

III

(Előkészítő jogi aktusok)

SZÁMVEVŐSZÉK

6/2012. sz. VÉLEMÉNY*(az Európai Unió működéséről szóló szerződés 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése szerint)***a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram (2014–2020) részvételi és terjesztési szabályainak megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról**

(2012/C 318/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	Oldal
BEVEZETÉS	1–3.	2
ÖSSZEFOGLALÁS	I–XIII.	3
ÁLTALÁNOS ÉSZREVÉTELEK	4–8.	4
KÜLÖNÖS ÉSZREVÉTELEK	9–38.	5
Közös stratégiai keret	9.	5
Koherens részvételi szabályrendszer	10–14.	5
Új költségfinanszírozási modell	15–20.	6
Egyszerűsített támogathatósági és finanszírozási kritériumok	21–23.	6
A Bizottság kontrollstratégiája	24–32.	7
Új finanszírozási formák	33–35.	8
Innováció	36–38.	9
MELLÉKLET: Célkitűzések és prioritások a „szabályozási csomag” egyszerűsítő intézkedései mögött		10

AZ EURÓPAI UNIÓ SZÁMVEVŐSZÉKE,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 179–190. cikkére és 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdésére,

tekintettel a legutóbb az 1081/2010/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelettel⁽¹⁾ módosított, az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendeletre⁽²⁾,

tekintettel a legutóbb a 478/2007/EK, Euratom bizottsági rendelettel⁽³⁾ módosított, az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2002. december 23-i 2342/2002/EK, Euratom bizottsági rendeletre⁽⁴⁾,

tekintettel a hetedik keretprogram (2007–2013) cselekvéseiben a vállalkozások, a kutatóközpontok és az egyetemek részvételére, valamint a kutatási eredmények terjesztésére vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2006. december 18-i 1906/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletre⁽⁵⁾,

tekintettel a Bizottság jogalkotási javaslatát tartalmazó azon csomagra, amelyben a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram (2014–2020) létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat (COM(2011) 809 végleges), a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram (2014–2020) részvételi és terjesztési szabályainak megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat (COM(2011) 810 végleges), a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram (2014–2020) végrehajtását szolgáló egyedi program létrehozásáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslat (COM(2011) 811 végleges) és az Európai Atomenergia-közösségnek a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogramot kiegészítő kutatási és képzési programjáról (2014–2018) szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat (COM(2011) 812 végleges) található,

tekintettel a Tanácsnak a részvételi szabályokra vonatkozó 2012. január 6-i véleménykérésére,

tekintettel a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogramról szóló, a Bizottság által az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsághoz és a Régiók Bizottságához intézett közleményre (COM(2011) 808 végleges), valamint az azt alátámasztó bizottsági szolgálati munkadokumentumokra (SEC(2011) 1427 végleges és SEC(2011) 1428 végleges),

tekintettel „A Bizottság határozata (2011. január 24.) az 1982/2006/EK európai parlamenti és tanácsi határozat és a 2006/970/Euratom tanácsi határozat végrehajtásának egyszerűsítését szolgáló három intézkedés elfogadásáról, valamint a C(2007) 1509 és a C(2007) 1625 határozat módosításáról” című C(2011) 174 végleges bizottsági határozatra,

tekintettel a Számvevőszék éves jelentéseire, különjelentéseire, valamint a vállalkozásoknak, a kutatóközpontoknak és az egyetemeknek a hetedik keretprogram intézkedéseiben való részvételére, valamint a kutatási eredmények terjesztésére (2007–2013) vonatkozó szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról szóló 1/2006. sz. (6), Az Európai Unió költségvetési pénzgazdálkodásának javítása: Kockázatok és kihívások című 1/2010. sz. (7), az Európai Unió általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról szóló 6/2010. sz. (8), valamint a Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról szóló 7/2011. sz. (9) véleményére,

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT:

BEVEZETÉS

1. A „Horizont 2020” keretprogram elődje, a hetedik kutatási és technológiafejlesztési keretprogram (a továbbiakban: hetedik keretprogram) számos kritikát kapott a program összetettsége (például a finanszírozási rendszerek és eszközök nagy száma) és a részvételi szabályok bonyolultsága (például a szabályokban és az eljárások végrehajtásában tapasztalható következetlenségek) miatt⁽¹⁰⁾. Emiatt az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa politikailag kiemelt fontosságú üggyé nyilvánította az európai uniós kutatás- és innovációfinanszírozás igazgatásának

⁽¹⁾ HL L 311., 2010.11.26., 9. o.

⁽²⁾ HL L 248., 2002.9.16., 1. o.

⁽³⁾ HL L 111., 2007.4.28., 13. o.

⁽⁴⁾ HL L 357., 2002.12.31., 1. o.

⁽⁵⁾ HL L 391., 2006.12.30., 1. o.

⁽⁶⁾ HL C 203., 2006.8.25., 1. o.

⁽⁷⁾ <http://eca.europa.eu>

⁽⁸⁾ HL C 334., 2010.12.10., 1. o.

⁽⁹⁾ HL C 47., 2012.2.17., 1. o.

⁽¹⁰⁾ Például: A hetedik keretprogram időközi értékelése, zárójelentés, 2010. november 12., 56. o.; az Európai Számvevőszék 1/2006. sz. véleménye, 12. bekezdés és köv. bekezdések; a Számvevőszék éves jelentése a 2009-es pénzügyi évről, 6.7. bekezdés.

és végrehajtásának egyszerűsítését⁽¹⁾. A Bizottság már korábban bevezetett olyan intézkedéseket, amelyek a jelenlegi egyenlegeket még a hetedik keretprogram tartama alatt orvosolni kívánják. A Bizottság 2011. január 24-i határozata például bizonyos feltételek teljesülése esetén lehetővé tette, hogy a kedvezményezettek a projekt költségeinek elszámolása során saját számviteli gyakorlatukat kövessék.

2. A „Horizont 2020” keretprogram részvételi szabályainak⁽²⁾ legfontosabb célja az, hogy továbbvigyék a hetedik keretprogramban már bevezetett egyszerűsítéseket. A „szabályok” a projektek kiválasztására, a jogalanyoknak a projektekben történő részvételére, a projektek finanszírozására, a finanszírozás részletes szabályaira (például a finanszírozási rátákra és a támogathatósági követelményekre), valamint az eredmények terjesztésére irányadó feltételeket állapítják meg. Ezek a kérdések nemcsak a kedvezményezettek szemszögéből fontosak, hanem a „Horizont 2020” keretprogram teljes egészének eredményességére is kihatnak. Például, ha a bonyolult szabályok miatt csökken a keretprogram vonzereje, akkor megnő annak a kockázata, hogy a program nem teljesíti kitűzött célját, az Európa 2020 stratégia támogatását.

3. A lehetőségek szabta keretek között a Számvevőszék véleménye követi a Bizottság által a „javasolt szabályokhoz” fűzött indokolás felépítését. Figyelembe veszi ugyanakkor a „szabályozási csomag”, mint egész, kontextusát is, különösen pedig az új ellenőrzési rendszerhez tartozó, a „Horizont 2020”-rendeletre irányuló javaslatban felvázolt igazgatási intézkedéseket.

ÖSSZEFOGLALÁS

I. A „javasolt szabályokban” foglalt intézkedések első számú, mindent átható vezérelve az egyszerűsítés. A Számvevőszék általában véve úgy ítéli meg, hogy a szóban forgó intézkedések, amennyiben az elképzeléseknek megfelelően kerülnek végrehajtásra, jelentős mértékben hozzá fognak járulni az európai uniós kutatásfinanszírozás előtt álló legnagyobb kihívások kezeléséhez. Mivel az intézkedések sikere elsősorban eredményes végrehajtásukon múlik, ebből a szempontból fontos lesz az időben rendelkezésre bocsátott, világos és kétértelműségtől mentes iránymutatás.

II. A „Horizont 2020” keretprogramnak meg kell találnia azokat a mechanizmusokat, amelyek biztosíthatják a más európai uniós szakpolitikákkal – így például a kohéziós politikával – való koordinációt, és ezáltal elő kell segítenie az uniós források által előidézett multiplikátorhatás növelését, a valóban egységes európai kutatási térség létrehozásának felgyorsítását,

⁽¹⁾ Az Európai Unió Tanácsa, 10268/10.: A Versenyképességi Tanács 2010. május 26-i ülésén elfogadott tanácsi következtetések, 2. o.; az Európai Parlament állásfoglalása, 2010. november 11., P7_TA(2010) 0401, 7. pont és köv. pontok.

