

## III

(Akty przygotowawcze)

## TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

## OPINIA NR 6/2012

(przedstawiona na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

**w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady uczestnictwa i upowszechniania dla programu „Horyzont 2020” – programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020)**

(2012/C 318/01)

## SPIS TREŚCI

	Punkt	Strona
WSTĘP .....	1–3	2
STRESZCZENIE .....	I–XIII	3
UWAGI OGÓLNE .....	4–8	4
UWAGI SZCZEGÓŁOWE .....	9–38	5
Wspólne ramy strategiczne .....	9	5
Spójny zbiór zasad uczestnictwa .....	10–14	5
Nowy model finansowania kosztów .....	15–20	6
Uproszczone kryteria kwalifikowalności i finansowania .....	21–23	6
Strategia kontroli Komisji .....	24–32	7
Nowe formy finansowania .....	33–35	8
Innowacje .....	36–38	9
ZAŁĄCZNIK – Cele i priorytety stanowiące podstawę środków upraszczających w „pakiecie regulacyjnym”		10

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w szczególności jego art. 179–190 oraz art. 287 ust. 4 akapit drugi,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich<sup>(1)</sup>, ostatnio zmienione rozporządzeniem (UE, Euratom) nr 1081/2010 z dnia 24 listopada 2010 r.<sup>(2)</sup>,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich<sup>(3)</sup>, ostatnio zmienione rozporządzeniem Komisji (WE, Euratom) nr 478/2007 z dnia 23 kwietnia 2007 r.<sup>(4)</sup>,

uwzględniając rozporządzenie (WE) nr 1906/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiające zasady uczestnictwa przedsiębiorstw, ośrodków badawczych i uczelni wyższych w działaniach prowadzonych w ramach siódmego programu ramowego oraz zasady upowszechniania wyników badań (2007–2013)<sup>(5)</sup>,

uwzględniając zbiór wniosków ustawodawczych Komisji, który składa się z wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) (COM(2011) 809 wersja ostateczna), wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady uczestnictwa i upowszechniania dla programu „Horyzont 2020” – programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) (COM(2011) 810 wersja ostateczna), wniosku dotyczącego decyzji Rady ustanawiającej program szczegółowy wdrażający program „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) (COM(2011) 811 wersja ostateczna) oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady dotyczącego programu badawczo-szkoleniowego Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (2014–2018) uzupełniającego „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (COM(2011) 812 wersja ostateczna),

uwzględniając wniosek Rady z dnia 6 stycznia 2012 r. o wydanie opinii w sprawie zasad uczestnictwa,

uwzględniając komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący programu „Horyzont 2020” – programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (COM(2011) 808 wersja ostateczna), do którego dołączono dokumenty robocze służb Komisji (SEC(2011) 1427 wersja ostateczna i SEC(2011) 1428 wersja ostateczna),

uwzględniając decyzję Komisji C(2011) 174 wersja ostateczna zatytułowaną „Decyzja Komisji z dnia 24 stycznia 2011 r. w sprawie trzech środków upraszczających wykonanie decyzji nr 1982/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i decyzji Rady 2006/970/Euratom oraz zmieniająca decyzje C(2007) 1509 i C(2007) 1625”,

uwzględniając sprawozdania roczne i sprawozdania specjalne Trybunału oraz jego opinię nr 1/2006 w sprawie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady uczestnictwa przedsiębiorstw, ośrodków badawczych i uczelni wyższych w działaniach prowadzonych w ramach siódmego programu ramowego oraz zasady upowszechniania wyników badań (2007–2013)<sup>(6)</sup>, opinię nr 1/2010 pt. „Poprawa finansowego zarządzania budżetem Unii Europejskiej: Zagrożenia i wyzwania”<sup>(7)</sup>, opinię nr 6/2010 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Unii Europejskiej<sup>(8)</sup> oraz opinię nr 7/2011 dotyczącą wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006<sup>(9)</sup>,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

## WSTĘP

1. Poprzednik programu „Horyzont 2020”, siódmy program ramowy w zakresie badań i rozwoju technologicznego (7. PR), był powszechnie krytykowany za swoją złożoność (np. różnorodność systemów i instrumentów finansowania) oraz zasady uczestnictwa (np. niespójność stosowania zasad lub wdrażania procedur)<sup>(10)</sup>. W związku z tym Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej określiły uproszczenie zarządzania funduszami przeznaczonymi na badania i innowacje

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1.

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 311 z 26.11.2010, s. 9.

<sup>(3)</sup> Dz.U. L 357 z 31.12.2002, s. 1.

<sup>(4)</sup> Dz.U. L 111 z 28.4.2007, s. 13.

<sup>(5)</sup> Dz.U. L 391 z 30.12.2006, s. 1.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 203 z 25.8.2006, s. 1.

<sup>(7)</sup> <http://eca.europa.eu>

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 334 z 10.12.2010, s. 1.

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 47 z 17.2.2012, s. 1.

<sup>(10)</sup> Na przykład: ocena okresowa siódmego programu ramowego, sprawozdanie końcowe, 12 listopada 2010 r., s. 56; opinia nr 1/2006 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, pkt 12 i następne oraz sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2009, pkt 6.7.

oraz ich wdrażania jako cel o najwyższym priorytecie politycznym<sup>(1)</sup>. Komisja wprowadziła już środki mające na celu zaradzenie niektórym obecnym niedociągnięciom podczas realizacji 7. PR. Na przykład decyzja Komisji z dnia 24 stycznia 2011 r. umożliwiła beneficjentom, pod pewnymi warunkami, stosowanie własnych praktyk księgowych przy ubieganiu się o zwrot kosztów projektu.

2. Głównym celem zasad uczestnictwa dla programu „Horyzont 2020”<sup>(2)</sup> jest wykorzystanie środków upraszczających, które wdrożono już w 7. PR. Zasady te określają warunki wyboru projektów, uczestnictwa podmiotów w projektach, finansowania projektów, formułują warunki finansowania, takie jak stawki finansowania i wymogi w zakresie kwalifikowalności, oraz zasady upowszechniania wyników. Kwestie te nie tylko są istotne dla beneficjentów, lecz mogą również wywierać wpływ na ogólną realizację programu ramowego „Horyzont 2020”. Na przykład mniejsza atrakcyjność spowodowana złożonymi zasadami zwiększa ryzyko nieosiągnięcia ogólnego celu programu, którym jest wspieranie realizacji strategii „Europa 2020”.

3. Struktura opinii Trybunału w możliwie największym stopniu odpowiada strukturze uzasadnienia Komisji odnoszącego się do „proponowanych zasad”. Uwzględniono w niej jednak również ogólny kontekst „pakietu regulacyjnego”, a w szczególności środki zarządzania obejmujące nową strategię kontroli, określone we wniosku dotyczącym „rozporządzenia w sprawie programu »Horyzont 2020«”.

## STRESZCZENIE

I. Uproszczenie jest główną przekrojową zasadą leżącą u podstaw rozwiązań zawartych w „proponowanych zasadach”. Ogólnie Trybunał uważa, że rozwiązania te, jeżeli zostaną wdrożone zgodnie z zamierzeniami, przyczynią się w dużym stopniu do ograniczenia problemów związanych z finansowaniem przez Unię badań naukowych. Ponieważ powodzenie tych rozwiązań będzie przede wszystkim zależeć od ich skutecznego wdrożenia, kluczowe znaczenie będą mieć terminowe, praktyczne, jasne i jednoznaczne wytyczne w tym zakresie.

