложение IV***), с изключение на факта, че броят на специфичните програми е бил намален от четири на една. Комисията обаче е въвела няколко интерфейса с цел да улесни прилагането на основните регламенти от страна на бенефициентите (***фигура 2***):

- Модел на споразумението за отпускане на безвъзмездни средства (МСОБС);

---

[22] Общи принципи, които са свързани с правото на добра администрация, заложено в член 41 от Хартата на основните права на ЕС, и с принципа на открита, ефикасна и независима европейска администрация, формулиран в член 298 от ДФЕС: например пропорционалност, справедливост и равно третиране, правна сигурност, стремеж към непрекъснато подобряване.

[23] Европейска конвенция, Окончателен доклад на Работна група IX „Опростяване“, стр. 1, 29.11.2002 г. http://european-convention.europa.eu/EN/doc_register/doc_registereb92.html?lang=EN&Content=WGIX и „Окончателни заключения и препоръки на групата на високо равнище по въпросите на опростяването за периода след 2020 г.“, стр. 1.

[24] Регламент (ЕС) № 1291/2013 L 347/104 от 11 декември 2013 г. за установяване на „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/legal_basis/fp/h2020-eu-establact_bg.pdf.

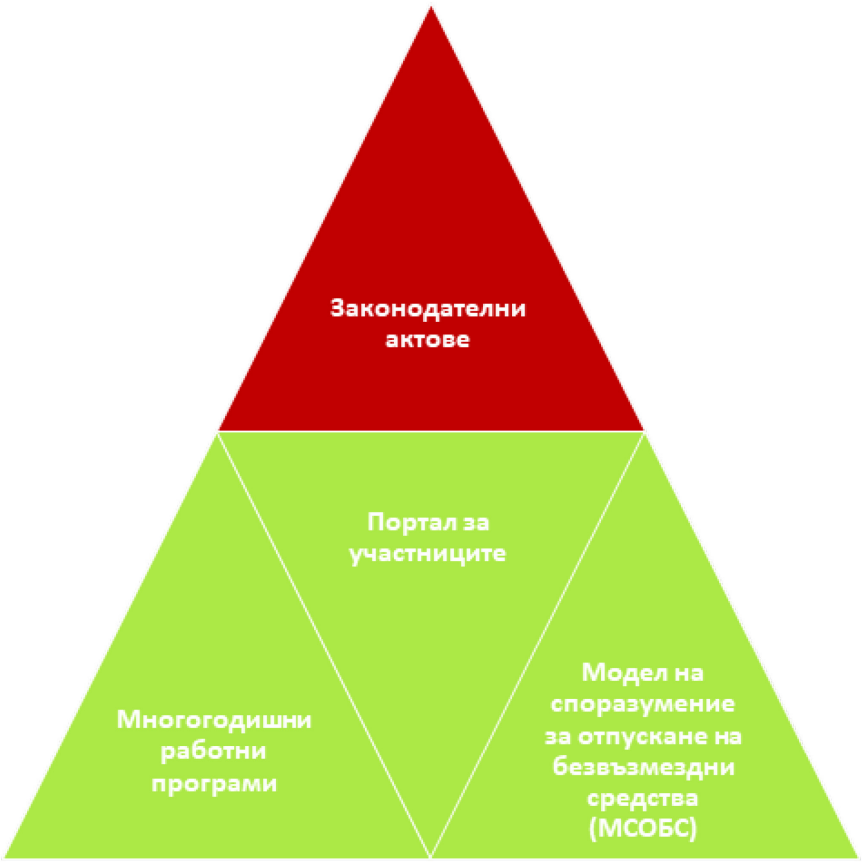
[25] Регламент (ЕС) № 1291/2013 L 347/104 е придружен от Решение L 347/965 на Съвета от 3 декември 2013 г. за създаване на специфичната програма за изпълнение на „Хоризонт 2020“ — рамковата програма за научни изследвания и иновации (2014–2020 г.) http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/legal_basis/sp/h2020-sp_bg.pdf.

[26] Правилата за участие са определени в („задължителния правен акт“) Регламент (ЕС) № 1290/2013 L 347/81 от 11 декември 2013 г. за определяне на правилата за участие и разпространение на резултатите в „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014–2020 г.) http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/legal_basis/rules_participation/h2020-rules-participation_bg.pdf.

- работни програми (многогодишни вместо годишни работни програми), които превръщат целите на специфичната програма в подробни действия;

- цифров портал за участниците[27].

<u>Фигура 2</u> – Интерфейси между законодателите, службите на Комисията и бенефициентите



Източник: ЕСП въз основа на законодателната рамка на „Хоризонт 2020“.

Модел на споразумение за отпускане на безвъзмездни средства

13. Правата и задълженията на бенефициентите се определят в споразумението за отпускане на безвъзмездни средства. Комисията е разработила модел на споразумение за отпускане на безвъзмездни средства (МСОБС) и анотиран модел на

---

[27] http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/home.html. Този портал (входен пункт за електронно администриране на финансирани от ЕС проекти за научни изследвания и иновации) не само предоставя информация по структуриран начин, но и формира цифров интерфейс за участниците в „Хоризонт 2020“.

споразумение за отпускане на безвъзмездни средства като онлайн ръководство за кандидатите. В годишния си доклад за 2016 г. Сметната палата критикува обема на ръководството (документ от 750 страници)[28]. Комисията отбеляза, че за 7РП същото съдържание е било разпределено в няколко документа, възлизащи на повече от 1 000 страници[29].

14. Широкото използване на примери в ръководството помага на бенефициентите при прилагането на правилата. Съществува риск обаче възприемането на примерите като единствено възможно решение за всички бенефициенти да ограничи възможността за свобода на преценката на бенефициентите да въведат свои собствени практики.

Работна програма

15. Работните програми имат за цел да преобразуват в конкретни действия целите на високо равнище на Европейската комисия. Съгласно годишния доклад на Сметната палата за 2015 г.[30] като цяло одитираните действия са в съответствие с целите на високо равнище, но това може да се дължи на доста широкото определяне на тези цели. Работните програми са основата, на която експертите оценяват прилагането на „Хоризонт 2020“ и стесняват подбора на проектите в съответствие с целите[31].

Портал за участниците

16. Комисията предоставя онлайн портал за участниците като единна платформа за електронно управление на заявленията и безвъзмездните средства. Целта на този портал за участниците е да помогне на кандидатите (например чрез единното бюро за информация) да намерят подробна информация за всички процеси, да разберат онези

---

[28] ЕСП, Годишен доклад за 2016 г., глава 5, точка 5.18.

[29] ЕСП, Годишен доклад за 2016 г., глава 5, точка 5.18 с отговор на Комисията.

[30] ЕСП, Годишен доклад за 2015 г., точки 3.36 и 3.37.

[31] Работна среща, проведена в Брюксел от ЕСП с крайните бенефициенти на европейските рамкови програми, 9 февруари 2015 г.

части от правната рамка на „Хоризонт 2020“, които са приложими за тяхната конкретна ситуация, и да предостави правна сигурност за техните действия[32].