⁽²⁾ A „Horizont 2020” keretprogramra vonatkozó jogalkotási javaslatok (a továbbiakban: „Horizont 2020” keretprogram, „szabályozási csomag”) egyfelől a „Horizont 2020” keretprogramot létrehozó rendeletet (COM(2011) 809 végleges) (a továbbiakban: „Horizont 2020”-rendelet), másfelől a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram (2014–2020) részvételi és terjesztési szabályait megállapító rendeletet (COM(2011) 810 végleges) (a továbbiakban: „javasolt szabályok” vagy „szabályok”), harmadrészt pedig a „Horizont 2020” keretprogramot végrehajtó egyedi program létrehozásáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatot (COM(2011) 811 végleges) tartalmazzák.

valamint az abban rejlő potenciális kockázatok csökkentését, hogy egyetlen fellépésre többféle európai uniós finanszírozást is igénybe vesznek.

III. Az egységes, eltéréseket csak kivételesen indokolt esetekben lehetővé tévő szabályrendszer bevezetésével a Bizottság meg kívánja alapozni a részvételi szabályok koherensebbé tételére irányuló erőfeszítéseit. A Számvevőszék hangsúlyozza annak szükségességét, hogy a „javasolt szabályok” alkalmazása a „Horizont 2020” keretprogram valamennyi cselekvése vonatkozásában egységesen, a végrehajtásban részt vevő különböző szervek közötti szoros koordináció mellett történjék. A „javasolt szabályok” alkalmazása alóli kivételeket minden esetben világosan meg kell indokolni, és a feltétlenül szükséges minimumra kell korlátozni.

IV. A Számvevőszék álláspontja szerint a gyökeresen leegyszerűsített költségfinanszírozási modell javítani fogja a modell megbízhatóságát, mérsékli a kedvezményezettek által a költségelszámolásokban elkövetett szabálytalanságok kockázatát, csökkenti a projektelszámolás bonyolultságát, és kiküszöböli egyes, a hetedik keretprogram finanszírozási modelljében meglévő ellenőrzési lépéseket, miáltal könnyebbé és gyorsabbá teszi a szabályok alkalmazásának folyamatát.

V. A „javasolt szabályoknak” ugyanakkor egyértelmű különbséget kell tenniük a 100 %-os, illetve a legfeljebb 70 %-os költség-visszatérítésre jogosult cselekvések (piacközeli tevékenységek) között. A végrehajtási szabályokban egyértelműen ki kell mondani, mi értendő piacközeli tevékenységek alatt.

VI. A Számvevőszék megállapítja, hogy jelentős eltérés a hetedik keretprogramhoz képest annak a lehetőségnek a megszüntetése, amely szerint a közvetett költségek finanszírozása a valós költségekből kiindulva is történhet. Nem világos, hogy ez a változtatás hogyan fog kihatni egyes konkrét résztvevők helyzetére. Kívánatos volna, hogy a Bizottság meggyőzően kimutassa: az új szabályozás nem eredményez olyan nem kívánt helyzeteket, amikor a résztvevőknek jelentős veszteségeket kell elkönyvelniük, és emiatt kárt szenved a program vonzereje.

VII. Pozitív változás az az elképzelés, hogy a vissza nem igényelhető hozzáadottérték-adó is támogatható költségnek minősüljön. A Számvevőszék ugyanakkor alapvető fontosságúnak tartja, hogy a Bizottság egyértelmű iránymutatással szolgáljon arról, mi minősül visszaigényelhető hozzáadottérték-adónak.

VIII. A Számvevőszék álláspontja szerint a javasolt új finanszírozási modelltől elválaszthatatlan kockázatalapú stratégiára támaszkodó optimalizált belsőkontroll-keret jó kiindulópont a hibakockázat csökkentéséhez. Ennek a megközelítésmódnak azonban megvannak a korlátai, ugyanis egyes kockázatok – természetüknél fogva – hathatós preventív kontrollt tesznek szükségessé.

IX. A Számvevőszék megítélése szerint pozitív fejlemény a résztvevői garanciaalap által nyújtott fedezet kiszélesítése. Az azonban, hogy a résztvevői garanciaalap a köz-magán társulások formájában végrehajtott cselekvések számára is biztosít fedezetet, szükségessé teszi az esetleg felmerülő jogi természetű kockázatok értékelését.

X. A Számvevőszék üdvözli a Bizottság azon szándékát, hogy a pénzügyi kimutatásokra vonatkozóan egyetlen könyvvizsgálói igazolást kelljen benyújtani a projekt végén. A Számvevőszék által a közelmúltban végrehajtott ellenőrzések azonban rámutattak, hogy a könyvvizsgálói igazolások megbízhatósága korlátozott, ezért ez a fajta kontroll csak részben lehet eredményes. Hasonlóképpen, a Számvevőszék ellenőrzései alacsony részvételi és elfogadási arányokra derítettek fényt a módszertanra vonatkozó igazolásokkal kapcsolatban. Ha ezen a két területen nem következik be javulás, az kedvezőtlenül hathat a Bizottság átalakított kontrollstratégiájára.

XI. A Számvevőszék álláspontja szerint a pénzdíjak alkalmazásának a (technológiai) innováció ösztönzését kell eredményeznie oly módon, hogy további finanszírozási forrásokat mozgósítson. A Bizottságnak ezért gondoskodnia kell a nem pénzügyi jellegű szempontok kezeléséről, így például a kiválóságon, az exkluzivitáson és a nemzetközi elismerésen alapuló markáns arculat és jó hírnév kialakításáról.

XII. A Számvevőszék megítélése szerint a beszerzések eszközével csak kellően indokolt esetekben szabad élni, olyankor, amikor további, a támogatás formájában nyújtott finanszírozástól nem remélhető előnyök biztosítása a cél.

XIII. A „szabályozási csomag” nem utal egyértelműen arra, mit kell érteni innovációs tevékenység alatt. A Számvevőszék üdvözölne egy világos fogalom meghatározást, és azt is szívesen látná, ha a finanszírozásban részesíthető innovációs tevékenységek azokra a tevékenységekre korlátozódnának, amelyek valóban újat jelentenek a világ számára.

ÁLTALÁNOS ÉSZREVÉTELEK

4. A „Horizont 2020” keretprogrammal a Bizottság azt a célt tűzte maga elé, hogy vonzerőt teremtsen a legkiválóbb kutatók és a leginnovatívabb vállalkozások számára. Ebben létfontosságú szerepet játszik a legfontosabb, mindent átható vezérelv, a részvételi szabályok egyszerűsítése. Az egyszerűsítés markánsan jelen van a „szabályok” legfontosabb elemeiben (a „szabályozási csomag” egyszerűsítő intézkedései mögött álló célok és prioritások teljes áttekintése a mellékletben található):

— abban, hogy a keretprogramhoz egyetlen részvételi és terjesztési szabályrendszer tartozik, amely a „Horizont 2020” keretprogram valamennyi komponensére egyformán érvényes, egységes szabályozást tartalmaz, míg a főszabályoktól eltérő szabályok csak kivételesen indokolt esetekben kerülnek alkalmazásra,

— abban, hogy a résztvevők számára egyszerűbbé, „felhasználóbarátabbá” váltak a finanszírozási szabályok és a pénzügyi rendelkezések (például a költség-visszatérítési ráták), továbbá

— abban, hogy a javaslat új, a bizalom és az ellenőrzések közötti egyensúlyon nyugvó kontrollstratégiát tartalmaz ⁽¹⁾.

5. A Számvevőszék általában véve úgy ítéli meg, hogy a Bizottság által javasolt intézkedések, amennyiben az elképzeléseknek megfelelően kerülnek végrehajtásra, jelentős mértékben

hozzá fognak járulni az európai uniós kutatásfinanszírozás előtt álló legnagyobb kihívások (például az inkoherens részvételi szabályok, a túlzott bonyolultság és az adminisztratív terhek) kezeléséhez. Például a kutatási és az innovációs vonatkozású cselekvések javasolt egységes keretbe szervezése (így különösen a részvételi szabályoknak a közös technológiai kezdeményezésekre való kiterjesztése) eloszlatja azokat az aggályokat, amelyek a hetedik keretprogrammal összefüggésben a szabályok inkoherens alkalmazása kapcsán megfogalmazódtak, és egyúttal elősegíti az Európai Unióban folytatott kutatási tevékenységek átjárhatóságának növekedését és egymáshoz való jobb illeszkedését is (lásd a 10. bekezdést).