II. W programie „Horyzont 2020” należy wprowadzić mechanizmy koordynacji z innymi politykami UE, takimi jak polityka spójności, w celu potencjalnego zwiększenia efektu mnożnikowego zasobów Unii, przyspieszenia tworzenia ujednoliconej europejskiej przestrzeni badawczej oraz złagodzenia potencjalnego ryzyka kumulowania różnych funduszy UE w przypadku tego samego działania.

<sup>(1)</sup> Rada Unii Europejskiej (10268/10) – konkluzje Rady przyjęte przez Radę ds. Konkurencyjności na posiedzeniu w dniu 26 maja 2010 r., s. 2; oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2010 r. (P7\_TA (2010)0401), pkt 7 i następne.

<sup>(2)</sup> Zbiór wniosków dotyczących programu „Horyzont 2020” (zwany dalej „programem »Horyzont 2020«” lub „pakietem regulacyjnym”) składa się z rozporządzenia ustanawiającego program „Horyzont 2020” (COM(2011) 809 wersja ostateczna) (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie programu »Horyzont 2020«”), wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego zasady uczestnictwa i upowszechniania dla programu „Horyzont 2020” – programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) (zwanego dalej „proponowanymi zasadami” lub „zasadami”), COM(2011) 810 wersja ostateczna, oraz wniosku dotyczącego decyzji Rady ustanawiającej program szczegółowy wdrażający program „Horyzont 2020”, COM(2011) 811 wersja ostateczna.

III. Poprzez wprowadzenie jednego zbioru zasad oraz umożliwienie odstępstw wyłącznie w przypadkach uzasadnionych szczególnymi potrzebami Komisja osiągnęłaby postęp w tworzeniu spójnego zbioru zasad uczestnictwa. Trybunał podkreśla, że „proponowane zasady” muszą być stosowane konsekwentnie we wszystkich działaniach prowadzonych w ramach programu „Horyzont 2020” oraz w ścisłej koordynacji między poszczególnymi organami wykonawczymi. Wszelkie wyjątki od zakresu stosowania „proponowanych zasad” powinny zostać jasno uzasadnione i ograniczone do niezbędnego minimum.

IV. Trybunał uważa, że radykalne uproszczenie modelu finansowania kosztów zwiększy jego wiarygodność, obniży ryzyko nieprawidłowości w zestawieniach wydatków poniesionych przez beneficjentów, zmniejszy stopień złożoności księgowości projektu oraz wyeliminuje niektóre z etapów weryfikacji niezbędnych w obecnym modelu finansowania 7. PR, co ułatwi i przyspieszy proces rozpatrywania wniosków.

V. W „proponowanych zasadach” należy jednak wyraźnie rozróżnić działania kwalifikujące się do uzyskania zwrotu 100 % kosztów i działania podlegające ograniczeniu do maksymalnie 70 % (działalność zbliżona do rynku). Przepisy wykonawcze powinny wyraźnie określać znaczenie „działalności zbliżonej do rynku”.

VI. Trybunał zauważa, że zamknięcie możliwości finansowania kosztów pośrednich na podstawie kosztów rzeczywistych jest znaczącą różnicą w porównaniu z 7. PR. Nie ma jasności co do sposobu, w jaki zmiana ta wpłynie na poszczególnych uczestników. Komisja powinna zapewnić gwarancje uniemożliwiające powstanie niepożądanych sytuacji na skutek tego nowego podejścia ze szkodą dla uczestników, ponieważ niekorzystnie wpłynęłyby one na atrakcyjność programu.

VII. Pozytywnym rozwiązaniem jest przewidywane uznanie nieodzyskiwalnego podatku VAT jako kosztu kwalifikowalnego. Trybunał uważa jednak, że Komisja powinna określić jasne wytyczne dotyczące tego, czym jest odzyskiwalny podatek VAT.

VIII. Zdaniem Trybunału zoptymalizowane ramy kontroli wewnętrznej utworzone wokół strategii opartej na analizie ryzyka, która z kolei jest nierozzerwalnie powiązana z proponowanym nowym modelem finansowania, stanowią bardzo dobry punkt wyjścia do zmniejszenia ryzyka błędu. W podejściu tym istnieją jednak ograniczenia, ponieważ niektóre rodzaje ryzyka – ze swej natury – muszą podlegać skutecznym kontrolom prewencyjnym.

IX. Trybunał uważa proponowane poszerzenie zakresu funduszu gwarancyjnego dla uczestników za pozytywną zmianę. Włączenie do zakresu funduszu instrumentów w formie partnerstw publiczno-prywatnych wymaga jednak przeprowadzenia ocen możliwego ryzyka prawnego.

X. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji dotyczący wprowadzenia jednego obowiązkowego świadectwa kontroli sprawozdań finansowych na zakończenie realizacji projektu. Ostatnie kontrole przeprowadzone przez Trybunał potwierdziły jednak, że świadectwa kontroli mają ograniczoną wiarygodność, w związku z czym ten mechanizm kontrolny jest jedynie częściowo skuteczny. W wyniku kontroli Trybunał wskazał również na niskie wskaźniki uczestnictwa i certyfikacji metodyki. Brak ulepszeń w tych dwóch obszarach wywarłby negatywny wpływ na zmienioną strategię kontroli Komisji.

XI. Zdaniem Trybunału wykorzystanie nagród powinno skutkować stymulacją innowacji (technologicznych), tak aby zapewnić efekt dźwigni w postaci pozyskania dodatkowych źródeł finansowania. Komisja powinna zatem kłaść większy nacisk na aspekty niefinansowe, takie jak dobry wizerunek i renoma wiążące się z doskonałością, unikalnym charakterem i uznaniem międzynarodowym.

XII. Trybunał uważa, że zamówienia publiczne powinny być wykorzystywane wyłącznie w należycie uzasadnionych przypadkach, w których przynosiłyby dodatkowe korzyści, których nie uzyskano by przy zastosowaniu dotacji.

XIII. W „pakiecie regulacyjnym” nie określono jasno znaczenia działania innowacyjnego. Trybunał z zadowoleniem przyjąłby jasną definicję oraz stosowne ograniczenie zakresu działań innowacyjnych podlegających finansowaniu do tych działań, które są rzeczywiście nowe na świecie.

#### UWAGI OGÓLNE

4. W programie „Horyzont 2020” Komisja przyjęła sobie za cel przyciągnięcie najznakomitszych badaczy i przedsiębiorstw innowacyjnych. W tym kontekście niezwykle ważne jest przekrojowe uproszczenie zasad uczestnictwa. Uproszczenie wyraźnie odzwierciedla najważniejsze cechy „zasad” (pełny przegląd celów i priorytetów środków upraszczających w „pakiecie regulacyjnym” znajduje się w załączniku):

— określenie jednego zbioru zasad uczestnictwa i upowszechniania mających zastosowanie do wszystkich elementów programu „Horyzont 2020” z wyjątkami możliwymi wyłącznie w przypadkach uzasadnionych szczególnymi potrzebami,

— zapewnienie uczestnikom prostszych i bardziej zrozumiałych zasad finansowania i przepisów finansowych (np. określenie stawek zwrotu kosztów), oraz

— wdrożenie nowej strategii kontroli zapewniającej równowagę między zaufaniem a kontrolą<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Uproszczenie zasad uczestnictwa jest warunkiem wstępnym wdrożenia proponowanej strategii kontroli; COM(2011) 811 wersja ostateczna, s. 116 (środki zarządzania).