Управление на програма „Хоризонт 2020“

Комисията

17. „Хоризонт 2020“ се управлява пряко от различни органи на ЕС, включително от осем генерални дирекции на Комисията, четири изпълнителни агенции (ИА) и седем съвместни предприятия (***таблица 1***)[33]. Според Комисията участниците в рамковите програми на ЕС преди „Хоризонт 2020“ са се оплаквали от непоследователно разглеждане на едни и същи въпроси от различни генерални дирекции или от други изпълнителни органи[34].

---

[32] Европейска комисия, Междинна оценка на „Хоризонт 2020“, стр. 27 и 59.

[33] Понастоящем семейството на НИИ се състои от 8 ГД (AGRI, CNECT, EAC, ENER, GROW, HOME, MOVE и RTD), 4 ИА (EACEA, EASME, ERCEA, REA), 1 децентрализирана агенция (GSA) и 7 СП (BBI, Clean Sky, ECSEL, FCH, IMI, SESAR, Shift2Rail).

[34] Европейска комисия, Доклад за последваща оценка на 7РП, стр. 64. https://ec.europa.eu/research/evaluations/index.cfm?pg=fp7.

<u>Таблица 1</u> – В управлението на „Хоризонт 2020“ участват многобройни генерални дирекции и други служби

	Програмен период		
Рамкова програма за научни изследвания и иновации	2002–2006 г.	2007–2013 г.	2014–2020 г.
Брой отговорни ГД	5	6	8
Брой отговорни членове на Комисията	4	6	8
Други органи, отговорни за изпълнението			
Изпълнителни агенции	0	2 (ERCEA, REA)	4 (EASME, ERCEA, INEA, REA)
Инициативи по член 187	0	5 СТИ (Artemis, ENIAC, FCH, CS, IMI) + SESAR	7 СП (BBI, CS, ECSEL, IMI, FCH, S2R, SESSAR) 10 договорни ПЧП
Публични инициативи	1 по член 185	4 инициативи по член 185	6 инициативи по член 185 10 ИСП
Други		2 (ЕИБ, ЕІТ)	3 (ЕИБ, ЕІТ, водещи инициативи в областта на БНТ)

Източник: ЕСП въз основа на данни, предоставени от Комисията и актуализирани през февруари 2018 г.

Уникалната роля на Общия център за подкрепа (ОЦП)

18. Сметната палата[35], както и бенефициентите[36], призовават за последователно и еднакво прилагане на правилата и за съгласувано управление на рамковите програми[37]. Сметната палата препоръча по-нататъшни подобрения, което доведе до създаването на Общия център за подкрепа (ОЦП)[38] [39]. Това намери отзвук

---

[35] ЕСП, Годишен доклад за 2016 г., точка 5.15.

[36] #Industry4Europa, октомври 2017 г., стр. 11. LERU, KISS-Horizon 2020 -Keep it simple and straightforward („Хоризонт 2020“ – Да я запазим проста и ясна“) (23 октомври 2015 г.). Заключения на Съвета („Конкурентоспособност“) 11–12 октомври 2010 г., стр. 2.

[37] ЕСП, Специален доклад № 2/2013 „Осигурила ли е Комисията ефективно изпълнение на Седмата рамкова програма за научни изследвания?“, стр. 27, точка 36.

[38] Решение C(2013)8751 на Комисията относно правилата за работа на Общия център за подкрепа за „Хоризонт 2020“, рамковата програма за научни изследвания и иновации (2014–2020 г.).

[39] ЕСП, Годишен доклад за 2016 г., точка 5.15 и приложение 3.2.

в междинната оценка на 7РП (2011 г.), в която беше изтъкната необходимостта от създаване на „Комитет за съгласуване на научноизследователската дейност“ с цел да се преодолее правната несигурност и различното третиране на едни и същи въпроси от различните органи на ЕС, управляващи безвъзмездните средства за изследвания[40].

19. Сметната палата установи, че специално през последните години Комисията е подобрила системите си за контрол чрез засилване на функцията за последващ одит чрез общата служба за одит (ОСО), която е част от Общия център за подкрепа (ОЦП)[41]. Също така службата за вътрешен одит на Комисията (IAS) е установила някои добри практики на координация с ОЦП за „Хоризонт 2020“ (***каре 6***). Освен това създаването на ОЦП има за цел преодоляването на някои от несъответствията и неефективността на последващите одити. Тъй като последващите одити в рамките на 7РП са извършвани от отделните звена за одит на различните служби за изпълнение, съществува риск бенефициентите да са били предмет на непоследователен подход и/или един и същ бенефициент да е подлаган на няколко припокриващи се одита[42].

Каре 6 – Службата за вътрешен одит е направила положителни заключения за координационните дейности на съвместното предприятие „Горивни клетки и водород“ с Общия център за подкрепа

В одит, завършен през декември 2017 г., IAS е установила, че съвместното предприятие „Горивни клетки и водород“ е въвело подходящи процеси на управление, управление на риска и вътрешен контрол, които ефективно и ефикасно са подпомогнали неговите координационни дейности с ОЦП и прилагането на инструментите и услугите на ОЦП.

---

[40] Съобщение на Комисията относно предприетите действия в резултат на доклада на експертната група по междинна оценка на Седмата рамкова програма за научни изследвания COM(2011) 52 окончателен, раздел 2.5.

[41] ЕСП, Годишен доклад за 2016 г., приложение 3.2, стр. 131.

[42] Служба за вътрешен одит (2017 г.).

Процес на вземане на решения

20. Процесът на вземане на решения относно степента на опростяване е сложен и изисква принос не само от Комисията, но и от съзаконодателите — ЕП и Съвета. В миналото ЕП например е изразил загриженост относно предлаганата единна ставка за възстановяване на разходите и задължителна фиксирана ставка за непреките разходи[43] [44], противно на мнението на Сметната палата[45].

21. По подобен начин Съветът[46] е предложил концепцията за допълнително възнаграждение за изследователи („изплащане на премии“) и е възстановил програмните комитети за подбор на отделни проекти, което е довело до възможно удължаване на времето за отпускане на безвъзмездни средства.

22. Освен това е налице твърде ограничен действителен период между приемането на основните правни актове на една рамкова програма и нейното реално започване[47], въпреки че в случая на „Хоризонт 2020“ предложенията на Комисията са били

---

[43] Европейска комисия, COM(2013) 98 окончателен от 26.2.2013 г., стр. 27 и 6 – 7.

[44] Специален доклад № 1/2004 относно управлението на непреки дейности в областта на научните изследвания и технологичното развитие по Пета рамкова програма (РП5) за научни изследвания и технологично развитие (1998–2002 г.), придружен от отговорите на Комисията, кратко изложение IV. (2004/C99/01).

[45] Становище на ЕСП № 6/2012 от 19 юли 2012 г., точка 16.

[46] Европейска комисия, COM(2013) 98 окончателен от 26.2.2013 г., стр. 7–8.

[47] Например за програмния период 2014–2020 г. датата на приемане на МФР е била 2 декември 2013 г., датата на приемане на предложенията на Комисията за законодателните актове е била 30 ноември 2011 г., а датата на приемане на законодателните актови е била декември 2013 г.