6. A „szabályok” számos egyszerűsítést bevezetnek a költségfinanszírozási modellben ⁽²⁾ (lásd a 15. bekezdést) és a pénzügyi rendelkezésekben (például a munkaidő-nyilvántartásra vonatkozó követelmények vonatkozásában vagy abban a javaslatban, hogy a hozzáadottérték-adó összege is támogatható költségnek minősüljön, lásd a 21. bekezdést) ⁽³⁾. Ezek az egyszerűsítések két problémát oldanak meg egyszerre: egyfelől csökkentik a kedvezményezettek adminisztratív terheit (például a kevésbé bonyolult finanszírozási modell egyszerűbbé teszi a résztvevők számára a költségek elszámolását és az európai uniós hozzájárulás összegének meghatározását); másfelől mérséklék a Bizottság által az igazgatás és a kontroll területén elvégzendő munka mennyiségét, és ezáltal könnyebbé teszik a bizalmat és az ellenőrzéseket egyensúlyba hozó javasolt kontrollstratégia alkalmazását is. Például a finanszírozási szabályok optimalizálásától és egyszerűsítésétől egyebek mellett az várható, hogy a Bizottság által gyakorolt kontroll hatékonyabb lesz ⁽⁴⁾ (lásd a 24. bekezdést) ⁽⁵⁾.

7. Összességében megállapítható, hogy a „javasolt szabályok” kezelik az 1. bekezdésben említett sürgős és fontos kérdéseket. Az intézkedések sikere azonban hatékony végrehajtásukon múlik ⁽⁶⁾. A Számvevőszék megismétli azt a korábbi ajánlását, hogy a Bizottságnak kellő időben olyan gyakorlatias, világos és kétértelműségektől mentes végrehajtási iránymutatással volna szükséges szolgálnia, amely megfelelő garanciákat biztosít mind a kedvezményezettek, mind pedig a Bizottság számára ⁽⁷⁾. A részletes végrehajtási szabályokat legkésőbb az első pályázati felhívások közzétételekor nyilvánosságra kell hozni.

8. Megjegyzendő, hogy több javasolt intézkedés végrehajtása (például a hozzáadottérték-adó támogathatósága és a kamatozó

⁽²⁾ COM(2011) 810 végleges, 22. és 24. cikk.

⁽³⁾ COM(2011) 810 végleges, 23. és 25. cikk.

⁽⁴⁾ Egyúttal pedig könnyebbé válik annak a célkitűzésnek a teljesítése is, amely szerint valamennyi európai intézménynél és ügynökségnél 5 %-os létszámcsökkentést kell végrehajtani: COM(2011) 890 végleges, 4. o.

⁽⁵⁾ COM(2011) 809 végleges, 106. o. és köv. oldalak.

⁽⁶⁾ Amint a Parlament által „Financial Rules in the Research Framework Programmes – Streamlining rules for participation in EU research programmes” („Pénzügyi szabályok a kutatási keretprogramokban: Az EU kutatási programjaiban való részvétel szabályainak egyszerűsítéséről”) címmel elkészített tanulmány rámutat: „E tanulmány egyik legfontosabb megállapítása, hogy a szabályok alkalmazásának módja több problémát vet fel, mint maguk a szabályok. Emiatt nem alakul ki kölcsönös bizalom a kedvezményezettek és a Bizottság között, és szükségtelen adminisztratív terhek keletkeznek mindkét oldalon.”; Belső Politikák Főigazgatósága, D igazgatóság: Költségvetési Igazgatóság, PE 411.275, 2010. május 26., 62. o.

⁽⁷⁾ Az Európai Számvevőszék 1/2004. sz. különjelentése, 12. bekezdés; 9/2007. sz. különjelentése, 71. bekezdés; 8/2009. sz. különjelentése, 47–49. bekezdés; 1/2006. sz. véleménye, 11. bekezdés.

⁽¹⁾ A részvételi szabályok egyszerűsítése előfeltétele a javasolt kontrollstratégia alkalmazásának: COM(2011) 811 végleges, 116. o. (irányítási intézkedések).

számlák eltörlése az előfinanszírozás esetében) az új költségvetési rendelet ⁽¹⁾ elfogadásának függvénye. E vélemény kiadásának napjáig az új költségvetési rendelet elfogadására irányuló jogalkotási eljárás és a végrehajtási szabályok megalkotása még nem zárult le.

KÜLÖNÖS ÉSZREVÉTELEK

Közös stratégiai keret

9. A Bizottság javaslata egyetlen közös stratégiai keretbe szervezi a kutatás- és az innovációtámogatás összes eszközét ⁽²⁾. Amint azt a Számvevőszék korábban már jelezte ⁽³⁾, a „Horizont 2020” keretprogramnak meg kell találnia azokat a mechanizmusokat, amelyek biztosíthatják a más európai uniós szakpolitikákkal – így például az Európai Regionális Fejlesztési Alappal és a Kohéziós Alappal – való koordinációt. A koordináció lehetővé tenné, hogy az operatív programok esetében a program társfinanszírozási rátájának megállapítása a különböző európai uniós finanszírozási források figyelembevételével történjék, ami potenciálisan növelné az uniós források multiplikátorhatását. Ezáltal tehát gyorsítható lenne az egységes európai kutatási térség kiteljesedése ⁽⁴⁾. Emellett csökkenthetők lennének az abban rejlő potenciális kockázatok, hogy egyetlen fellépésre többféle európai uniós finanszírozást is igénybe vesznek ⁽⁵⁾.

Koherens részvételi szabályrendszer

10. Az egységes, eltéréseket csak kivételesen indokolt esetekben lehetővé tévő szabályrendszer bevezetésével a Bizottság meg kívánja alapozni a részvételi szabályok koherensebbé tételére irányuló erőfeszítéseit. A hetedik keretprogramban a szabályok több réteget alkottak (például egy sztenderd szabályrendszer vonatkozott a részvételre általában, miközben speciális szabályokat kellett alkalmazni a koordinációs és támogatási cselekvések ⁽⁶⁾ vagy minden egyes közös technológiai kezdeményezés ⁽⁷⁾ esetében). Emiatt a kutatóközösség a hetedik keretprogramra irányadó szabályokat túlságosan bonyolultnak és inkoherensnek érzélte ⁽⁸⁾.

11. A javasolt egységes keret (például azzal, hogy egyebek mellett a támogathatósági és az elbírálási kritériumok, valamint a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok területén a „Horizont 2020” keretprogram valamennyi komponensében biztosítja a szabályok nagymértékben egységes alkalmazását) ⁽⁹⁾ fontos előrelépés lehet, mert:

⁽¹⁾ COM(2010) 815 végleges.

⁽²⁾ COM(2011) 809 végleges, (15) preambulumbekkezdés és 4. cikk.

⁽³⁾ 7/2011. sz. vélemény, 14. bekezdés.

⁽⁴⁾ Az európai kutatási térség minden olyan európai kutatási-fejlesztési tevékenységet, programot és szakpolitikát magában foglal, amely határokon átnyúló vetülettel is rendelkezik. Ezek együttesen támogatják a kutatók, a kutatóintézetek és a vállalkozások transznacionális kapcsolatait, intenzívebb versengését és együttműködésük elmélyítését.

⁽⁵⁾ 1/2006. sz. vélemény, 16. bekezdés.

⁽⁶⁾ A koordinációs és támogatási cselekvések (például az ERA-Net-cselekvések vagy a 185. cikk szerinti kezdeményezések) kijelölése a hetedik keretprogramban megállapított kritériumok alapján történik. A célzott végrehajtó struktúrák révén történő végrehajtásból azonban további követelmények fakadhatnak, és a közös kutatási programban meghatározott nemzeti támogathatósági kritériumoknak is teljesülniük kell.

⁽⁷⁾ A közös technológiai kezdeményezések, bár az Európai Unióban folyó kutatási tevékenység szerves részét alkotják, nem tartoznak a hetedik keretprogram részvételi szabályainak hatálya alá. Ennek következtében a közös technológiai kezdeményezéseknek saját külön pályázati szabályaik és eljárásaik, illetve pénzügyi rendelkezéseik vannak.