5. Trybunał uważa, że zasadniczo rozwiązania zaproponowane przez Komisję, jeżeli zostaną wdrożone zgodnie z zamierzeniami, przyczynią się w dużym stopniu do ograniczenia problemów związanych z finansowaniem przez Unię badań naukowych (np. niespójne zasady uczestnictwa, złożoność i obciążenie administracyjne). Na przykład zaproponowana integracja działań badawczych i działań związanych z innowacjami (np. wspólne inicjatywy technologiczne (WIT) związane z badaniami) stanowi odpowiedź na powszechną krytykę niespójnego stosowania zasad w 7. PR oraz ułatwia osiągnięcie interoperacyjności i wzajemnej zgodności działań badawczych w Unii (zob. pkt 10).

6. „Zasady” wprowadzają wiele środków upraszczających odzwierciedlonych w modelu finansowania kosztów<sup>(2)</sup> (zob. pkt 15) i przepisach finansowych (np. wymogi w zakresie rejestracji czasu i propozycja włączenia VAT do definicji kosztów kwalifikowalnych, zob. pkt 21)<sup>(3)</sup>. Komisja postępowoła dwutorowo: z jednej strony, proponowane rozwiązania mają ograniczyć obciążenie administracyjne dla beneficjentów (na przykład mniej złożony model finansowania upraszcza deklarowanie kosztów i obliczanie wkładu UE na rzecz beneficjentów); z drugiej strony, mają one na celu ograniczenie prac zarządczych i kontrolnych Komisji, a tym samym ułatwienie wdrożenia proponowanej strategii kontroli zapewniającej równowagę między zaufaniem a kontrolą. Na przykład optymalizacja i uproszczenie zasad finansowania powinny między innymi pomóc w poprawie kontroli sprawowanej przez Komisję<sup>(4)</sup> (zob. pkt 24)<sup>(5)</sup>.

7. Ogólnie „proponowane zasady” odnoszą się do pilnych i istotnych kwestii wymienionych w pkt 1. Powodzenie tych rozwiązań zależy jednak od ich skutecznego wdrożenia<sup>(6)</sup>. Trybunał ponownie zaleca, aby Komisja zapewniła terminowe, praktyczne, jasne i jednoznaczne wytyczne dotyczące wdrażania, tak aby stworzyć odpowiednie gwarancje zarówno dla beneficjentów, jak i dla Komisji<sup>(7)</sup>. Szczegółowe przepisy wykonawcze powinny zostać podane do wiadomości nie później niż w dniu publikacji pierwszych zaproszeń do składania wniosków.

8. Należy zauważyć, że wdrożenie wielu proponowanych rozwiązań (np. kwalifikowalności podatku VAT i zniesienia oprocentowanych kont dla płatności zaliczkowych) zależy od

<sup>(2)</sup> COM(2011) 810 wersja ostateczna, art. 22 i 24.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 810 wersja ostateczna, art. 23 i 25.

<sup>(4)</sup> Jednocześnie ułatwia to osiągnięcie ogólnego celu, którym jest zmniejszenie liczby pracowników każdej instytucji i agencji europejskiej o 5%; COM(2011) 890 wersja ostateczna, s. 4.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 809 wersja ostateczna, s. 107 i następane.

<sup>(6)</sup> W ekspertyzie Parlamentu Europejskiego pt. „Financial Rules in the Research Framework Programmes – Streamlining rules for participation in EU research programmes” [Zasady finansowe w programach ramowych w zakresie badań naukowych – uproszczenie zasad uczestnictwa w programach ramowych UE] stwierdzono: „jednym z głównych wniosków niniejszej ekspertyzy jest to, że sposób wdrażania zasad jest bardziej problematyczny niż same zasady. Powoduje to brak wzajemnego zaufania między beneficjentami i Komisją oraz niepotrzebne obciążenie administracyjne dla obu stron”; Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, Departament Tematyczny D ds. Budżetu, (PE 411.275), 26/05/2010; s. 62.

<sup>(7)</sup> Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 1/2004, pkt 12; sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 9/2007, pkt 71; sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 8/2009, pkt 47–49; oraz opinia nr 1/2006, pkt 11.

przyjęcia nowego rozporządzenia finansowego (RF) <sup>(1)</sup>. Do dnia wydania niniejszej opinii nie ukończono jeszcze procedury ustawodawczej i opracowywania przepisów wykonawczych do nowego RF.

## UWAGI SZCZEGÓŁOWE

### Wspólne ramy strategiczne

9. Komisja proponuje połączenie całego wsparcia na rzecz badań i innowacji we wspólnych ramach strategicznych <sup>(2)</sup>. Jak wcześniej stwierdził Trybunał <sup>(3)</sup>, program „Horyzont 2020” powinien także wprowadzić mechanizmy koordynacji między innymi politykami UE (np. Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego i Funduszem Spójności). Koordynacja ta umożliwiłaby ustalenie stawki współfinansowania programów operacyjnych w ramach tego programu z jednoczesnym uwzględnieniem różnych źródeł finansowania UE, co mogłoby zwiększyć efekt mnożnikowy zasobów Unii. Przyspieszyłoby to zatem tworzenie ujednoliconej europejskiej przestrzeni badawczej <sup>(4)</sup>. Ponadto złagodziłoby to potencjalne ryzyko kumulowania różnych dotacji UE dla tego samego działania <sup>(5)</sup>.

### Spójny zbiór zasad uczestnictwa

10. Poprzez wprowadzenie jednego zbioru zasad oraz umożliwienie odstępstw wyłącznie w przypadkach uzasadnionych szczególnymi potrzebami Komisja osiągnęłaby postęp w tworzeniu spójnego zbioru zasad uczestnictwa. W ramach 7. PR istniało kilka poziomów zasad (np. standardowy zbiór zasad uczestnictwa i szczegółowe zasady dotyczące działań koordynacyjnych i wspierających <sup>(6)</sup>) lub poszczególnych WIT <sup>(7)</sup>. W związku z tym zbiór zasad dla 7. PR był postrzegany przez środowisko naukowe jako złożony i niespójny <sup>(8)</sup>.

11. Proponowane podejście zintegrowane (na przykład w dużym stopniu spójne stosowanie zasad w takich kwestiach jak kryteria kwalifikowalności i oceny oraz prawa własności intelektualnej we wszystkich elementach programu „Horyzont 2020”) <sup>(9)</sup> może znacznie przyczynić się do:

<sup>(1)</sup> COM(2010) 815 wersja ostateczna.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 809 wersja ostateczna, pkt 15 preambuły i art. 4.

<sup>(3)</sup> Opinia nr 7/2011, pkt 14.

<sup>(4)</sup> Europejska przestrzeń badawcza składa się ze wszystkich działań, programów i polityk badawczo-rozwojowych w Europie, które mają wymiar ponadnarodowy. Łącznie umożliwiają one badaczom, instytucjom badawczym i przedsiębiorstwom coraz większą transgraniczną mobilność, konkurencję i współpracę.

<sup>(5)</sup> Opinia nr 1/2006, pkt 16.

<sup>(6)</sup> Działania związane z koordynacją i wsparciem (np. systemy ERANET, inicjatywy podejmowane zgodnie z art. 185) są identyfikowane na podstawie kryteriów określonych w siódmym programie ramowym. Wdrażanie za pomocą specjalnie do tego przeznaczonych struktur wykonawczych może jednak nakładać dodatkowe wymogi i musi spełniać krajowe kryteria kwalifikowalności określone we wspólnym programie badawczym.

<sup>(7)</sup> WIT, stanowiące integralną część badań naukowych w UE, są wyjątkowo wyłączone z zakresu zasad uczestnictwa obowiązujących w 7. PR. W związku z tym każda WIT posiada własny zbiór zasad i procedur dotyczących zaproszeń do składania wniosków i przepisów finansowych.