представени на законодателите две години предварително. Това затруднява задълбочената подготовка на изпълнението на програмата.

МОДЕЛ НА ФИНАНСИРАНЕ

Преход от 6РП към 7РП и „Хоризонт 2020“

23. В своето становище относно „Хоризонт 2020“ (2012 г.) Сметната палата отбеляза, че новият модел за финансиране на разходите е „радикално опростен“[48]. Значителна част от „Хоризонт 2020„обаче все още се основава на възстановяване на направените разходи. Опростените варианти за разходите, като например финансиране чрез единни ставки и стандартни таблици на разходите за единица продукт, се използват в „Хоризонт 2020“ за значителна част от бюджета, а схемите за права за получаване на плащане като награди и финансиране на проекти чрез еднократни суми обхващат само малка част. В ***таблица 2*** е показано използването на награди, а на ***фигура 3*** е представено развитието на моделите за разходите в различните рамкови програми.
В своя годишен доклад за 2016 г.[49] Сметната палата отбеляза, че при схемите с права за плащане съществува по-малка вероятност за грешки, отколкото при схемите с възстановяване на разходите (какъвто е случаят с разходите за персонал[50]) за общия бюджет. При разходите с право за получаване на плащане бенефициентите получават плащания, ако отговарят на определени условия.

---

[48] Становище на ЕСП № 6/2012, точки 16–19.

[49] ЕСП, Годишен доклад за 2016 г., каре 1.4, точки 1.10 и 1.38.

[50] ЕСП, Годишен доклад за 2016 г., точка 5.9.

<u>Таблица 2</u> – В програмите на ЕС за научни изследвания и иновации наградите се използват в ограничена степен

	Програмен период		
	2000–2006 г.(1)	2007–2013 г.(2)	2014–2020 г.
Награди	Няма	под 0,1 %	0,11 % от общия бюджет

(1) В рамките на 6РП не е имало награди.

(2) В рамките на 7РП е имало много малък брой награди за признание (например наградите „ДЕКАРТ“) и са финансирани ограничени пилотни действия в областта на поощрителните награди в програма „Здраве“, както и „Награда за жени новатори“ в края на 7РП.

Източник: ЕСП въз основа на данни, предоставени от Комисията и актуализирани през януари 2018 г.

<u>Фигура 3</u> — Развитие на моделите за разходите в рамковите програми

Източник: ЕСП.

Финансиране на проекти чрез еднократни суми

24. Финансирането на проекти чрез еднократни суми означава, че при завършването на предварително определените дейности и/или крайни продукти ще бъде изплатена фиксирана сума. С финансирането на проекти чрез еднократни суми се премахва задължението за отчитане на разходите и за последващи финансови одити на бенефициентите, получаващи финансиране от ЕС. То има потенциала да опрости възстановяването на разходите. Комисията тества две пилотни схеми по програма „Хоризонт 2020“. Първо, еднократната сума може да бъде отпусната за проекта като цяло, като размерът е определен в поканата за представяне на предложения. Второ,

еднократната сума може да бъде изчислена въз основа на оценка на разходите, предоставена от бенефициента в проектното предложение. Съгласно тези схеми бенефициентите ще получат еднократната сума, ако е налице достатъчна увереност, че са извършили описаните в плана на проекта дейности.

25. Въз основа на одитната си дейност във връзка с годишната декларация за достоверност Сметната палата анализира структурата на схемата за финансиране на проекти чрез еднократни суми в областта на научните изследвания и счита, че схемата:

- би могла да послужи като подходящ модел на финансиране, чиято относителна опростеност може да насърчи участието в „Хоризонт 2020“ по-специално на млади изследователи, МСП и нови участници,

- но може да бъде по-трудна за прилагане, защото изисква промяна на начина на мислене в научноизследователската общност, която от десетилетия е свикнала да работи със схеми за възстановяване на разходите. Освен това тя изисква промяна в подхода на Комисията по отношение на подбора, оценката, мониторинга и крайната оценка на проектите.

26. Комисията разглежда възможността да засили допълнително използването на опростени варианти за разходите, като например финансирането на проекти чрез еднократни суми. До момента това е било трудно поради липсата на подходяща информация и критерии за изпълнението, тъй като поради своето естество резултатите и въздействието на научните изследвания трудно може да се прогнозират и оценят. Те често не следват линейна траектория[51] и може да настъпят дълго време след момента на финансиране[52]. Въпреки това използването на информация и критерии за изпълнението е важно, за да се гарантира добавена стойност за ЕС във финансираните изследователски проекти и за постигане на цели на политиката като „високи научни постижения“, разпространение на резултатите и сътрудничество с промишлеността.

---

[51] ЕСП, Годишен доклад за 2015 г., точка 3.24.

[52] ЕСП, Годишен доклад за 2015 г., точка 3.31.

Приемане на счетоводните практики на бенефициентите[53]

27. Бенефициентите може да имат собствени счетоводни системи и практики, създадени в съответствие с националните законодателства и международните счетоводни стандарти (IAS). Тези законодателства и стандарти може да оставят известна свобода на преценка за методите за отчитане на разходите на бенефициентите. Вследствие на това съществува риск методите на бенефициентите за изчисляване и класифициране на разходните елементи да не отговарят на критериите за допустимост на разходите, определени във Финансовия регламент (ФР) на ЕС и на правилата за участие в програмата за научни изследвания и иновации, въпреки че тези методи са признати например от националните финансиращи органи. В резултат на това някои участници трябва да инвестират в специални счетоводни инструменти, когато обосновават някои елементи на разходите за финансирането по „Хоризонт 2020“, докато това не се налага за други национални средства.

28. Използването на обичайните счетоводни практики на бенефициентите за целите на одита намалява разходите на бенефициентите. В това отношение „Хоризонт 2020“ до известна степен позволява използването на обичайните счетоводни практики на бенефициентите[54]. Комисията обаче е предпазлива по отношение на цялостното приемане на счетоводните практики на бенефициентите, тъй като това ще засегне прилагането на еднакви правила за бенефициентите във всички държави членки. Освен това националните системи за контрол и одит по правило не проверяват направените разходи в проектите на ЕС в режим на пряко управление. Това е пречка за взаимното използване на националните одити от страна на Комисията.

---

[53] Европейски парламент, Съвет на председателите на комисии, писмо от 21.3.2017 г. относно Работната програма на ЕСП за 2018 г., стр. 4. Комисията по промишленост, изследвания и енергетика (ITRE) е предложила да се оцени „използването на националните счетоводни системи […] с цел опростяване“.

[54] Решение на Комисията от 24 януари 2011 г. относно три мерки за опростяване на прилагането на Решение № 1982/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и Решение № 970/2006/Евратом на Съвета и за изменение на Решения C(2007) 1509 и C(2007) 1652.