⁽⁸⁾ Az Európai Bizottság negyedik monitoringjelentése a hetedik keretprogramról, 2010, 50. o.; az Európai Bizottság időközi értékelése a hetedik keretprogramról, 56. o.

⁽⁹⁾ COM(2011) 810 végleges, (6) preambulumbekkezdés.

— csökkenti a részvételi szabályok összetettségét,

— az európai uniós kutatáspolitikai keretében alkalmazott szabályok szétaprózódottságának megszüntetésével integrálja a kutatóbázist, miközben mindezekkel egyidejűleg,

— a kutatást a kutatáspolitikai végrehajtásával foglalkozó szervek (főigazgatóságok, végrehajtó ügynökségek, közös technológiai kezdeményezések) tevékenysége közötti nagyobb összhang megteremtése és együttműködésük szorosabbra fűzése felé tereli.

12. Nem világos ugyanakkor, hogy hogyan és milyen terjedelemben lesz egységes a részvételi szabályok alkalmazása a „Horizont 2020” keretprogram hatálya alá tartozó valamennyi cselekvés esetében, különös tekintettel például a versenyképességi és innovációs keretprogramra, a közös technológiai kezdeményezésekre vagy az Európai Innovációs és Technológiai Intézet (EIT) által igazgatott tevékenységekre. A Számvevőszék hangsúlyozni kívánja, hogy a kivételeket, hogy szabállyá ne váljanak, minden esetben egyértelműen meg kell indokolni és a feltétlenül szükséges minimumra kell korlátozni. Ebben a tekintetben a jogbiztonság nagyobb lenne, ha a rendelet tételesen felsorolná azokat a tevékenységeket és cselekvéseket, amelyekre az elképzelések szerint nem fognak vonatkozni az egységes szabályok.

13. Mindemelllett az egységes szabályozásnak a jelenleg más programok vagy kezdeményezések (például a 12. bekezdésben felsoroltak) hatálya alá tartozó tevékenységekre történő teljes mértékű kiterjesztése jelentős mennyiségű koordinációt igényel az érintett szervek között. A Bizottság javaslata szerint ⁽¹⁰⁾ a „Horizont 2020” keretprogram igazgatását a Bizottság már meglévő végrehajtó ügynökségei és más külső szervek, például a közös technológiai kezdeményezéseket igazgató közös vállalkozások fokozottabb igénybevételével tovább kell decentralizálni ⁽¹¹⁾.

14. A Számvevőszék meg kívánja ismételni korábbi ajánlását, mely szerint a kínálgató lehetőségek teljes kihasználása érdekében ezeket az igazgatási típusú intézkedéseket a Bizottságnak megfelelő módon felügyelnie kell. Különösen a közös vállalkozásoknak az európai uniós szakpolitikák célkitűzéseinek teljesítése érdekében történő igénybevétele igényel szoros koordinációt. Ehhez első lépésként a közös vállalkozásoknak kikezdhetetlen, mindenre kiterjedő belsőkontroll-rendszert kell kiépíteniük. Ehhez kapcsolódóan a Bizottságnak nyomon kell követnie a cselekvési tervek végrehajtását ⁽¹²⁾. A Számvevőszék e helyütt arra is rá kíván mutatni, hogy rendkívül fontos a szabályok hathatós és következetes alkalmazása. A Számvevőszék azt ajánlja, hogy a Bizottság a horizontális intézkedések további megerősítése céljából terjessze ki jelentős mértékben az alapvető egyeztető mechanizmusok, így például a Kutatási Koordinációs Bizottság ⁽¹³⁾ tevékenységét.

⁽¹⁰⁾ COM(2011) 809 végleges, 104. o.

⁽¹¹⁾ Ezzel összefüggésben a Bizottság – esetleg a feladatmegosztás átalakításával és ezen keresztül a szakosodás fokozásával – optimalizálni fogja a végrehajtó ügynökségek tevékenységét. A Bizottság a közös vállalkozások jelenlegi megbízatásának meghosszabbításával és új közös vállalkozások létrehozásával is számol: COM(2011) 809 végleges, 104. és 105. o.

⁽¹²⁾ Az Európai Számvevőszék 13/2009. sz. különjelentése, 61–66. bekezdés; 1/2010. sz. véleménye, 17. bekezdés; éves jelentése a 2009-es pénzügyi évről, 5.56. bekezdés.

⁽¹³⁾ A Kutatási Koordinációs Bizottságot az 1982/2006/EK határozat végrehajtásának egyszerűsítését szolgáló három intézkedés elfogadásáról szóló bizottsági határozat hozta létre 2011-ben azzal a feladattal, hogy végleges állásfoglalásokat fogadjon el a végrehajtással kapcsolatos horizontális kérdésekben (például a Bizottság különböző igazgatóságainak az utólagos értékelésekkel kapcsolatos stratégiai következetességéről, a pénzügyi rendelkezések alkalmazásáról, az igazolásokkal kapcsolatos eljárásokról stb.): C(2011) 174.

Új költségfinanszírozási modell

15. A Bizottság új finanszírozási modellt javasol (a „szabályok” 22. és 24. cikke), amely a következő elemekből áll:

- egyetlen egységes finanszírozási ráta egy adott cselekvés valamennyi résztvevője és tevékenysége esetében (ez a ráta elérheti az összes támogatható [közvetlen] költség 100 %-át, de a piacközeli tevékenységek esetében legfeljebb 70 % lehet), továbbá
- egyetlen egységes, a teljes közvetlen támogatható költség 20 %-ának megfelelő átalányfinanszírozási ráta a közvetlen (általános) költségek fedezésére.

16. A modell gyökeresen leegyszerűsödött, és orvosolni kívánja mindazokat a problémákat, amelyekkel a kedvezményezettek a hetedik keretprogramban szembesültek – a hetedik keretprogramban ugyanis a finanszírozási modell bonyolultsága közvetlen összefüggésben állt a különböző költségkategóriák, költségszámítási módszerek és költség-visszatérítési ráta lehetséges kombinációinak számával⁽¹⁾. Például a hetedik keretprogramban a finanszírozási ráta függnek a kedvezményezett jogi formájától (azaz például attól, hogy nonprofit közszervezetről vagy profitorientált vállalkozásról van-e szó), a tevékenység típusától (azaz hogy kutatási, demonstrációs, irányítási vagy másféle tevékenységről van-e szó) és a költség jellegétől (azaz hogy személyi költségről, az alvállalkozásba adás költségéről vagy másféle közvetlen vagy közvetett költségről van-e szó)⁽²⁾.

17. A javasolt modell egyáltalán nem tesz különbséget eltérő típusú tevékenységek között, ami pedig nagyban növelte a hetedik keretprogram modelljének összetettségét⁽³⁾. Emellett azzal az újítással, hogy a kutatás összes közvetlen költségének finanszírozása egységesen (egyetlen egységes, a projekt kezdetén előre meghatározott költség-visszatérítési ráta alkalmazásával) történik, valamint azzal, hogy a közvetett költségek finanszírozására egyetlen rögzített (20 %-os) ráta vonatkozik valamennyi kedvezményezett és tevékenységtípus esetében, a költségfinanszírozási modell egyszerűbb lett, és kevesebb hibalehetőséget tartalmaz.

18. A Számvevőszék megállapítja, hogy ezek az egyszerűsítések:

- javítják a modell megbízhatóságát (például egyszerűbbé teszik a költségek elszámolását), ami minden bizonnyal csökkenteni fogja a kedvezményezettek által a költségelszámolásaikban elkövetett szabálytalanságokból fakadó kockázatokat (elszámoltathatóság, hatékony és eredményes pénzgazdálkodás),

⁽¹⁾ Az Európai Számvevőszék éves jelentése a 2010-es pénzügyi évről, 6.7. bekezdés.

⁽²⁾ Az Európai Parlament jelentése a kutatási keretprogramok végrehajtásának egyszerűsítéséről, 2010/2079(INI), 17. pont; a Tanács következtetése az európai kutatást és innovációt támogató egyszerűsített és hatékonyabb programokról, Versenyképességi Tanács, 3016. ülés, 2010. május 26., 4. o.; COM(2010) 187 végleges, 8. o.