<sup>(8)</sup> Czwarte sprawozdanie monitorujące 7. PR Komisji Europejskiej za rok 2010, s. 50. Ocena okresowa siódmego programu ramowego Komisji Europejskiej, s. 56.

<sup>(9)</sup> COM(2011) 810 wersja ostateczna, pkt 6 preambuły.

— uproszczenia zasad uczestnictwa,

— integracji bazy badawczej poprzez pokonanie problemu fragmentaryczności zasad polityki UE, a jednocześnie

— ukierunkowania badań na dalsze wzajemne dostosowanie działań organów wykonawczych ds. badań naukowych (dyrekcji generalnych, agencji wykonawczych lub WIT) oraz na współpracę między nimi.

12. Nie jest jednak jasne, w jaki sposób i w jakim stopniu zasady uczestnictwa będą spójnie stosowane we wszystkich działaniach w ramach programu „Horyzont 2020”, np. w odniesieniu do programu na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP), WIT i działań zarządzanych przez Europejski Instytut Innowacji i Technologii (EIT). Trybunał chciałby podkreślić, że wszelkie wyjątki powinny być wyraźnie uzasadnione i ograniczone do minimum, gdyż w przeciwnym razie stają się one zasadami. W tym kontekście pewność prawna byłaby większa, jeżeli w rozporządzeniu wymieniono by działania, w przypadku których przewiduje się wyjątki od jednego zbioru zasad.

13. Ponadto pełna integracja działań wchodzących obecnie w zakres innych programów lub inicjatyw (takich jak działania wymienione w pkt 12) wymaga znacznej koordynacji między odnośnymi organami. Komisja zaproponowała <sup>(10)</sup>, aby zarządzanie programem „Horyzont 2020” zostało dodatkowo rozszerzone na istniejące agencje wykonawcze Komisji i inne podmioty zewnętrzne, takie jak wspólne przedsiębiorstwa zarządzające WIT <sup>(11)</sup>.

14. Trybunał ponownie zaleca, aby te zasady zarządzania podlegały właściwemu nadzorowi ze strony Komisji, tak aby w pełni wykorzystać stworzone możliwości. W szczególności integracja wspólnych przedsiębiorstw jako narzędzi służących realizacji polityk UE wymaga ścisłej koordynacji. W tym celu wspólne przedsiębiorstwa muszą przede wszystkim utworzyć solidny i kompleksowy system kontroli wewnętrznej. W tym kontekście Komisja powinna monitorować realizację planów działania <sup>(12)</sup>. Trybunał wskazuje również, że istotne jest skuteczne i spójne stosowanie zasad. Trybunał zaleca, aby Komisja znacznie rozwinęła najważniejsze mechanizmy dostosowań, takie jak komitet ds. rozliczania badań <sup>(13)</sup>, w celu dodatkowego wzmocnienia działań horyzontalnych.

<sup>(10)</sup> COM(2011) 809 wersja ostateczna, s. 95.

<sup>(11)</sup> Pod tym względem wykorzystanie agencji wykonawczych zostanie zoptymalizowane za pomocą ewentualnego nowego podziału zadań w celu zapewnienia specjalizacji. Mandaty istniejących wspólnych przedsiębiorstw zostaną odnowione i zostaną udzielone nowe mandaty, COM(2011) 809 wersja ostateczna, s. 105 i 106.

<sup>(12)</sup> Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 13/2009, pkt 61–66; opinia nr 1/2010, pkt 17, oraz sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2009, pkt 5.56.

<sup>(13)</sup> W 2011 r. decyzją Komisji w sprawie trzech środków upraszczających wykonanie decyzji nr 1982/2006/WE ustanowiono komitet ds. rozliczania badań posiadający mandat do określania ostatecznego stanowiska w sprawach horyzontalnych związanych z realizacją 7. PR (np. spójność w strategii ex post dyrekcji Komisji, stosowanie przepisów finansowych, procedura certyfikacji itd.); (C(2011) 174).

## Nowy model finansowania kosztów

15. Komisja proponuje (art. 22 i 24 „zasad”) model finansowania, na który składają się:

- jednolita stawka finansowania dla wszystkich uczestników i działań w ramach jednego działania (stawka ta może wynieść do 100 % całkowitych kosztów kwalifikowalnych (bezpośrednich) i powinna być ograniczona do maksymalnie 70 % w przypadku działalności zbliżonej do rynku), oraz
- jednolita stawka zryczałtowana wynosząca 20 % całkowitych kwalifikowalnych kosztów bezpośrednich w przypadku kosztów pośrednich (stałych).

16. Model został radykalnie uproszczony i ma rozwiązać problemy, z którymi stykali się beneficjenci przy realizacji 7. PR, kiedy to stopień złożoności modelu finansowania wynikał bezpośrednio z wielu możliwości kombinacji kategorii kosztów, metod obliczania kosztów i stawek zwrotu kosztów<sup>(1)</sup>. Na przykład w 7. PR stawki finansowania zależą od statusu prawnego (np. podmiot publiczny nienastawiony na zysk lub przedsiębiorstwo nastawione na zysk), rodzaju działania (np. badania, demonstracje, zarządzanie itd.) lub rodzaju kosztów (tj. koszty personelu, podwykonawstwa lub inne koszty bezpośrednie i pośrednie)<sup>(2)</sup>.

17. W proponowanym modelu całkowicie usunięto rozróżnienie między różnymi rodzajami działań, które zwiększało stopień złożoności modelu w 7. PR<sup>(3)</sup>. Ponadto wprowadzenie finansowania całkowitych bezpośrednich kosztów badań naukowych (jedna stawka zwrotu kosztów bezpośrednich ustalana na początku każdego projektu), wraz z nominalnym stałym wkładem w koszty pośrednie (20 %) dla wszystkich beneficjentów i rodzajów działań, upraszcza model finansowania kosztów i sprawia, że jest on mniej narażony na błędy.

18. Trybunał odnotowuje, że proponowane środki upraszczające:

- zwiększają wiarygodność modelu (np. upraszczają deklarowanie kosztów), co z kolei powinno zmniejszyć ryzyko nieprawidłowości w zestawieniach wydatków poniesionych przez beneficjentów (rozliczalność i należyte zarządzanie finansami),

<sup>(1)</sup> Sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2010, pkt 6.7.

<sup>(2)</sup> Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie uproszczeń w realizacji programów ramowych w zakresie badań naukowych (2010/2079(INI)), pkt. 17; konkluzje w sprawie uproszczonych i skuteczniejszych europejskich programów w dziedzinie badań i innowacji, 3016. posiedzenie Rady ds. Konkurencyjności z dnia 26 maja 2010 r., s. 4; COM(2011) 187 wersja ostateczna, s. 8.

<sup>(3)</sup> Tego rodzaju przypadki odnotowano podczas kontroli finansowych prowadzonych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Beneficjenci 7. PR klasyfikują koszty do 16 kategorii kosztów. Każdej kategorii odpowiada inny poziom finansowania. W związku z tym nieprawidłowo zaklasyfikowane pozycje kosztów mogą skutkować różnymi kwotami finansowania, ponieważ ta sama pozycja w jednej kategorii (np. działania w zakresie demonstracji) jest finansowana według stawki 50 %, natomiast stawka dla tej pozycji w innych kategoriach (np. działania w zakresie zarządzania) wynosi 100 %.