Промяна в процента грешки

29. В своя годишен доклад за 2016 г., глава „Конкурентоспособност за растеж и работни места“, Сметната палата установи намаляване на процента грешки (от 5,6 % през 2014 г. на 4,4 % през 2015 г. и 4,1 % през 2016 г.) (***фигура 4***). Това намаление обаче предоставя ограничена информация за прехода от 7РП към „Хоризонт 2020“, тъй като:

- разходите за научни изследвания и иновации съставляват само 59 % от всички разходи по глава „Конкурентоспособност за растеж и работни места“[55];

- от 92 одитирани операции в областта на научните изследвания и иновациите през 2016 г. 79 бяха от 7РП и само 13 от „Хоризонт 2020“; през 2015 г. в извадката на Сметната палата беше избрана само една операция по „Хоризонт 2020“.

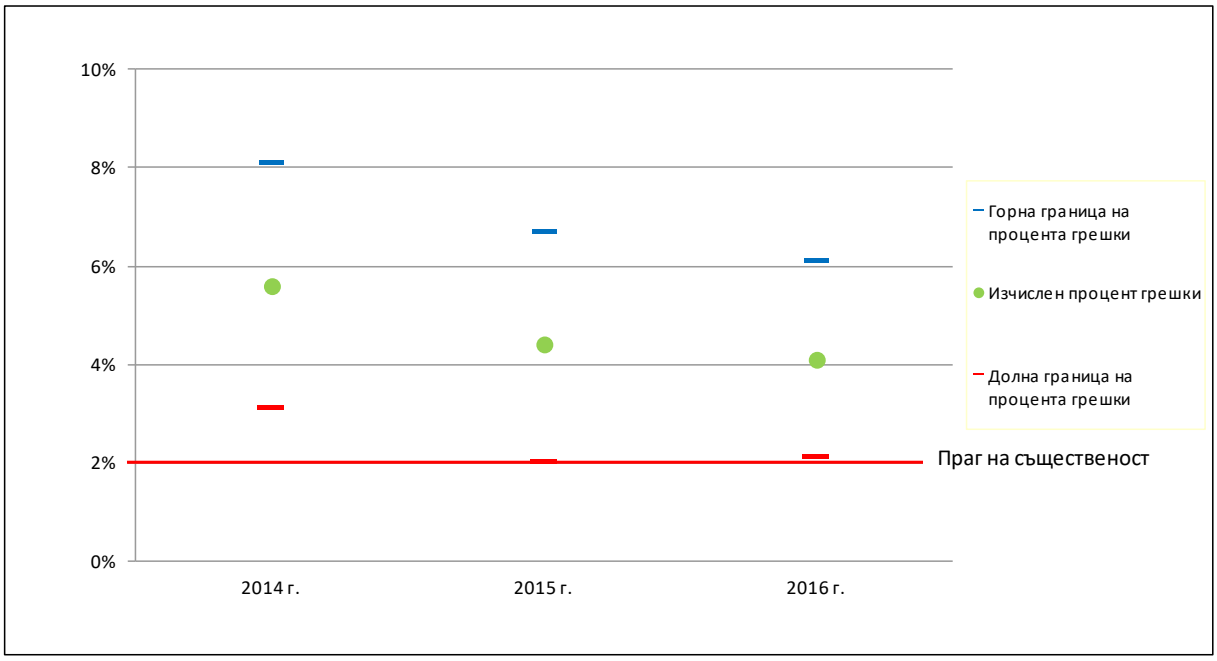
- въпреки че Сметната палата ежегодно представя своите резултати по отношение на редовността, завършването на програмите за научни изследвания може да отнеме няколко години; бенефициентите и Комисията може да правят корекции през целия период и при окончателното плащане;

- процентът грешки се основава на тези грешки, които Сметната палата е била в състояние да остойности. Възможно е да има други констатации, като например слабости на системите или неизпълнение на изискванията за документацията, които не засягат пряко редовността на проверените от Сметната палата операции. Тези констатации са взети предвид в становището на Сметната палата относно декларацията за достоверност (DAS), но поради естеството си не са включени в изчислението на процента грешки.

---

[55] ЕСП, Годишен доклад за 2016 г., каре 5.1.

<u>Фигура 4</u> – Изчислен процент грешки (%) „Конкурентоспособност за растеж и работни места“ (2014–2016 г.)



Източник: ЕСП.

30. Сметната палата установи, че повечето грешки в рамките на 7РП произтичат от неправилно прилагане на правилата за допустимост, което прави опростяването възможен инструмент за намаляване на грешките[56]. Въпреки че информацията на Сметната палата за изпълнението на „Хоризонт 2020“ е ограничена[57], тъй като тя е проверила малък брой операции, има индикации, че все още съществува риск от нередности в декларациите за разходите на бенефициентите, особено по отношение на разходите за персонал. През 2016 г. четири от тринадесетте одитирани операции по „Хоризонт 2020“ бяха засегнати от грешки. Три от тях бяха свързани с неправилно декларирани разходи за персонал въпреки въвеждането на опростени варианти за разходите и по-малко строги изисквания по отношение на отчетите за отработени часове (***<u>таблица 3</u>***). Освен това Сметната палата установи риск от погрешно тълкуване

---

[56] ЕСП, Годишен доклад за 2016 г., точка 1.10. Вж. приложение 5.2 за конкретни примери: Преглед на грешките с отражение най-малко 20 % за функция „Конкурентоспособност за растеж и работни места“ (ЕСП, Годишен доклад за 2016 г.).

[57] Сметната палата очаква повече от половината от нейната извадка от научни изследвания за годишния доклад за 2018 г. да бъде свързана с операции по „Хоризонт 2020“.

на правилата от страна на бенефициентите, особено от тези, които са по-слабо запознати с тях, като например МСП и участващите за пръв път организации и структури[58].

<u>Таблица 3</u> – Опит от годишния доклад за 2016 г. по отношение на 7РП/„Хоризонт 2020“

Разбивка на извадката от научни изследвания от годишния доклад за 2016 г.						
	7РП		„Хоризонт 2020“		Общо	
	Бр.	%	Бр.	%	Бр.	%
Проверени операции	79	100 %	13	100 %	92	100 %
От които засегнати от количествено измерими грешки, свързани с недопустими разходи	33	41 %	4	30 %	37	40 %
От които поради недопустими разходи за персонал	18	23 %	3	23 %	21	23 %

Източник: ЕСП.

<u>УЧАСТИЕ И ВИСОКИ НАУЧНИ ПОСТИЖЕНИЯ</u>

Процент подадени заявления, процент на успеваемост и процент на участие

31. С процента подадени заявления се измерва броят на подадените заявления по държави членки или по вид на групата бенефициенти. С процента на успеваемост се измерва броят на финансираните заявления спрямо общия брой подадени заявления по държави членки или по вид на групата бенефициенти. С процента на участие се измерва реално полученото финансиране по държави членки или по вид на групата бенефициенти. Високите научни постижения са водещ принцип в програмата „Хоризонт 2020“ и това означава, че въз основа на конкурентни покани се избират само най-добрите проекти.

Географски несъответствия

32. По отношение на процента подадени заявления, данните на Комисията показват, че през първите три години на програмата (2014–2016 г.) държавите членки от ЕС-15 с изключение на Люксембург са имали по-голям брой заявления по „Хоризонт 2020“,

---

[58] ЕСП, Годишен доклад за 2016 г., точка 5.5.