⁽³⁾ Az Európai Számvevőszék pénzügyi ellenőrzései több ilyen esetet is azonosítottak. A hetedik keretprogram kedvezményezettjeinek 16 költségkategóriát kell figyelembe venniük. Mindegyik kategóriához eltérő finanszírozási ráta tartozik. Ezért a költségkategóriákba való helytelen besorolás miatt a várttól eltérő lehet a finanszírozás összege, hiszen előfordulhat, hogy egy bizonyos költségelem finanszírozása az egyik kategóriában (például demonstrációs tevékenység esetében) 50 %-os rátával történik, míg más kategóriákban (például az irányítási tevékenységek esetében) ugyanez a ráta 100 %.

- csökkentik a projektek könyvvitelének bonyolultságát, ami minden bizonnyal segíteni fogja a pénzügyi és az adminisztratív kérdésekkel kapcsolatos igazgatási tevékenységet (az adminisztratív terhek csökkentése mind a kedvezményezettek, mind a Bizottság oldalán),

- minden bizonnyal szükségtelemé fogják tenni a hetedik keretprogram finanszírozási modelljében jelenleg alkalmazott ellenőrzések egyes lépéseit (például a jogi forma ellenőrzését). Ezáltal a javasolt finanszírozási modell könnyebbé és gyorsabbá teszi a pályázatást, továbbá

- olyan költség-visszatérítési modellt eredményeznek, amely a gyakorlatban máris jól működik Európa-szerte a nemzeti kutatásfinanszírozási rendszerekben⁽⁴⁾.

19. A „szabályok” ugyanakkor nem tesznek egyértelmű különbséget a 100 %-os, illetve a legfeljebb 70 %-os költség-visszatérítésre jogosult cselekvések (a szokványos, illetve a piacközeli tevékenységek) között. A piacközeli tevékenységek, például a prototípus-készítés, a tesztelés, a demonstráció, a kísérleti fejlesztés, a kísérleti projektek és a piaci terjesztés fogalma nem egyértelmű, mert többféle fogalom meghatározás is használatban van. A végrehajtási szabályokban egyértelműen ki kell mondani, mi értendő piacközeli tevékenységek alatt.

20. A Számvevőszék megállapítja, hogy a javasolt finanszírozási modell jelentős mértékben eltér a hetedik keretprogramtól, amikor megszünteti azt a lehetőséget, amely szerint a közvetett költségek finanszírozása a valós költségekből kiindulva is történhet. Nem világos, hogy a javasolt költség-visszatérítési modell hogyan fog kihatni egyes konkrét résztvevők helyzetére. Ezzel kapcsolatban kívánatos volna, hogy a Bizottság meggyőzően kimutassa: az új szabályozás nem eredményez olyan nem kívánt helyzeteket, amikor a résztvevőknek jelentős veszteségeket kell elkönyvelniük, ez ugyanis jelentősen csökkentheti a program vonzerejét.

Egyszerűsített támogathatósági és finanszírozási kritériumok

21. A „szabályok” olyan további intézkedések bevezetéséről is rendelkeznek, amelyek egyszerűbbé teszik a támogathatósági szabályokat. E változtatások mögött az a szándék áll, hogy a szabályok jobban igazodjanak a kedvezményezettek tényleges gyakorlatához (például a munkaidő-nyilvántartás területén⁽⁵⁾).

22. A Számvevőszék megállapítja, hogy folytatódik a munkaidő-nyilvántartások használata, és álláspontja szerint ez helyes megoldás, hiszen ezek a nyilvántartások alapvető eszközei a ténylegesen felmerülő személyi költségek alátámasztásának⁽⁶⁾. Pozitív lépés ugyanakkor a munkaidő-nyilvántartási kötelezettség eltörlése a munkaidejüket kizárólag az EU-projektnek szentelő személyek esetében azzal, hogy ezeknek a személyeknek csupán egy nyilatkozatot kell aláírniuk. Ahhoz,

⁽⁴⁾ Az „Impact of external project-based research funding on financial management in Universities – Expert Group report chaired by Sabine Herlitschka, November 2008” („A külső projektalapú kutatásfinanszírozás hatása az egyetemeken pénzgazdálkodására – a Sabine Herlitschka vezetésével működő szakértői csoport jelentése, 2008. november”) című jelentés például rámutatott, hogy Európában (például a németországi Deutsche Forschungsgemeinschaft és a svájci Fonds National Suisse esetében) elterjedten alkalmaznak egy olyan finanszírozási modellt, amely az összes közvetlen költségre kiterjed, a közvetett (általános) költségekre pedig egyetlen egységes (jellemzően 20 %-os) finanszírozási rátát vesz figyelembe.

⁽⁵⁾ COM(2011) 810 végleges, 25. cikk (a munkával töltött órák éves száma).

⁽⁶⁾ 1/2006. sz. vélemény, 67. bekezdés.

hogyan egy adott jogalanyon belül egységesen történjék a szabályok alkalmazása, és az új szabályok ne eredményezzenek újabb szabálytalanságokat, a Bizottságnak biztosítania kell, hogy a kedvezményezett kövesse saját szokásos számviteli és vezetési gyakorlatát. Például kívánatos volna, ha a kedvezményezett nyilatkozata összevetésre kerülne más információkkal (például a projektnek szentelt órák számának, illetve a feladatok vagy tevékenység típusok megadásának összhangban kell lennie a munkaszerződésekkel vagy más belső szabályozásokkal).

23. A „szabályok” lehetővé lesznek a vissza nem téríthető hozzáadottérték-adó (héta) finanszírozását⁽¹⁾. Annak fontosságát, hogy a szabályok módosításával lehetővé váljék a vissza nem téríthető héa támogatható költségként történő elszámolása, a Számvevőszék már az 1/2006. sz. véleményében hangsúlyozta⁽²⁾. Alapvetően fontos ugyanakkor, hogy egyértelmű iránymutatás álljon rendelkezésre arról, mi minősül visszatéríthető héának. A Számvevőszék álláspontja szerint a héának a projekt terhére történő elszámolását azokban az esetekben kellene megengedni, ha az alkalmazandó nemzeti jog alapján a héa összege a kedvezményezettnek nem téríthető vissza.

A Bizottság kontrollstratégiája

Átalakított stratégia és kontrollintézkedések

24. A „Horizont 2020” keretprogram egyik központi eleme, az egyszerűsítés hangsúlyosan jelenik meg a program pénzügyi irányításának javasolt szabályozásában is⁽³⁾. Az új költségfinanszírozási modell mellett (lásd a 15–20. bekezdést) a „Horizont 2020”-rendelet egy átalakított kontrollstratégiát is be kíván vezetni⁽⁴⁾. Ez a stratégia a hibák számának minimalizálásáról a kockázatalapú kontrollra és a csalások ilyen alapokon nyugvó kiszűrésére helyezi a hangsúlyt, miközben azt is eléri, hogy:

- a maradó hibaarány a program teljes élettartamára számítva az összkiadásra vetítve 2 % közelében legyen,
- az utólagos ellenőrzések teljes száma az e célérték és a stratégia teljesítéséhez feltétlenül szükséges minimumra korlátozódjék, továbbá
- az ellenőrzések a teljes programozási időszak alatt a „Horizont 2020” keretprogram kedvezményezettjeinek legfeljebb 7 %-ára terjedjenek ki.

25. A kontrollstratégia alapvető építőkövei szoros összefüggésben vannak a javasolt finanszírozási modellel. Amint azt a „Horizont 2020”-rendelet elmagyarázza, egyes egyszerűsítések (például egy-egy gyakran előforduló hiba forrásának kiküszöbölése) várhatóan csökkenteni fogják a szabálytalanságokhoz társuló kockázatot, és ezáltal lehetővé teszik a kontroll- és az ellenőrzési rendszer egyszerűbbé és eredményesebbé tételét.

⁽¹⁾ A hozzáadottérték-adó a hetedik keretprogramban nem számolható el: 1906/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 31. cikk (3) bekezdés e) pont. Ez a rendelkezés a javasolt „Horizont 2020”-rendeletben nem szerepel. A javaslat a költségvetési rendeletről utal, amely szerint a vissza nem téríthető héa elszámolható költség.

⁽²⁾ 1/2006. sz. vélemény, 64. bekezdés.

⁽³⁾ COM(2011) 809 végleges, (32) preambulumbekkezdés.

⁽⁴⁾ COM(2011) 809 végleges, 106. o.