- upraszczają księgowość projektu, co powinno umożliwić skuteczne zarządzanie aspektami finansowymi i administracyjnymi (ograniczenie obciążenia administracyjnego dla beneficjentów i Komisji),

- powinny wyeliminować niektóre etapy weryfikacji wymagane w obecnym modelu finansowania w 7. PR (np. status prawny). Dzięki temu proponowany model finansowania ułatwiłby i przyspieszył proces rozpatrywania wniosków, oraz

- stanowiłyby model zwrotu kosztów, który działa już skutecznie w praktyce w innych krajach europejskich, które finansują badania naukowe<sup>(4)</sup>.

19. „Zasady” nie dokonują jednak wyraźnego rozróżnienia między działaniami kwalifikującymi się do uzyskania zwrotu 100 % kosztów (działania standardowe) a działaniami podlegającymi ograniczeniu do maksymalnie 70 % (działalność zbliżona do rynku). Definicja działalności zbliżonej do rynku, takiej jak przygotowanie prototypów, testowanie, demonstracje, rozwój eksperymentalny, pilotaż, powielanie rynkowe, nie jest jasna, ponieważ istnieje kilka definicji. Przepisy wykonawcze powinny wyraźnie określać znaczenie „działalności zbliżonej do rynku”.

20. Trybunał zauważa, że proponowany model finansowania znacznie różni się od 7. PR, ponieważ usunięto możliwość finansowania kosztów pośrednich na podstawie kosztów rzeczywistych. Nie ma jasności co do sposobu, w jaki proponowany model zwrotu kosztów wpłynie na poszczególnych uczestników. W związku z tym Komisja powinna zagwarantować, że to nowe podejście nie będzie prowadziło do sytuacji skutkujących stratami finansowymi dla uczestników, co spowodowałoby znaczne zmniejszenie się atrakcyjności programu.

## Uproszczone kryteria kwalifikowalności i finansowania

21. „Zasady” przewidują wprowadzenie dodatkowych środków upraszczających zasady kwalifikowalności. Zamiarem jest uzgodnienie tych zasad z praktykami beneficjentów (np. wymogami w zakresie rejestracji czasu<sup>(5)</sup>).

22. Trybunał zauważa, że w dalszym ciągu mają być stosowane systemy rejestracji czasu, i uważa to za stosowne, ponieważ faktycznie poniesione koszty personelu powinny być wykazywane<sup>(6)</sup>. Usunięcie wymogu rejestracji czasu pracy pracowników zajmujących się wyłącznie projektami UE poprzez umożliwienie im podpisania równoważnego oświadczenia jest jednak dobrym rozwiązaniem. W celu zapewnienia spójnego podejścia na szczeblu danego podmiotu Komisja powinna

<sup>(4)</sup> W ekspertyzie grupy ekspertów pt. „Impact of external project-based research funding on financial management in Universities – Expert Group report chaired by Sabine Herlitschka, November 2008” [Wpływ zewnętrznego finansowania badań naukowych prowadzonych w ramach projektów na zarządzanie finansami na uczelniach wyższych – sprawozdanie grupy ekspertów pod przewodnictwem Sabine Herlitschkiej, listopad 2008 r.] wskazano na przykład, że podejście do finansowania obejmujące całkowite koszty bezpośrednie oraz zryczałtowaną stawkę kosztów pośrednich (stałych) (zazwyczaj 20 %) jest powszechnie stosowane w Europie (np. Deutsche Forschungsgemeinschaft w Niemczech i Fonds National Suisse w Szwajcarii).

<sup>(5)</sup> COM(2011) 810 wersja ostateczna, art. 25 („Roczny efektywny czas pracy”).

<sup>(6)</sup> Opinia nr 1/2006, pkt 67.

dopilnować, aby beneficjent przestrzegał własnych zwykłych praktyk księgowych i zarządczych, ponieważ w przeciwnym razie w wyniku wprowadzenia tego nowego rozwiązania mogą pojawić się nieprawidłowości. Na przykład deklaracja beneficjenta powinna móc zostać uzgodniona z innymi faktami (np. liczba godzin poświęconych pracy nad projektem lub odniesienia do zadań lub rodzaju działania powinny być zgodne z umowami o pracę albo innymi ustaleniami wewnętrznymi).

23. „Zasady” umożliwiają zwrot nieodzyskiwalnego podatku od wartości dodanej (VAT) <sup>(1)</sup>. Znaczenie zmiany zasad w celu uznania nieodzyskiwalnego podatku VAT za koszt kwalifikowalny zostało już podkreślone w opinii Trybunału nr 1/2006 <sup>(2)</sup>. Należy zapewnić jasne wytyczne określające, czym jest odzyskiwalny podatek VAT. Zdaniem Trybunału, aby podatek VAT był kosztem kwalifikowalnym, nie może podlegać odzyskaniu przez beneficjenta na podstawie obowiązujących przepisów krajowych.

## Strategia kontroli Komisji

### Zmieniona strategia i środki kontroli

24. Uproszczenie jako główny cel programu „Horyzont 2020” zostało również wyraźnie odzwierciedlone w proponowanym sposobie zarządzania finansami programu <sup>(3)</sup>. Równoległe z wprowadzeniem modelu finansowania kosztów (zob. pkt 15–20) w rozporządzeniu w sprawie programu „Horyzont 2020” <sup>(4)</sup> zakłada się wdrożenie zmienionej strategii kontroli. Strategia ta przesuwą punkt ciężkości z minimalizacji poziomów błędów na kontrolę opartą na analizie ryzyka i wykrywanie nadużyć finansowych, a jednocześnie ma na celu osiągnięcie:

- poziomu błędów resztowego zbliżonego do 2 % całkowitych wydatków w całym okresie realizacji programu,
- ogólnej liczby kontroli *ex post* ograniczonej do takiego poziomu, który jest niezbędny do osiągnięcia tego celu i realizacji strategii, oraz
- maksymalnie 7 % odsetka uczestników programu „Horyzont 2020” poddanych kontroli w całym okresie realizacji programu.

25. Istotne podstawowe elementy strategii kontroli są nieodłącznie związane z proponowanym modelem finansowania. Jak opisano w rozporządzeniu w sprawie programu „Horyzont 2020”, korzyści wynikające z określonych środków upraszczających (np. wyeliminowanie źródła powtarzających się błędów) powinny zmniejszyć ryzyko nieprawidłowości, a dzięki temu umożliwić funkcjonowanie prostszego i skuteczniejszego systemu kontroli i audytu. Na przykład wprowadzenie

uproszczonych zasad dotyczących kosztów pośrednich (zob. pkt 17) obniżyłoby poziom błędów <sup>(5)</sup>. Ponadto dobrze opracowana i prawidłowo wdrożona strategia wzmocnienia kontroli opartych na analizie ryzyka i wykrywania nadużyć finansowych mogłaby zapobiec występowaniu błędów.

26. Trybunał zwraca uwagę na opracowanie strategii opartej na analizie ryzyka, mającej na celu osiągnięcie poziomu błędów resztowego zbliżonego do 2 %. Zoptymalizowane ramy kontroli wewnętrznej utworzone wokół strategii opartej na analizie ryzyka stanowią bardzo dobry punkt wyjścia do zmniejszenia ryzyka błędów. W podejściu tym istnieją jednak ograniczenia. Niektóre rodzaje ryzyka, ze swej natury, muszą podlegać skutecznym kontrolom prewencyjnym.