отколкото държавите членки от ЕС-13[59]. За някои държави членки от ЕС-13 обаче процентът подадени заявления е бил по-висок от този на държавите членки от ЕС-15, ако броят на заявленията се сравни с броя на научноизследователския персонал в съответната държава членка[60].

33. По отношение на процента на успеваемост, данните на Комисията показват, че той варира от 9 % до 18 % за заявленията по „Хоризонт 2020“ в зависимост от държавата членка[61]. В десет от държавите членки от ЕС-15 през първите три години на „Хоризонт 2020“ се наблюдава най-висок процент на успеваемост за заявленията над средната стойност от 14,8 %. Както е показано в ***таблица 4***, въпреки че средният процент на успеваемост по държави членки е намалял за програмите по последната рамка, разликите в процентите на успеваемост между държавите членки от ЕС-15 и ЕС-13 се запазват.

---

[59] Европейска комисия. Horizon 2020 in full swing – Three years on – Key facts and figures 2014 - 2016 („Хоризонт 2020“ е в пълен ход – Три години от началото – Основни факти и цифри 2014–2016 г.“), стр. 12.

[60] Пак там, стр. 13.

[61] Пак там, стр. 20.

<u>Таблица 4</u> – Държавите членки от ЕС-13 имат по-нисък процент на успеваемост[(a)] от държавите членки от ЕС-15[62]

	Група на държавата	
	ЕС-15	**ЕС-13**
6РП	*25 %*	*20 %*
7РП	*22 %*	*18 %*
„Хоризонт 2020“	*15 %*	*11,9 %*

[(a)]По отношение на броя заявления.

Източник: ЕСП въз основа на данни, предоставени от Комисията и актуализирани през февруари 2018 г.

34. Процентът на участие е резултат от процента подадени заявления и процента на успеваемост. Данните от Комисията показват, че държавите членки от ЕС-15 получават около 87,8 % от общото финансиране от „Хоризонт 2020“ през първите три години на програмата (2014–2016 г.), като в Люксембург и Португалия то е най-малко (т.е. съответно 0,3 % и 1,6 %) в сравнение с около 4,9 % за държавите членки от ЕС-13 като цяло[63]. Останалата част от финансирането се отпуска на държави извън ЕС-28[64]. За някои държави членки от ЕС-13 обаче процентът на участие е по-висок от този на държавите членки от ЕС-15, ако размерът на финансирането се сравни с броя на научноизследователския персонал в съответната държава членка[65]. Междинната

---

[62] ЕС-13 се отнася за държавите, които са се присъединили към ЕС след 2004 г., включително България, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Малта, Полша, Румъния, Словакия, Словения, Унгария, Хърватия и Чешката република. ЕС-15 се отнася за Австрия, Белгия, Германия, Гърция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Нидерландия, Обединеното кралство, Португалия, Финландия, Франция, Швеция.

[63] Европейска комисия. Horizon 2020 in full swing – Three years on – Key facts and figures 2014 - 2016 („Хоризонт 2020“ е в пълен ход – Три години от началото – Основни факти и цифри 2014 – 2016 г.“), стр. 28.

[64] Пак там, стр. 26.

[65] Пак там, стр. 29.

оценка на 7РП[66] показва, че финансирането по държави членки не е пропорционално на населението или на БВП.

Несъответствия между групите бенефициенти

35. При групите бенефициенти публичните органи съставляват около 60 % от общия брой на заявленията по „Хоризонт 2020“, докато предприятията са подали около 36 % от общия брой на заявленията по „Хоризонт 2020“[67]. По отношение на процента на успеваемост този на предприятията в „Хоризонт 2020“ е подобен на процента на успеваемост на учебните заведения (13,5 %), който е по-нисък от средния процент на успеваемост на всички групи бенефициенти (14,8 %)[68]. Като цяло предприятията получават 27 % от финансирането по „Хоризонт 2020“ през първите три години на програмата, а публичните органи получават около 69 %[69]. Останалата част от финансирането се отпуска на други субекти (които не са публични органи или предприятия)[70].

Действия за разширяване и знак за високи постижения

36. Избрана група от държави членки (т.е. държавите членки от ЕС-13, Люксембург и Португалия) и асоциирани съседни държави са допустими за действията за разширяване на Комисията. Тези действия имат за цел да се справят с причините за слабото участие на тези държави членки в „Хоризонт 2020“ чрез предоставяне на допълнителна подкрепа за разработване на политики, институционално изграждане и изграждане на капацитет, подобряване на комуникацията и изграждането на мрежи

---

[66] Междинна оценка на Седмата рамкова програма — доклад на експертната група, окончателен доклад от 12 ноември 2010 г., раздел 5.3.

[67] Европейска комисия. Horizon 2020 in full swing – Three years on – Key facts and figures 2014 - 2016 („Хоризонт 2020“ е в пълен ход – Три години от началото – Основни факти и цифри 2014 – 2016 г.“), стр. 11.

[68] Пак там, стр. 19.

[69] Пак там, стр. 24.

[70] Пак там, стр. 24.

и улесняване на необходимите структурни реформи. До този момент действията за разширяване са предназначени да обхванат предимно публичните органи за научни изследвания и образование в избраните държави, а частните дружества, включително МСП и участващите за пръв път организации и структури, не са включени пряко в обхвата им.

37. Знакът за високи постижения е знак за високо качество, присъждан на проектни предложения, които отговарят на критериите за подбор, но не са получили финансиране поради бюджетни ограничения. Ще бъде необходимо допълнително финансиране в размер приблизително на 66,3 млрд. евро, за да се финансират всички предложения, счетени досега като „високи постижения“[71]. Инструментът за МСП по програма „Хоризонт 2020“ беше избран като първи кандидат за осъществяване на инициативата за знак за високи постижения, която има за цел да подпомогне нефинансираните добри предложения от МСП, за да получат достъп до финансиране от алтернативни източници като европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове), управлявани от националните органи. По данни на Комисията са присъдени 8 781 удостоверения за знак за високи постижения на проектни предложения по инструмента за МСП, които не са могли да бъдат финансирани в рамките на „Хоризонт 2020“.

ПРИНОС КЪМ ОПРОСТЯВАНЕТО ЗА НАУЧНИТЕ ИЗСЛЕДВАНИЯ В ПЕРИОДА СЛЕД „ХОРИЗОНТ 2020“

Къде може да се установи опростяване?

38. В сравнение с предишните програми за научни изследвания практикуващите специалисти считат, че „Хоризонт 2020“ е най-добрата програма на ЕС за научни

---

[71] Европейска комисия, Мониторинг на рамковите програми https://ec.europa.eu/research/evaluations/index.cfm?pg=monitoring.

изследвания и иновации досега[72]. Различните участници признават значителните усилия за опростяване, положени от Комисията, и насърчават по-нататъшното опростяване[73] [74] [75] [76] [77].