Például a közvetett költségekre vonatkozó szabályok egyszerűsítése (lásd a 17. bekezdést) jelentősen csökkenteni fogja a hibák számát⁽⁵⁾. Ezen túlmenően a kockázatalapú kontroll és csaláskiszűrés megerősítését célzó, jól átgondolt és helyesen alkalmazott stratégia önmagában is megakadályozhatja egyes hibák előfordulását.

26. A Számvevőszék megállapítja, hogy a kidolgozott kockázatkezelési stratégia célja annak elérése, hogy a maradó hibaarány 2 % közelében legyen. A kockázatalapú stratégia köré épített, optimalizált belsőkontroll-keret nagyon jó kiindulópont a hibakockázat csökkentéséhez. Ennek a megközelítésnek azonban megvannak a korlátai: egyes kockázatok – természetüknél fogva – hathatós preventív kontrollt tesznek szükségessé.

27. Ebben az összefüggésben a Számvevőszék korábban azt állapította meg⁽⁶⁾, hogy a könyvvizsgálói igazolások (a kedvezményezett által alkalmazott költségszámítás előzetes igazolása és a költségelszámolás utólagos ellenőrzése, a Bizottság új kontrollmechanizmusának két fontos eleme) csak részlegesen tekinthetők hathatós eszköznek (lásd a 30–32. bekezdést is). Ezért a javasolt intézkedések az a kockázatot hordozzák magukban, hogy csak korlátozott mértékben lesznek eredményesek, és nem járulnak hozzá elegendő mértékben a maradó hibaarány megcélzott csökkentéséhez. Emellett a Bizottságnak azt is biztosítania kell, hogy az utólagos ellenőrzések esetlegesen előre meghatározott száma ne akadályozza meg Bizottságot abban, hogy biztosítsa a 2 %-hoz közeli maradó hibaarányt⁽⁷⁾.

Részvevői garanciaalap

28. A Bizottság azt javasolja, hogy a részvevői garanciaalap (a továbbiakban: Alap) a „Horizont 2020” keretprogram teljes időtartamára fennmaradjon. A hetedik keretprogram keretei között már működő Alap⁽⁸⁾ szerves része a Bizottság kontrollstratégiájának. Célja az Európai Unió költségvetésének védelme azáltal, hogy a kedvezményezetteknek nyújtott támogatások biztosítékként működik⁽⁹⁾. Ennek megfelelően a részvevőknek további garanciákat és biztosítékokat nem kell szolgáltatniuk⁽¹⁰⁾. A hetedik keretprogramtól eltérően az Alap működése a versenyképességi és innovációs keretprogramra, az EIT tevékenységeire és olyan eszközökre is ki fog terjedni, mint a közös technológiai kezdeményezések⁽¹¹⁾.

29. A Számvevőszék megállapítja, hogy az Alap bevezetése a hetedik keretprogramban csökkentette a kedvezményezettek adminisztratív terheit. Például mivel biztosítékként működik, a

⁽⁵⁾ A „Horizont 2020”-rendeletre csatolt pénzügyi kimutatás szerint a finanszírozás összegére vetítve a hetedik keretprogram ellenőrzései során feltárt hibáknak mintegy 28 %-a a közvetett költségekkel volt összefüggésben. Ez az arányszám tehát várhatóan csökkenni fog a „Horizont 2020” keretprogramban: COM(2011) 809 végleges, 110. o.

⁽⁶⁾ Éves jelentés a 2010-es pénzügyi évről, 6.19–6.28. bekezdés.

⁽⁷⁾ 2012 júniusának közepéig a hetedik keretprogram kedvezményezettjeinek mintegy 7,5 %-ánál zajlott le vagy volt tervbe véve ellenőrzés. A hatodik keretprogramban a kedvezményezettek 8,45 %-ánál végeztek ellenőrzéseket. A hibaarány egyik keretprogram esetében sem csökkent le a várakozásoknak megfelelően a 2 %-os szintre. Az információt szolgáltatja: az Európai Bizottság Kutatási és Innovációs Főigazgatósága (DG RTD).

⁽⁸⁾ COM(2011) 810 végleges, 32–33. cikk.

⁽⁹⁾ A kedvezményezettek a projektnek járó európai uniós hozzájárulás teljes összegének 5 %-át befizetik az Alapba, amely aztán mint egész szolgál biztosítékként az EU számára arra az esetre, ha a projektekhez kapcsolódóan pénzügyi veszteségek keletkeznek.

⁽¹⁰⁾ COM(2011) 810 végleges, 32. cikk (4) bekezdés.

⁽¹¹⁾ SEC(2011) 1427 végleges, 2. kötet, 2/2. rész, 3. melléklet.

Bizottság a résztvevők többsége esetében csökkenthetette a pénzügyi életképességre vonatkozó ellenőrzések számát, és eltörölthette a más típusú biztosítékok (például bankgaranciák) nyújtására vonatkozó kötelezettségeket. Ebben az összefüggésben az Alap működési területének a versenyképességi és innovációs keretprogramra, az EIT-re és a közös technológiai kezdeményezésekre történő kiterjesztése pozitív fejlemény. Az azonban, hogy az Alap ernyője alá újfajta szerveződési formák, például köz-magán társulások is bekerülnek (például a közös technológiai kezdeményezések esetében), szükségessé teszi az esetleges jogi természetű kockázatok felmérését (másféle jogi struktúrák⁽¹⁾), különösen abban az esetben, ha lesznek olyan beszedett összegek, amelyek az Alap címzett bevételének fognak minősülni⁽²⁾.

Igazolási eljárások

30. A Bizottság javaslata két, független könyvvizsgáló által elvégzendő igazolási eljárásról rendelkezik⁽³⁾. Mindkét eljárás egyben a „Horizont 2020” keretprogram átalakított belsőkontroll-keretének is eleme⁽⁴⁾. A két eljárás a következő:

- a pénzügyi kimutatásokra vonatkozó igazolás (kötelező utólagos könyvvizsgálói igazolás, amelyet a projekt végén kell kiállítani a legalább 325 000 EUR összegű költségelszámolásokhoz, és amelynek azt kell igazolnia, hogy a kimutatásban szereplő összegek pontosak, valóságosak és támogathatóak), valamint
- a módszertanra vonatkozó igazolás (nem kötelező előzetes igazolás azon kedvezményezettek költségszámítási módszertanára vonatkozóan, amelyek a közvetlen személyi költségeket egységre vetített költségkálán alapján számítják).

31. A kedvezményezettek háruló adminisztratív terhek csökkentése érdekében a Bizottság a hetedik keretprogramhoz viszonyítva csökkenteni javasolja a pénzügyi kimutatásokra vonatkozó igazolások előírt számát⁽⁵⁾. Az egyszerűsítés szempontjából a Számvevőszék üdvözli a Bizottság azon szándékát, hogy csak egyetlen igazolást kelljen benyújtani a projekt végén. Az azonban, hogy az igazolás megkövetelése eredményes kontroll-eljárásnak bizonyul-e, elsősorban a könyvvizsgálói igazolások megbízhatóságától függ. A Számvevőszék a közelmúltban végrehajtott ellenőrzései során megállapította, hogy ez a fajta kontroll az elmúlt két évben csak részlegesen volt eredményes⁽⁶⁾. A Számvevőszék megismétli azt a korábbi ajánlását, hogy a könyvvizsgálói igazolások megbízhatóságának javítása

érdekében gondoskodni szükséges arról, hogy az igazolásokat kiállító könyvvizsgálók jobban megismerjék a költségek támogathatóságának szabályait.

32. A módszertanra vonatkozó igazolásnak annak elősegítése a célja, hogy a kedvezményezettek az egységre vetített költségkálán alapján visszaigénylendő közvetlen személyi költségek meghatározása során helyes módszertant alkalmazzanak⁽⁷⁾. Az elképzelés szerint a kedvezményezettek biztosítékokat látnak az igazolásban, és önként vállalják módszertanuk átvilágíttatását, aminek következtében csökken a személyi költségek meghatározása során elkövetett hibák összes száma. Ahogyan azonban a Számvevőszék már korábban megállapította⁽⁸⁾, a hetedik keretprogram alacsony részvételi és elfogadottsági arányai aláássák a Bizottság egyszerűsítésre irányuló erőfeszítéseit. A Számvevőszék arra biztatja a Bizottságot, hogy egyszerűsítse és gyorsítsa fel az alkalmazás eljárásait, és adjon meg egyértelmű, egyszerű kritériumokat az igazolás beszerzéséhez. Ha ezt nem sikerül elérni, az kedvezőtlenül hathat a Bizottság átalakított kontrollstratégiájának eredményes alkalmazására.