27. W tym kontekście Trybunał stwierdził <sup>(6)</sup>, że znaczna część świadectw kontroli (certyfikacja *ex ante* metodyki wylizowania kosztów przez beneficjentów i certyfikacja *ex post* zestawień poniesionych wydatków, dwa istotne elementy w nowym mechanizmie kontrolnym Komisji) została uznana za jedynie częściowo skuteczną (zob. również pkt 30–32). W związku z tym w przypadku proponowanych rozwiązań istnieje ryzyko ich ograniczonej skuteczności i niedostatecznego wkładu w osiągnięcie docelowego obniżenia poziomu błędów resztowego. Ponadto Komisja powinna dopilnować, aby z góry określony wymiar działań kontrolnych *ex post* nie uniemożliwił jej osiągnięcia poziomu błędów resztowego zbliżonego do 2 % <sup>(7)</sup>.

### Fundusz gwarancyjny dla uczestników

28. Komisja zaproponowała utrzymanie funduszu gwarancyjnego dla uczestników („funduszu”) przez cały okres realizacji programu „Horyzont 2020”. Fundusz, działający już w 7. PR <sup>(8)</sup>, stanowi integralną część strategii kontroli Komisji. Ma on na celu ochronę budżetu UE, ponieważ funkcjonuje jako zabezpieczenie dotacji dla beneficjentów <sup>(9)</sup>. W związku z tym od uczestników nie będzie się wymagać żadnej dodatkowej gwarancji bądź zabezpieczenia <sup>(10)</sup>. W przeciwieństwie do 7. PR fundusz ma obejmować program CIP oraz działania i instrumenty Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIT), takie jak WIT <sup>(11)</sup>.

29. Trybunał zwraca uwagę, że wprowadzenie funduszu w 7. PR ograniczyło obciążenie administracyjne dla beneficjentów. Na przykład, ponieważ fundusz zapewnił zabezpieczenie finansowe, Komisja mogła zmniejszyć liczbę kontroli zdolności

<sup>(1)</sup> Podatek od wartości dodanej jest kosztem niekwalifikowalnym w 7. PR – zob. rozporządzenie (WE) nr 1906/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 31 ust. 3 lit. e). Przepis ten pominięto w proponowanym „rozporządzeniu w sprawie programu »Horyzont 2020«”. Wniosek zawiera odwołanie do rozporządzenia finansowego, które określa nieodzyskiwalny VAT jako koszt kwalifikowalny.

<sup>(2)</sup> Opinia nr 1/2006, pkt 64.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 809 wersja ostateczna, pkt 32 preambuły.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 809 wersja ostateczna, s. 107.

<sup>(5)</sup> Jak opisano w ocenie skutków finansowych rozporządzenia w sprawie programu „Horyzont 2020”, około 28 % błędów wykrytych podczas kontroli 7. PR dotyczy kosztów pośrednich. Oczekuje się zatem, że poziom ten obniży się w programie „Horyzont 2020”; COM(2011) 809 wersja ostateczna, s. 110.

<sup>(6)</sup> Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2010, pkt 6.19–6.28.

<sup>(7)</sup> Do połowy czerwca 2012 r. około 7,25 % beneficjentów 7. PR zostało skontrolowanych lub ich kontrola była już zaplanowana. W ramach 6PR kontroli poddano 8,45 % beneficjentów. W przypadku obu programów ramowych poziom błędów nie obniżył się do oczekiwanego poziomu 2 %. Informacje przekazane przez Komisję Europejską – Dyрекcję Generalną ds. Badań Naukowych i Innowacji (RTD).

<sup>(8)</sup> COM(2011) 810, art. 32–33.

<sup>(9)</sup> Beneficjenci wnoszą 5 % całkowitego wkładu UE dla projektu do funduszu, który jako całość stanowi zabezpieczenie, z którego może korzystać UE w razie strat finansowych związanych z projektem.

<sup>(10)</sup> COM(2011) 810, art. 32 ust. 4.

<sup>(11)</sup> SEC(2011) 1427 wersja ostateczna, tom 2 – część 2/2, załącznik 3.

finansowej w przypadku większości uczestników i znieść inne formy zabezpieczenia (np. gwarancje bankowe). Pod tym względem szerszy zasięg wynikający z objęcia funduszem programu CIP, EIT i WIT jest pozytywną zmianą. Objęcie funduszem takich instrumentów jak partnerstwa publiczno-prywatne (np. WIT) wymaga jednak oceny ewentualnego ryzyka prawnego (różne struktury prawne<sup>(1)</sup>), zwłaszcza jeżeli ewentualna odzyskana kwota ma stanowić dochód przeznaczony na cel funduszu<sup>(2)</sup>.

#### Procedury certyfikacji

30. Wniosek Komisji przewiduje dwie procedury certyfikacji<sup>(3)</sup> prowadzone przez niezależnego kontrolera. Obie procedury stanowią element zmienionych ram kontroli wewnętrznej w programie „Horyzont 2020”<sup>(4)</sup>. Procedurami tymi są:

- świadectwo kontroli sprawozdań finansowych (obowiązkowa certyfikacja *ex post* w przypadku zestawień poniesionych wydatków równych lub większych niż 325 000 euro na zakończenie realizacji projektu, która powinna potwierdzać poprawność, autentyczność i kwalifikowalność zadeklarowanych kosztów), oraz
- świadectwo kontroli metodyki (fakultatywna certyfikacja *ex ante* dla beneficjentów certyfikujących swoją metodykę obliczania kosztów w przypadku bezpośrednich kosztów personelu w oparciu o skalę kosztów jednostkowych).

31. Aby zmniejszyć obciążenie administracyjne dla beneficjentów, Komisja proponuje ograniczenie liczby świadectw kontroli sprawozdań finansowych w porównaniu z 7. PR<sup>(5)</sup>. Jeżeli chodzi o kwestię uproszczenia, Trybunał z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji dotyczący wprowadzenia jednego obowiązkowego świadectwa na zakończenie realizacji projektu. Jednak skuteczność procesu certyfikacji jako procedury kontroli zależy przede wszystkim od wiarygodności świadectw kontroli. Ostatnie kontrole przeprowadzone przez Trybunał potwierdziły, że ten mechanizm kontrolny był jedynie częściowo skuteczny w ostatnich dwóch latach<sup>(6)</sup>. Trybunał ponownie zaleca poprawę wiarygodności świadectw kontroli poprzez zwiększenie poziomu wiedzy kontrolera certyfikującego na temat kwalifikowalności wydatków.

<sup>(1)</sup> Na przykład szczególną strukturę prawną WIT – „organ Wspólnoty” – wybrano, by umożliwić Komisji wnoszenie przewidzianych wcześniej zasobów w sposób bezpośredni i kontrolowany. Na tę chwilę nie podjęto jednak ostatecznej decyzji o tym, w jaki sposób należy traktować już istniejące WIT. Co do tworzenia nowych WIT, obecnie trwają dyskusje na temat innych rodzajów struktur prawnych (np. organy specjalne), które toczą się w kontekście obecnie przygotowywanej zmiany rozporządzenia finansowego UE. Przy włączeniu programu CIP, EIT i WIT w zakres funduszu należy zatem uwzględnić prawa nadane partnerom prywatnym, podział zysków lub ryzyko niewypłacalności.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 810, art. 33 ust. 4.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 810, art. 28–30.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 809, s. 109.

<sup>(5)</sup> W programie „Horyzont 2020” od beneficjenta wymagane jest tylko jedno takie świadectwo (konieczne po osiągnięciu progu 325 000 euro) na zakończenie realizacji projektu zamiast świadectw okresowych wymaganych w 7. PR.

<sup>(6)</sup> Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2010, pkt 6.19–6.21.