39. При анализа на Сметната палата бяха установени следните области с видими усилия за опростяване:

- подобрен достъп до основните правни разпоредби благодарение на създаването на интерфейси като модела на споразумението за отпускане на безвъзмездни средства (МСОБС), работната програма и портала за участниците (***точки 12–16***);

- създаване на Общ център за подкрепа (ОЦП) и неговата функция при опростяването, заради която Комисията определя за него ръководна роля при

---

[72] Втора конференция относно изпълнението и по-нататъшното опростяване на „Хоризонт 2020“, 28 февруари 2017 г. http://ec.europa.eu/research/index.cfm?pg=events&eventcode=21CCBCEC-AF19-3ABA-EA2990E929F25BAC.

[73] ЕК, Документ за размисъл относно бъдещето на финансите на ЕС, COM(2017) 358, 28 юни 2017 г., точка 4.2.3.

[74] Например: EUA, От визия към действие: Какво предлага EUA за следващата рамкова програма за научни изследвания и иновации (9РП). И ЕК, Доклад относно проучването за опростяване на „Хоризонт 2020“, стр. 28.

[75] ЕП, Решение относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2015 г. (43). P8_TA(2017/0143), 27 април 2017 г., стр. 23, 24, 41 и 50, параграфи 34, 43, 161 и 214. И ЕП, Комисия по промишленост, изследвания и енергетика, Доклад относно оценката на изпълнението на „Хоризонт 2020“ с оглед на междинната ѝ оценка и предложението за Деветата рамкова програма, стр. 7, 19 и 30, параграф 49 и предложение D1. И ЕП, Служба на ЕП за парламентарни изследвания, Horizon 2020 EU framework programme for research and innovation, European Implementation Assessment („Хоризонт 2020“, Рамковата програма на ЕС за научни изследвания и иновации. Оценка за прилагането на европейско равнище) (PE 598.599).

[76] Проект на заключения на Съвета 5940/18 ADD1 (стр. 12) относно процедурата по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2016 г., глава 5 „Конкурентоспособност за растеж и работни места“, стр. 12.

[77] Становище на Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК) относно „Междинна оценка на „Хоризонт 2020“, раздели 5.1 и 5.4 (INT/792), параграфи 5.1 и 5.4.

въвеждането на единна електронна система за управление на заявленията в Комисията[78] (***точки 18–19***);

- използване на опростени варианти за разходите като финансирането на проекти чрез еднократни суми (***точки 24–26***);

- по-голяма гъвкавост при отчитането на разходите, като например частично приемане на обичайните практики на бенефициентите за счетоводно отчитане на разходите (***точки 27–28***).

40. В контекста на присъщите дилеми, описани в настоящия обзорен документ обаче, опростяването продължава да е трудно в следните области:

- основните регламенти остават трудни за разбиране от участниците, особено за тези, които са по-слабо запознати с правилата, като например МСП (***точки 11–16 и 30***);

- прилагането на опростени варианти за финансиране остава трудно за бенефициентите (например необходимостта да адаптират своите практики за счетоводно отчитане на разходите), както и тяхното контролиране от одиторите (например липсата на одитни доказателства); освен това все още няма солидни данни, които да доказват връзката между усилията за опростяване и процента на количествено измеримите грешки (***точки 27–30*** и ***карета 3 и 4***);

- процентът на успеваемост на подадените заявления е намалял в последователните програми за научни изследвания; държавите членки от ЕС-13 изостават от държавите членки от ЕС-15 (точка ***33*** и ***таблица 4***).

[78] Оперативни заключения от заседанието на Общия управителен съвет (ОУС) на Комисията от 26.10.2016 г.

41. Според Групата на високо равнище за програмите за научни изследвания[79]: „Хоризонт 2020“ е постигнала забележително опростяване“ и съветът е да „продължи да опростява“[80]. Опитът на Сметната палата от одитите във връзка с опростяването показва необходимостта да се следва линията на намаляване на тежестта за бенефициентите, съгласуване на правилата с техните обичайни практики, признати от националните финансиращи органи, оптимизиране на процесите на управление на Комисията и възприемане на подход към контролните дейности, основан в по-голяма степен на риска, когато това е оправдано[81]. Освен това Сметната палата препоръчва опростените варианти за разходите, като например разходите за единица продукт, еднократните суми, финансирането чрез единни ставки и наградите, също да се вземат предвид с цел намаляване на правната несигурност.[82]

Предложения за опростяване в периода след „Хоризонт 2020“

42. Анализът на Сметната палата показва, че е необходимо да се обърне внимание на следните области, като се вземат предвид предходните специални доклади и становища на ЕСП:

---

[79] Независимата група на високо равнище относно максималното повишаване на въздействието на програмите за научни изследвания и иновации публикува своя доклад LAP-FAB-APP („Изследвания — производство — приложение“) (юли 2017 г.).

[80] LAB – FAB – APP – Investing in the European future we want („Изследвания — производство — приложение — Инвестиране в желаното от нас европейско бъдеще“), Европейска комисия, юли 2017 г., стр. 18 и стр. 6 (препоръка 7).

[81] ЕСП, Специален доклад № 2/2013.

[82] ЕСП, Годишен доклад за 2016 г., точка 5.31.

Предложение 1 (стабилност и промени) – необходимост да се предостави разумен срок от приемането до прилагането на правните актове[83] [84]

- съответните участници като Комисията и бенефициентите се нуждаят от достатъчно време, за да се адаптират към новата правна рамка въз основа на принципите на добра администрация (***точки 4, 11 и 20–22***).

Предложение 2 (отчетност и ангажираност) – необходимост от оценяване на по-нататъшното използване на опростени варианти за разходите като финансиране на проекти чрез еднократни суми и награди[85] [86] [87]

- следва да се оцени по-нататъшното използване на опростени варианти за разходите с цел да се насърчи по-широкото участие на всички видове групи бенефициенти (като например МСП и нови участници) въз основа на по-подходящи критерии за изпълнението (***точки 5 и 24–26***).

---

[83] Специален доклад № 2/2017: „Договарянето от страна на Комисията на споразумения за партньорство и програми в областта на сближаването за периода 2014–2020 г.“, кратко изложение, точка X, фигура 3, точки 36–37, точки 138–139, препоръка 1.

[84] Специален доклад № 1/2004 относно управлението на непреки дейности в областта на научните изследвания и технологичното развитие по Пета рамкова програма (РП5) за научни изследвания и технологично развитие (1998–2002 г.), придружен от отговорите на Комисията (2004/C 99/01), кратко изложение VI.

[85] Годишен доклад за 2016 г., точки 5.31, препоръка 1.

[86] Специален доклад № 2/2013 „Осигурила ли е Комисията ефективно изпълнение на Седмата рамкова програма за научни изследвания?“, препоръка 5.

[87] Становище № 6/2012 относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на правилата за участие и разпространение на резултатите от рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“ (2014–2020 г.), Обобщение XI „Награди“, точка 36.

Предложение 3 (правна сигурност и свобода на преценка) – необходимост да се обясни използването на насоки като правила с необвързващ характер[88]

- използването на интерфейси, като например насоки, като допълнение към правните разпоредби не следва да възпрепятства свободата на преценка за отделните практики (***точки 6–7 и 11–16***).