Új finanszírozási formák

33. A „javasolt szabályok” új finanszírozási formaként a pénzdíjakat, a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzéseket és az innovatív megoldásokra irányuló közbeszerzéseket tartalmazza⁽⁹⁾. A Bizottság a pénzdíjakat előre meghatározott, kutatási vonatkozású célok elérésének elismeréseként kívánja igénybe venni⁽¹⁰⁾. A beszerzések lehetővé teszik a Bizottság számára, hogy kutatási-fejlesztési szolgáltatásokat rendeljen meg, és az innovatív megoldások esetében „folyamatbeindító” vásárlóként lépjen fel⁽¹¹⁾.

34. A pénzdíjak az elképzelések szerint olyan forrásokat mozgósítanak a kutatás és az innováció javára, amelyek értéke messze meghaladja a pénzdíj névleges értékét. Így az adminisztráció egyszerűsége mellett a pénzdíjak azzal az előnnyel is járnak, hogy nagy multiplikátorhatást generálnak⁽¹²⁾. Ez a hatás azonban csak akkor érvényesül, ha a pénzdíj magánszektorbeli forrásokat mozgósít. A multiplikátorhatás nélkül a pénzdíj nem több, mint a közpénzektől finanszírozott különböző kutatási tevékenységek koordinálásának eszköze, új forrásokat nem von be a kutatás finanszírozásába. A pénzdíjak alkalmazásának tehát a (technológiai) innováció ösztönzéséhez kell kapcsolódnia oly módon, hogy további finanszírozási forrásokat mozgósítson. Ahhoz, hogy ez a szempont nagyobb súlyt kapjon, a Bizottságnak törekednie kell arra, hogy a pénzdíjak ne csupán pénzügyi szempontból legyenek vonzóak, hanem kiválóságon, exkluzivitáson és nemzetközi elismertségen alapuló markáns arculat és jó hírnév is társuljon hozzájuk.

35. A kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzések és az innovatív megoldásokra irányuló közbeszerzések az elképzelések szerint az innovatív termékek és szolgáltatások felé terelik a keresletet⁽¹³⁾, ezen keresztül támogatják a piaci bevezetést,

(1) Például a közös technológiai kezdeményezések esetében a sajátos, a „közösségi szervek” adta kereten alapuló jogi struktúra megválasztását az indokolta, hogy a Bizottság az előirányzott erőforrásokat közvetlenül, ellenőrzött módon adhassa át. Egyelőre azonban nincs végleges döntés arról, hogy mi történjék a közös technológiai kezdeményezések jövőbeni elismerésével. Az új közös technológiai kezdeményezések létrehozása vonatkozásában az Európai Unió új költségvetési rendeletének jelenleg is folyó felülvizsgálata keretében más típusú jogi struktúrák (például úgynevezett különleges szervek) igénybevétele lehetséges is felmerült. Akkor tehát, amikor arról van szó, hogy a versenyképességi és innovációs keretprogram, az EIT és a közös technológiai kezdeményezések az Alap ernyője alá kerülnek, a magánszektorbeli partnereknek adott jogok, a profitfelosztás vagy a fizetésképtelenséghez társuló kockázatok kérdéskörét is figyelembe kell venni.

(2) COM(2011) 810 végleges, 33. cikk (4) bekezdés.

(3) COM(2011) 810 végleges, 28–30. cikk.

(4) COM(2011) 809, 109. o.

(5) A „Horizont 2020” keretprogramban minden egyes kedvezményezettnek csak egyetlen ilyen igazolást kell benyújtania a projekt végén (és csak a 325 000 EUR összeghatár túllépésekor), szemben azzal, hogy a hetedik keretprogramban közbenső igazolásokat is kellett bemutatni.

(6) Éves jelentés a 2010-es pénzügyi évről, 6.19–6.21. bekezdés.

(7) „Certificates issued by external auditors – Guidance notes for beneficiaries and auditors” („Külső könyvvizsgálók által kiállított igazolások: Iránymutatás kedvezményezettek és könyvvizsgálók számára”), 2010. július 1-jei kiadás, 13. o.

(8) Éves jelentés a 2010-es pénzügyi évről, 6.25. bekezdés.

(9) COM(2011) 810 végleges, 34–35. és 48–49. cikk. Kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzésre irányuló kísérleti projektek már a hetedik keretprogramban is voltak (lásd például: FP7-ICT-2011-12). A pénzdíjakat már a hetedik keretprogram részvételi szabályai is tartalmazták, de külön finanszírozási formaként nem kerültek alkalmazásra.

(10) COM(2011) 810 végleges, 3. o.

(11) COM(2011) 810 végleges, 2. cikk (1) bekezdés 13. és 14. pont.

(12) COM(2010) 187, 7. o., (5) jelű szakasz.

(13) SEC(2011) 1427, 19. o.

végző soron pedig javítják Európa versenyképességét. A támogatással ellentétben a beszerzési ár a költségek mellett a vállalkozó profitját is ellentételezi. Emiatt a beszerzés – legalábbis a kutatásfinanszírozás szemszögéből – alkalmasint drágább megoldás, mint a támogatás. A beszerzések eszközével ezért csak akkor szabad élni, ha azt olyan további várt előnyök (például új piac kialakítása vagy az innováció bátorítása) indokolják, amelyek támogatás nyújtásával nem érhetők el. A beszerzés melletti döntés okait még azt megelőzően világosan rögzíteni kell, hogy a potenciális vállalkozókkal való kapcsolatkeresés megkezdődne. Ebben az összefüggésben a beszerzések eszközével nem szabad csupán azért élni, hogy a keretprogram igazgatása egyszerűbbé váljék.

Innováció

36. A „Horizont 2020” keretprogramra irányuló jogalkotási javaslat egységes keretbe szervezi a kutatást és az innovációt, és az ötletek felmerülésétől a piaci hasznosításukig terjedő teljes folyamathoz egységes, zökkenőmentes módon biztosít finanszírozást⁽¹⁾. Az „innováció” kifejezés végigvonul a „javasolt szabályokon” és a „szabályozási csomag” egészén⁽²⁾.

37. A Számvevőszék a 4/2011. sz. különjelentésében⁽³⁾ felhívta a figyelmet arra, hogy az innováció fogalmának értelmezése meglehetősen tág határok között mozog. A „szabályozási csomag” nem utal egyértelműen arra, mit kell érteni innovációs tevékenység alatt. Ehelyett a szó jelentésének illusztrálására különböző deskriptív fogalmakkal él, köztük a következőkkel: szociális, világszínvonalon is meghatározó, technológiai, kutatásalapú, ipari, társadalmi, környezetbarát, műszaki, jóléti, alkalmazott⁽⁴⁾. Az innováció fogalmának bizonytalan tartalma miatt félreértések keletkezhetnek, és a projektek megvalósítása is bonyolultabbá válhat. A javaslatnak tehát pontos fogalom meghatározást kellene tartalmaznia.

38. Figyelemmel arra a kockázatra, hogy az európai ipar versenyképességére nézve csupán korlátozott mértékű hatást ígérő innovációs projektek széles köre felhívhatja a finanszírozást, a „Horizont 2020” keretprogramnak egyértelmű korlátok közé kellene szorítania azokat az innovációs tevékenységeket, amelyekhez finanszírozást biztosít. A „szabályozási csomagnak” ebből a célból egy elismert innovációs keretre, például az Oslói Kézikönyvre⁽⁵⁾ volna indokolt támaszkodnia, és az innovációs tevékenységek között csak olyan tevékenységeket volna helyénvaló számon tartania, amelyek újdonságot jelentenek a világ számára.

Ezt a véleményt a Számvevőszék a 2012. július 19-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék nevében

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

⁽¹⁾ COM(2011) 808, 4. o.

⁽²⁾ Lásd például az „innovatív megoldásokra irányuló közbeszerzés” fogalmát (COM(2011) 810, 2. cikk, (1) bekezdés, 14. pont, 19. cikk (8) bekezdés, 35. cikk és 49. cikk). A 22. cikk (5) bekezdése a finanszírozási ráta alkalmazását a felsorolt (piacközeli) innovációs tevékenységekre korlátozza.