32. Celem świadectwa kontroli metodyki jest promowanie stosowania prawidłowej metodyki przez beneficjentów przy sporządzaniu zestawień bezpośrednich kosztów personelu w oparciu o skalę kosztów jednostkowych<sup>(7)</sup>. Jeżeli świadectwa te zostałyby wdrożone, beneficjenci mogliby wybrać wariant uzyskania takiego świadectwa, w związku z czym miałyby się zmniejszyć ogólna liczba błędów związanych z kosztami personelu. Jak wcześniej jednak stwierdził już Trybunał<sup>(8)</sup>, niskie wskaźniki uczestnictwa i akceptacji w 7. PR podważają starania Komisji, by uprościć procedury. Trybunał zachęca Komisję do uproszczenia i przyspieszenia procesu rozpatrywania wniosków i jasnego określenia prostych kryteriów uzyskiwania tego świadectwa. Niezrealizowanie tego może negatywnie wpłynąć na realizację zmienionej strategii kontroli Komisji.

#### Nowe formy finansowania

33. „Proponowane zasady” wprowadzają nowe formy finansowania: nagrody, zamówienia przedkomercyjne i zamówienia publiczne na innowacyjne rozwiązania<sup>(9)</sup>. Komisja zamierza wykorzystywać nagrody, przyznając je za osiągnięcie uprzednio określonych celów ukierunkowanych na badania naukowe<sup>(10)</sup>. Zamówienia umożliwią Komisji zakup usług badawczych i rozwojowych i odgrywanie roli pierwszego nabywcy innowacyjnych towarów i usług<sup>(11)</sup>.

34. Wprowadzenie nagród uzasadnione jest przede wszystkim tym, że stymulują one inwestycje w badania i innowacje, które są warte znacznie więcej niż wartość pieniężna samej nagrody. W związku z tym, oprócz prostoty administracyjnej, nagrody mogą mieć zaletę dużego efektu dźwigni<sup>(12)</sup>. Aby nagroda miała taki efekt, musi powodować dokonywanie inwestycji prywatnych. Bez efektu dźwigni nagroda będzie jedynie służyć jako instrument do koordynowania różnych działań badawczych finansowanych ze środków publicznych i nie będzie zachętą do dokonywania dodatkowych inwestycji w badania. Nagrody powinny zatem wiązać się ze stymulacją innowacji (technologicznych), tak aby zapewnić efekt dźwigni w postaci pozyskania dodatkowych źródeł finansowania. Aby nadać temu aspektowi większe znaczenie, Komisja powinna skoncentrować się na zwiększeniu pozafinansowej atrakcyjności nagród, np. poprzez tworzenie wizerunku i prestiżu nagrody w oparciu o doskonałość, unikalny charakter i uznanie międzynarodowe.

35. Celem wprowadzenia zamówień przedkomercyjnych i zamówień publicznych na innowacyjne rozwiązania jest wytworzenie popytu na innowacyjne towary lub usługi i wsparcie w ten sposób ich wprowadzania na rynek<sup>(13)</sup>, a w konsekwencji zwiększenie konkurencyjności europejskiej. Inaczej niż ma to miejsce w przypadku dotacji, cena udzielonego zamówienia obejmuje nie tylko koszty poniesione przez

<sup>(7)</sup> Świadectwa wydawane przez audytorów zewnętrznych – wytyczne dla beneficjentów i kontrolerów, wersja z dnia 1 lipca 2010 r., s. 13.

<sup>(8)</sup> Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2010, pkt 6.25.

<sup>(9)</sup> COM(2011) 810 wersja ostateczna, art. 34–35 i 48–49. Pilotażowe projekty dotyczące zamówień przedkomercyjnych zaczęto realizować już podczas 7. PR (np. w ramach FP7-ICT-2011-12). Nagrody były uwzględnione w zasadach 7. PR, lecz nie były wykorzystywane jako oddzielna forma finansowania.

<sup>(10)</sup> COM(2011) 810 wersja ostateczna, s. 3.

<sup>(11)</sup> COM(2011) 810 wersja ostateczna, art. 2 ust. 1 pkt 13 i 14.

<sup>(12)</sup> COM(2010) 187 wersja ostateczna, s. 7 (ostatni akapit).

<sup>(13)</sup> SEC(2011) 1427, s. 19.



wykonawców, lecz również ich marzę zysku. Może to czynić zamówienia bardziej kosztownym instrumentem niż dotacje, jeśli chodzi o finansowanie badań. Zamówienia powinny zatem być wykorzystywane wyłącznie wówczas, gdy są uzasadnione oczekiwanymi dodatkowymi korzyściami (np. utworzeniem nowego rynku lub zachęceniem do innowacji), których nie uzyskano by przy zastosowaniu dotacji. Powody wykorzystania zamówień powinny być jasno określone przed zwróceniem się do potencjalnych wykonawców. Zamówień nie należy wykorzystywać wyłącznie w celu administracyjnego uproszczenia programu ramowego.

## Innowacje

36. Wniosek legislacyjny dotyczący programu „Horyzont 2020” łączy badania naukowe i innowacje poprzez stworzenie jednolitego i spójnego finansowania od etapu koncepcji aż do wprowadzenia na rynek <sup>(1)</sup>. Termin „innowacje” występuje w całym tekście „proponowanych zasad” i w „pakiecie regulacyjnym” <sup>(2)</sup>.

37. W sprawozdaniu specjalnym nr 4/2011 <sup>(3)</sup> Trybunał odnotował, że koncepcja innowacji jest szeroko interpretowana. „Pakiet regulacyjny” nie określa jasno znaczenia działania innowacyjnego, lecz stosuje wiele różnych terminów opisowych, takich jak innowacje społeczne, wiodące w skali światowej, technologiczne, oparte na badaniach, przemysłowe, społeczne, ekologiczne, techniczne, zapewniające dobrostan i stosowane <sup>(4)</sup>. To, że definicja innowacji jest niejednoznaczna, może powodować nieporozumienia i zwiększać stopień złożoności w realizacji projektów. Wniosek powinien podawać dokładną definicję.

38. Ze względu na rozpoznane ryzyko rozproszenia funduszy na wiele różnych projektów innowacyjnych o ograniczonym potencjalnym wpływie na konkurencyjność przemysłu europejskiego, program „Horyzont 2020” powinien wyraźnie ograniczać zakres działalności innowacyjnej, która może być finansowana. „Pakiet regulacyjny” powinien zawierać odniesienie do ram określających innowacje, takich jak podręcznik Oslo <sup>(5)</sup>, oraz ograniczać finansowanie do działalności innowacyjnej, która jest nowa na świecie.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 19 lipca 2012 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

<sup>(1)</sup> COM(2011) 808, s. 4.

<sup>(2)</sup> Na przykład „zamówienia publiczne na innowacyjne rozwiązania” (COM(2011) 810, art. 2 pkt 14, art. 19 ust. 8, art. 35 i 49). Art. 22 ust. 5 ogranicza stawkę finansowania w przypadku wymienionych działań innowacyjnych (zbliżonych do rynku).

<sup>(3)</sup> <http://eca.europa.eu>

<sup>(4)</sup> COM(2011) 809 wersja ostateczna, „innowacje społeczne” (pkt 11 preambuły i załącznik I (s. 33)); „wiodące w skali światowej” (załącznik I, część I, s. 34); „technologiczne, oparte na badaniach” (załącznik I, część I, s. 38 i 39); „przemysłowe” (załącznik I, część II, s. 52); „społeczne” (załącznik I, część II, s. 53); „ekologiczne” (jw.); „techniczne” (załącznik I, część II, s. 56); „w zakresie dobrostanu” (załącznik I, część III, s. 68); oraz „stosowanie innowacji” (załącznik I, część III, s. 75).