Предложение 4 – (интерес на бенефициентите и интерес на ЕС) – необходимост от допълнително съгласуване на разпоредбите на програмата със счетоводните практики на бенефициентите[89]

- приемането на счетоводните практики на бенефициентите трябва да продължи в съответствие с новия Финансов регламент и, когато това е обосновано, то трябва да се основава на работата на другите, като например сертифициране от компетентните национални органи. (***точки 8 и 27–28***).

Предложение 5 (регионално разпространение и високи научни постижения) – необходимост от признаване на валидирани добри предложения за научни

---

[88] Специален доклад № 2/2013 „Осигурила ли е Комисията ефективно изпълнение на Седмата рамкова програма за научни изследвания?“, кратко изложение III, точки 26, 31 и 34.

[89] Специален доклад № 2/2013 „Осигурила ли е Комисията ефективно изпълнение на Седмата рамкова програма за научни изследвания?“, кратко изложение VI, буква а), точки 21–22, препоръка 1.

изследвания в рамките на „Хоризонт 2020“ в други европейски и национални програми чрез следване на подходящ механизъм за координация[90] [91] [92]

- оценката и подборът на добри предложения за научни изследвания за „Хоризонт 2020“ трябва да се признават в другите политики на ЕС, като например политиката на сближаване, с цел избягване на ненужно дублиране на работата между службите на Комисията в съответствие с подхода „обслужване на едно гише“ и за да се гарантира общата ефективност на процесите при разпределянето на средствата на ЕС (***точки 9, 33, 35 и 37***).

---

[90] Специален доклад № 2/2013 „Осигурила ли е Комисията ефективно изпълнение на Седмата рамкова програма за научни изследвания?“, кратко изложение VI, букви б) и в), фигура 5, точки 31–34, препоръки 2, 3 и 4.

[91] Специален доклад № 2/2010 „Ефективност на схемите за подпомагане на проектни проучвания и изграждане на нови инфраструктури по Шестата рамкова програма за изследвания“, препоръка 2.

[92] Становище № 6/2012 относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на правилата за участие и разпространение на резултатите от рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“ (2014–2020 г.), въведение, точка 2, обобщение II и точка 9.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Дейност на ЕСП относно рамковите програми на ЕС за научни изследвания и иновации

- Годишни доклади и специални доклади на ЕСП за 2015 г. и 2016 г.[1]
- Специални доклади на ЕСП:
  - Специален доклад № 4/2016: „Европейският институт за иновации и технологии следва да промени механизмите си за постигане на резултати и някои елементи на модела си на функциониране, за да постигне очакваното въздействие“.
  - Специален доклад № 2/2013 „Осигурила ли е Комисията ефективно изпълнение на Седмата рамкова програма за научни изследвания?“
  - Специален доклад № 2/2010 „Ефективност на схемите за подпомагане на проектни проучвания и изграждане на нови инфраструктури по Шестата рамкова програма за изследвания“.
  - Специален доклад № 8/2009: „Постигнали ли са своите цели „мрежите за високи научни постижения“ и „интегрираните проекти“ в политиката на Общността в областта на изследванията?“
  - Специален доклад № 1/2004: „Управлението на непреки дейности в областта на научните изследвания и технологичното развитие по Пета рамкова програма (РП5) за научни изследвания и технологично развитие (1998–2002 г.)
- Становища на ЕСП:
  - Становище № 6/2012 относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на правилата за участие и разпространение на резултатите от рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“ (2014–2020 г.).

---

[1] https://www.eca.europa.eu.

- Становище № 1/2006 относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на правилата за участие на предприятия, изследователски центрове и университети за изпълнението на седмата рамкова програма на Европейската общност и за установяване на правила за разпространение на резултатите от изследванията (2007–2013 г.).

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Списък на работните семинари и конференциите с участието на служители на ЕСП

1. Работна среща „Опит от практиката с крайните бенефициенти от европейските рамкови програми за научни изследвания и иновации 7РП/„Хоризонт 2020“, 9 февруари 2015 г., Брюксел.

2. Симпозиум „Одитирането е слушане“ *Принципи на одита и одитни стандарти: произход, връзки и последици*, 2 юли 2015 г., ЕСП, Люксембург.

3. Освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета на комисар Карлуш Моедаш – изследвания, наука и иновации, в присъствието на г-н Бренинкмейер, годишен доклад за 2014 г., 3 декември 2015 г., Брюксел.

4. Работна среща на ЕСП, „Теоретична рамка относно правната несигурност на крайните бенефициенти на субсидии от ЕС“, 11 март 2016 г., Брюксел.

5. Представяне на специалния доклад на ЕСП относно EIT, Брюксел, 21 април 2016 г., ЕП, Брюксел.

6. ITRE – Обмен на мнения относно Годишния доклад на ЕСП за 2015 г., 10 ноември 2016 г., Брюксел.

7. ITRE, Работна група по въпросите на „Хоризонт 2020“: „Опростяване и счетоводна система: единна ставка срещу пълни разходи/сътрудничество с Европейската сметна палата“, 8 декември 2016 г.,Брюксел.

8. ЕП, Комисия по бюджетен контрол (CONT), Обмен на мнения с комисар Карлуш Моедаш, отговарящ за изследванията, науката и иновациите, в присъствието на отговорния член на Европейската сметна палата Алекс Бренинкмейер, Брюксел, Годишен доклад за 2015 г., 24 януари 2017 г.

9. Неформален диалог между IDEA-league, Европейската комисия и Европейската сметна палата, 28 март 2017 г., Брюксел.

10. Дискусия с IGLO, „Финансиране на научните изследвания и годишния доклад на ЕСП за 2016 г.“, 7 юни 2017 г., Брюксел.

11. ЕП – изслушване в комисия CONT „От Седмата рамкова програма към „Хоризонт 2020“, 21 юни 2017 г., Брюксел.

12. Неформална среща на заинтересованите страни относно опростяването на бъдещата рамкова програма (9РП), Асоциация на европейските университети (EUA), 11 октомври 2017 г., Брюксел.

13 Политическа проява на EARTO,. „Към 9РП: Максимално повишаване на въздействието на научните изследвания и иновациите, за да се гарантира позицията на Европа като фактор от световно значение“, 11 октомври 2017 г., Брюксел.

14 ЕП, Комисия по бюджетен контрол (CONT), Обмен на мнения с комисар Карлуш Моедаш, отговарящ за изследванията, науката и иновациите, в присъствието на отговорния

член на Европейската сметна палата Алекс Бренинкмейер,Годишен доклад за 2016 г., 19 октомври 2017 г., Брюксел.

15 Работна среща на заинтересованите страни относно по-нататъшното опростяване на изпълнението на рамковите програми за научни изследвания и иновации, 20 октомври 2017 г., Брюксел.

16 Посещение на директора на Общия център за подкрепа (ГД „Научни изследвания и иновации“) в ЕСП, 15 ноември 2017 г., Люксембург.