⁽³⁾ <http://eca.europa.eu>

⁽⁴⁾ COM(2011) 809 végleges: „szociális innováció” ((11) preambulumbekzdés, valamint I. melléklet, 33. o.); „világszínvonalon is meghatározó” (I. melléklet, I. rész, 34. o.); „technológiai”, „kutatásalapú” (I. melléklet, I. rész, 38. o.); „ipari” (I. melléklet, II. rész, 51. o.); „társadalmi” (I. melléklet, II. rész, 52. o.); „környezetbarát” (uo.); „műszaki” (I. melléklet, II. rész, 55. o.); „jólét” (I. melléklet, III. rész, 65. o.); és „alkalmazott” (I. melléklet, III. rész, 74. o.).

⁽⁵⁾ „The Measurement of Scientific and Technological Activities – Oslo Manual – Guidelines for collecting and interpreting innovation data” („Tudományos és technológiai tevékenységek mérése – Oslói Kézikönyv – Iránymutatás az innovációra vonatkozó adatok gyűjtéséhez és értelmezéséhez”), harmadik kiadás, az OECD és az Eurostat közös kiadványa.

MELLÉKLET

Célkitűzések és prioritások a „szabályozási csomag” egyszerűsítő intézkedései mögött

Célkitűzések és prioritások	Egyszerűsítések a célkitűzések és a prioritások alapján
Egyetlen egységes részvételi szabályrendszer	<ul style="list-style-type: none"> — A „Horizont 2020” keretprogram egységes keretbe szervezi a jelenleg a keretprogramon, a versenyképességi és innovációs keretprogram innovációs tevékenységein és az Európai Innovációs és Technológiai Intézet (EIT) tevékenységén keresztül nyújtott teljes kutatás- és innovációfinanszírozást ^{(2), (3)} — A keretprogramhoz egyetlen részvételi szabályrendszer tartozik, amely egységes, a „Horizont 2020” keretprogram valamennyi komponensére egyaránt érvényes keretek között szabályoz olyan kérdéseket, mint a támogathatóság feltételei, a pályázatok elbírálása vagy a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok, míg a főszabályoktól eltérő szabályok csak kivételesen indokolt esetekben kerülnek alkalmazásra ^{(1), (3), (4)} — A hetedik keretprogrammal összefüggésben végzett értékelések tapasztalataiból és a költségvetési rendelet megváltozott rendelkezéseiből kiindulva a keretprogram egyértelműbb követelményeket támaszt a 185. cikk szerinti közös programokkal és a 187. cikk szerinti közös vállalkozásokkal szemben, ami a jövőre nézve e kezdeményezések megerősödését eredményezi ⁽¹⁾ — A Bizottság tovább folytatja a programok és a projektek végrehajtásához kapcsolódó eljárások és folyamatok egyszerűsítését, egymáshoz hangolását és felgyorsítását ^{(1), (3)} — Az EIT a kiváló kutatás, oktatás és innováció egységes keretbe szervezésével hozzá fog járulni a tudásháromszög működéséhez, és munkáját szorosan a „Horizont 2020” keretprogram prioritásaihoz fogja igazítani ⁽¹⁾
A végrehajtás megkönnyítése	<ul style="list-style-type: none"> — A „Horizont 2020” keretprogram végrehajtásához tájékoztatási és kommunikációs intézkedések is szervesen társulni fognak, ami növelni fogja a nyilvánosság részéről a megértést, valamint a nyilvánosság részvételét a folyamatokban és a vitákban ⁽¹⁾ — A végrehajtás nagyobb következetességét, jobb minőségét és fokozottabb hatékonyságát egy egységes informatikai platform fogja segíteni ^{(1), (3), (4)} — A folyamatok és az eljárások racionálisabbá válnak, ideértve a pályázatokkal kapcsolatos alaki és tartalmi elvárások részletes szabályozását, a pályázatától a projektek megkezdéséig terjedő időszakban követendő eljárásokat, a beszámolási és az ellenőrzési követelményeket, valamint a részletes iránymutatásokat és a támogató szolgáltatásokat egyaránt ^{(3), (4)} — A meglévő ügynökségek munkája a feladatok újraelosztása és a szakosodás fokozása nyomán optimálisabbá válik ⁽¹⁾ — Csökken a pályázattal kapcsolatos papírmunka mennyisége (egyszerűsödnek a feltételek) ⁽¹⁾ — A költségvetési rendelet szintén hozzá fog járulni a kutatás- és innovációfinanszírozás egyszerűbbé válásához (például a kamatozó számlák eltörlése az előfinanszírozás esetében, a hozzáadottérték-adó támogathatósága, a szabályos hibák extrapolálásának korlátozása) ^{(1), (2), (3)}
Egyszerűbb és „felhasználóbarátabb” finanszírozási szabályok	<ul style="list-style-type: none"> — A finanszírozás szabályai egyszerűbbé válnak azzal, hogy egyetlen egységes költség-visszatérítési ráta vonatkozik egy adott projekt valamennyi résztvevőjére (a résztvevő típusától függően eddig alkalmazott három helyett), ami egyszerűbben követhető költség-visszatérítési modellt eredményez ^{(1), (2), (3)} — A kedvezményezettek számvetési gyakorlatának szélesebb körű elfogadása ^{(1), (3)} — A közvetlen költségek 100 %-os visszatérítése ^{(1), (2), (3)} — A közvetett költségek finanszírozása egyetlen, a közvetlen költségekre alkalmazandó átalányfinanszírozási ráta alapján történik, ami csökkenti a költségelszámolásokban előforduló hibák számát ^{(1), (2), (3)} — Az új finanszírozási formák (pénzdíjak, kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzések, innovatív megoldásokra irányuló beszerzések) nagyobb rugalmasságot tesznek lehetővé egyes területek projektjei számára ott, ahol alkalmazásuk indokolt ^{(1), (2), (3)} — Lehetővé válik a személyi költségek átlagos személyi költségként történő elszámolása például a kis- és középvállalkozások munkabérből nem részesülő tulajdonosai esetében ⁽¹⁾ — Megszűnik a munkaidő-nyilvántartási kötelezettség azon személyek esetében, akik teljes munkaidejükben a „Horizont 2020” keretprogram projektjén dolgoznak ^{(1), (2)} — Objektív referenciák fogják segíteni a munkával töltött órák éves számának meghatározását ^{(3), (4)} — A mobilitási és képzési célú támogatások (ösztöndíjak) esetében megmarad az egységre vetített költségkalkál és az átalányfinanszírozás rendszere ^{(3), (4)}

Célkitűzések és prioritások	Egyszerűsítések a célkitűzések és a prioritások alapján
Új kontrollstratégia	<ul style="list-style-type: none"> — A résztvevőkre a kontrollrendszerből fakadóan háruló terheken enyhíteni fog a stratégia olyan értelmű felülvizsgálata, amely a hangsúlyt a hibaarányok minimalizálásáról a kockázattértekelen alapuló kontrollra és a csalások felderítésére helyezi át ⁽²⁾, ⁽⁴⁾ — Az adminisztrációs terhek mérséklése a végrehajtott ellenőrzések számának csökkentésével (az ellenőrzések a „Horizont 2020” keretprogram kedvezményezettjeinek legfeljebb 7 %-ára terjedhetnek ki), és egyúttal a hibaarány 2 %-ra való leszorítása és az utólagos ellenőrzésekre vonatkozó korlátozás lerövidítése ötről négy évre ⁽¹⁾, ⁽³⁾ — A résztvevői garanciaalap által nyújtott fedezet kiterjesztésre kerül a „Horizont 2020” keretprogram összes cselekvésére, ami azt jelenti, hogy a kockázatok a közvetett cselekvések összes típusa esetében fedezve lesznek ⁽¹⁾, ⁽³⁾ — A pénzügyi képességek előzetes ellenőrzése csak a koordinátorok esetében lesz szükséges, ami csökkenti az adminisztratív terheket ⁽¹⁾ — Csökken a pénzügyi kimutatásokra vonatkozóan benyújtandó igazolások száma: minden kedvezményezettnek csak egy ilyen igazolást kell benyújtania, a projekt végén ⁽¹⁾

Források:

⁽¹⁾ COM(2011) 808 végleges.⁽²⁾ COM(2011) 809 végleges.⁽³⁾ COM(2011) 810 végleges.⁽⁴⁾ COM(2011) 811 végleges.