<sup>(5)</sup> „Pomiar działalności naukowej i technicznej” – Podręcznik Oslo – Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji, wydanie trzecie, wspólna publikacja OECD i Eurostatu.

## ZAŁĄCZNIK

## Cele i priorytety stanowiące podstawę środków upraszczających w „pakiecie regulacyjnym”

Cele i priorytety	Środki upraszczające wynikające z celów i priorytetów
Jeden zbiór zasad uczestnictwa	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Program „Horyzont 2020” połączy <b>wszystkie fundusze przeznaczone na badania i innowacje</b>, które obecnie pochodzą z programu ramowego, działania związane z innowacjami realizowane w programie ramowym na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) oraz działalność Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIT) <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup>.</li> <li>— <b>Jeden zbiór zasad uczestnictwa</b>, dotyczących takich kwestii jak kwalifikowalność, ocena lub prawa własności intelektualnej, będzie miał zastosowanie do wszystkich elementów programu „Horyzont 2020” z wyjątkami możliwymi wyłącznie w przypadkach uzasadnionych szczególnymi potrzebami <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup>, <sup>(4)</sup>.</li> <li>— <b>Jasny zbiór kryteriów</b> dla wspólnych programów realizowanych na podstawie art. 185 oraz wspólnych przedsięwzięć tworzonych na podstawie art. 187 umożliwi realizację wzmocnionego zbioru inicjatyw, przy uwzględnieniu doświadczeń i ocen zebranych w ramach 7. PR, jak również zmian w rozporządzeniu finansowym <sup>(1)</sup>.</li> <li>— Komisja będzie nadal <b>usprawniać, harmonizować</b> i przyspieszać procedury i procesy związane z realizacją programów i projektów <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup>.</li> <li>— EIT będzie <b>przyczyniał się do rozwoju trójkąta wiedzy</b> poprzez połączenie doskonałych badań, edukacji i innowacji oraz będzie uzgadniał swoje prace z priorytetami programu „Horyzont 2020” <sup>(1)</sup>.</li> </ul>
Ułatwienie realizacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Działania <b>informacyjne i komunikacyjne</b> będą stanowić integralną część realizacji programu „Horyzont 2020”, co spowoduje lepsze zrozumienie i zaangażowanie społeczne oraz debatę społeczną <sup>(1)</sup>.</li> <li>— Większa spójność, lepsza jakość i większa efektywność realizacji zostanie osiągnięta dzięki <b>jednej platformie informatycznej</b> <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup>, <sup>(4)</sup>.</li> <li>— <b>Procesy i procedury</b> zostaną usprawnione; usprawnienie to obejmie szczegółowe przepisy dotyczące treści i kształtu wniosków, procesy przekształcania wniosków w projekty, wymogi w zakresie sprawozdawczości i monitorowania oraz związane z tym wytyczne oraz usługi wsparcia <sup>(3)</sup>, <sup>(4)</sup>.</li> <li>— Działalność istniejących <b>agencji zostanie zoptymalizowana</b> poprzez ponowny przydział zadań i większą specjalizację <sup>(1)</sup>.</li> <li>— <b>Mniej formalności</b> przy przygotowywaniu wniosków (uproszczenie warunków i procedur) <sup>(1)</sup>.</li> <li>— Do uproszczenia finansowania badań i innowacji przyczyni się również <b>rozporządzenie finansowe</b> (np. brak oprocentowanego rachunku dla zaliczek, kwalifikowalny podatek VAT, ograniczenie ekstrapolacji systematycznych błędów) <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup>.</li> </ul>
Prostsze i bardziej zrozumiałe zasady finansowania	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Prostsze zasady finansowania dzięki <b>jednolitej stawce zwrotu kosztów</b> stosowanej w przypadku wszystkich uczestników tego samego projektu (zamiast trzech różnych stawek uzależnionych od rodzaju uczestnika), czego skutkiem będzie łatwiejszy w stosowaniu model zwrotu kosztów <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup>.</li> <li>— Rozszerzone kryteria uznawania <b>praktyk księgowych</b> stosowanych przez beneficjentów <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup>.</li> <li>— Zwrot 100 % <b>kosztów bezpośrednich</b> <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup>.</li> <li>— <b>Koszty pośrednie</b> będą podlegać jednolitej stawce ryczałtowej stosowanej do kosztów bezpośrednich, co obniży poziom błędów we wnioskach o zwrot kosztów <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup>.</li> <li>— <b>Nowe formy finansowania</b> (nagrody, zamówienia przedkomercyjne, zamówienia na innowacyjne rozwiązania) umożliwią większą elastyczność w przypadku projektów w konkretnych obszarach, w których okazały się one odpowiednie <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup>.</li> <li>— Możliwość stosowania <b>przeciętnych kosztów personelu</b>, co dotyczy także właścicieli MŚP bez wynagrodzenia <sup>(1)</sup>.</li> <li>— Zniesione zostaną obowiązki <b>rejestracji czasu</b> w przypadku pracowników zajmujących się projektami w ramach programu „Horyzont 2020” <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>.</li> <li>— Podane zostaną obiektywne wartości referencyjne w odniesieniu do <b>rocznego efektywnego czasu pracy</b> <sup>(3)</sup>, <sup>(4)</sup>.</li> <li>— Nadal funkcjonować będzie system kosztów jednostkowych i stawek ryczałtowych w przypadku działań <b>związanych z mobilnością i szkoleniem</b> (Marie Curie) <sup>(3)</sup>, <sup>(4)</sup>.</li> </ul>

Cele i priorytety	Środki upraszczające wynikające z celów i priorytetów
Nowa strategia kontroli	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Zmieniona strategia <b>przesuwająca punkt ciężkości</b> z minimalizacji poziomów błędów na kontrolę opartą na analizie ryzyka i wykrywanie nadużyć finansowych powinna ograniczyć obciążenia kontrolne dla uczestników <sup>(2)</sup>, <sup>(4)</sup>.</li> <li>— Ograniczenie obciążeń administracyjnych poprzez przeprowadzanie <b>mniejszej liczby kontroli</b> (maksymalnie 7 % beneficjentów programu „Horyzont 2020”) z jednoczesnym dążeniem do osiągnięcia poziomu błędów wynoszącego 2 %, a także poprzez <b>skrócenie okresu przedawnienia</b> dla kontroli <i>ex post</i> z pięciu do czterech lat <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup>.</li> <li>— Rozszerzenie <b>funduszu gwarancyjnego dla uczestników</b> na wszystkie działania w ramach programu „Horyzont 2020” i tym samym objęcie ryzyka w przypadku wszystkich rodzajów działań pośrednich <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup>.</li> <li>— <b>Kontrole <i>ex ante</i></b> dotyczące <b>kondycji finansowej</b> wymagane będą tylko dla koordynatorów, co ograniczy obciążenia administracyjne <sup>(1)</sup>.</li> <li>— Liczba <b>świadectw kontroli sprawozdań finansowych</b> zostanie zmniejszona poprzez wprowadzenie obowiązku przedstawiania tylko jednego takiego świadectwa na każdego beneficjenta na koniec realizacji projektu <sup>(1)</sup>.</li> </ul>

## Źródła:

<sup>(1)</sup> COM(2011) 808 wersja ostateczna.<sup>(2)</sup> COM(2011) 809 wersja ostateczna.<sup>(3)</sup> COM(2011) 810 wersja ostateczna.<sup>(4)</sup> COM(2011) 811 wersja ostateczna.