ПРИЛОЖЕНИЕ III

Преглед на въведеното значително опростяване след 5РП[1]

5РП – 6РП

- Въвеждане на онлайн системата за представяне на предложения по електронен път (СППЕП) за представяне на предложения и разработване на електронни инструменти
- Въвеждане на одитни сертификати
- Въвеждане на колективна финансова отговорност на партньорите по проектите
- Приемане на план за действие за рационализация и ускоряване, чиито основни действия са: намаляване на срока за сключване на договори, изясняване на правилата, подобряване на информацията, подобряване на вътрешното управление

6РП – 7РП

- Изясняване на правната рамка с приемането на общо споразумение за отпускане на безвъзмездни средства вместо общ договор
- Намаляване на тежестта на отчитането чрез увеличаване на стандартната продължителност на периодите на отчитане на проектите (18 вместо 12 месеца)
- Удължаване на двуетапното представяне на проектни предложения

Модел на финансиране

- Премахване на модела на „допълнителни разходи“ (който не позволяваше на университетите да начисляват разходи за персонал за постоянно наетите служители)
- Приемане на „опростен метод“ за изчисляване на непреките разходи за бенефициентите, които нямат система за отчитане на всички разходи
- Еднократни суми за държавите партньори в международното сътрудничество (ДПМС)

[1] ЕСП въз основа на Комисията (февруари 2018 г.).

Одити и проверки

- Въвеждане на предварителна заверка на методиката за разходите за средните разходи за персонал (CoMAv)
- Подобрения на системата на одитните сертификати (приета въз основа на процедури за сертифициращите одитори и въвеждане на „Сертификат за финансовите отчети“ (СФО)
- Значително намаляване на броя на СФО чрез въвеждане на изискване за минимален праг (375 000 евро) за СФО
- Приемане на насоки за проверка на финансовата жизнеспособност на кандидатите – които осигуряват еднакво третиране и по-голяма правна сигурност. Създаване на ECP (единна система за регистрация „на едно гише“), която да позволява на участниците да представят само веднъж своята основна правна, административна и финансова информация. Тази задача е делегирана на Изпълнителната агенция за научни изследвания
- Създаване на Гаранционен фонд, който дава възможност за реформиране на системата на предварителни проверки и премахването на банковите финансови гаранции
- Приемане на три мерки за опростяване на управлението на безвъзмездните средства за изследвания по 7РП на ЕС (средни разходи за персонал, единна ставка за собствениците на МСП, създаване на Комитет за съгласуване на научноизследователската дейност) (C(2011) 174 окончателен от 24.1.2011 г. (публикувано в портала за участниците)
- Опростяване на процеса на възстановяване на разходите, изясняване на допустимостта на данъците и таксите, свързани с възнаграждението (C(1720) 12.12.2009 г. (публикувано в портала за участниците)
- Решение на Комисията за използване на единни ставки за покриване на разноските по престоя, направени от бенефициентите по време на пътуване, извършено в рамките на безвъзмездни средства за непреки дейности, сключени по линия на Седмата рамкова програма на Европейската общност (2007–2013 г.) и Седмата рамкова програма на Европейската общност за атомна енергия (Евратом) (2007 2011 г.)

<u>7РП – Х2020</u>

Модел на финансиране

- Радикално опростен модел на финансиране:

- Единен процент на финансиране за всеки проект, който заменя сложната матрица на проценти на финансиране по категории организации и видове дейности съгласно 7РП

– Единна фиксирана ставка (25 %) за покриване на непреки разходи, която заменя четирите варианта за непреки разходи съгласно 7РП

Одити и проверки

– Намаляване на броя на предварителните проверки на финансовите възможности: проверяват се само частните координатори (никой от другите партньори, чиито рискове се покриват от гаранционния фонд)

– Допълнително значително намаляване на броя на СФО (само по един за бенефициент по проект в края и само ако участието въз основа на действителните разходи и разходите за единица продукт, изчислени в съответствие с обичайните практики на бенефициента за счетоводно отчитане на разходите, е най-малко 325 000 евро).

– Вече няма задължение за отчитане на работното време за персонала, който работи по проекта на пълно работно време, опростено отчитане на времето за персонала, работещ по проекта на непълно работно време

– Една централна служба на ЕС за одит на разходите за научни изследвания и иновации с единна одитна стратегия за всички изпълнителни органи; периодът на одита след приключването на проектите е намален от 5 на 2 години

Права върху интелектуална собственост (ПИС)

– По-лесно прехвърляне на ПИС с по-малка намеса от страна на Комисията (Правила за участие в „Хоризонт 2020“, член 44)

Комуникации/ИТ

– Портал за участниците: единен портал за целия обмен на информация между бенефициентите и изпълнителните органи, управляващи безвъзмездните средства по „Хоризонт 2020“, както и за експертите
– Електронно управление: изцяло безкнижно управление на безвъзмездните средства и договорите с експерти; автоматично безкнижно съхранение и архивиране на документи

Срок за предоставяне на безвъзмездни средства (8 месеца)

– Подход без договаряне
– Ускоряване на административните процеси

ПРИЛОЖЕНИЕ IV

Основно законодателство и насоки за рамковите програми

Вид документ (брой, страници)	**Програмен период**		
	2002–2006 г.	**2007–2013 г.**	**2014–2020 г.**
Правно основание - Регламент(и) - Правила за участие - Специфични програми	(1513/2002/ЕО, 33) (2321/2002, 12) 3 специфични програми (общо: 73 страници) 2002/834/ЕО 2002/835/ЕО 2002/836/ЕО	(1982/2006/ЕО, 41) (1906/2006, 18) 4 специфични програми (общо: 284 страници) 2006/971/ЕО 2006/972/ЕО 2006/973/ЕО /2006/974/ЕО	(1291/2013, 70) (1290/2013, 23) 1 специфична програма (2013/743/ЕС, 77 страници)
Правни документи за изпълнение - Работни програми - Модел(и) на споразумение(я) за отпускане на безвъзмездни средства[1]	(18 документа, 994 страници)	(7 документа, 9 048 страници) (21 документа, 1 554 страници)	(3 документа, 5 487страници) (26 документа, 2 897 страници)
Документи с насоки Относно споразуменията за отпускане на безвъзмездни средства[2]		(29 документа, 800 страници)	(1 документ, 750 страници.)
Други Инициативи по член 185: - EDCTP (Партньорство за клинични изпитвания между европейските и развиващите се държави) - Eurostars - EMRP (2009 г.)/EMPIR (2014 г.) - AAL - BONUS - PRIMA Съвместни предприятия: – СП „БП“ – ИИЛ2 – CS2 – ECSEL – ГКВ 2 – SESAR – S2R		– (743/2008, 10 страници) (912/2009, 14 страници) (742/2008, 9 страници) (862/2010, 14 страници) (560/2014, 22 страници) (557/2014, 23 страници) (558/2014, 31 страници) (561/2014, 27 страници) (559/2014, 22 страници) (219/2007, 11 страници – изменен с 1361/2008, 6 страници и 721/2014, 8 страници) (642/2014, 25 страници)	(556/2014, 16 страници) (553/2014, 13 страници) (555/2014, 11 страници) (554/2014, 13 страници) (2017/1324, 15 страници)

Източник: ЕСП въз основа на Комисията (февруари 2018 г.).

ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Служба за публикации

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors

©Европейски съюз, 2018 г.
За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.