EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 29.4.2020
COM(2020) 184 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG REVISIONSRETTEN

Evaluering af Forvaltningsorganet for Forbrugere, Sundhed, Landbrug og Fødevarer, Forvaltningsorganet for Små og Mellemstore Virksomheder, Forvaltningsorganet for Innovation og Netværk, Forvaltningsorganet for Undervisning, Audiovisuelle Medier og Kultur, Forvaltningsorganet for Forskning og Forvaltningsorganet for Det Europæiske Forskningsråd

{SWD(2020) 73 final} - {SWD(2020) 74 final} - {SWD(2020) 75 final} -
{SWD(2020) 76 final} - {SWD(2020) 77 final} - {SWD(2020) 78 final}

Indledning

For at nå sine mål støtter Den Europæiske Union et bredt spektrum af politikområder gennem en række finansieringsprogrammer. Programmerne yder tilskud og andre former for støtte til medlemsstater, virksomheder, forskere, ikkestatslige organisationer og andre. I overensstemmelse med artikel 317 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde er Kommissionen ansvarlig for budgetgennemførelsen. I overensstemmelse med finansforordningens artikel 62 gennemfører Kommissionen budgettet direkte under delt forvaltning med medlemsstaterne eller indirekte ved at overdrage budgetgennemførelsesopgaver til tredjeparter (herunder tredjelande, medlemsstaternes organisationer, internationale organisationer, offentlig-private partnerskabsorganer).

For så vidt angår de direkte forvaltede programmer, besluttede Kommissionen i 2003, at det ville være hensigtsmæssigt at uddelegere forvaltningen af visse opgaver i forbindelse med gennemførelsen af nogle programmer til forvaltningsorganer, således at Kommissionen kunne koncentrere sig om sine centrale opgaver. Forvaltningsorganerne blev oprettet[1] som specialiserede enheder til udførelse af en række bestemte opgaver gennem et specifikt projekts levetid, gennemførelse af budgettet og tilvejebringelse af relevante oplysninger til de politiske beslutningstagere. Forvaltningsorganerne er uafhængige enheder underlagt Kommissionens tilsyn.

For at nå deres målsætninger gennemfører forvaltningsorganerne procedurer for tilskud og offentlige indkøb, forvalter kontrakter og gennemfører de nødvendige budgetprocedurer. Desuden yder forvaltningsorganerne støtte til programgennemførelsen, f.eks. indsamling, behandling og tilgængeliggørelse af oplysninger om programmets gennemførelse. De overvåger projekternes forløb og virkninger. De informerer potentielle ansøgere om støttemuligheder og bistår ansøgere og støttemodtagere i forbindelse med anvendelsen af procedurerne. De informerer Kommissionen om programmets gennemførelse, projektresultater og virkning. Udliciteringen af forvaltningsopgaverne bør imidlertid ske under overholdelse af de begrænsninger, der er en følge af det institutionelle system, som er indført ved traktaten. Dette indebærer, at udliciteringen ikke bør omfatte opgaver, som ifølge traktaten påhviler institutionerne, og som indebærer, at der skal udøves et skøn, når politiske beslutninger skal føres ud i livet. Udliciteringen bør desuden være genstand for en cost-benefit-analyse.

I øjeblikket forvalter seks forvaltningsorganer finansieringsprogrammer for forskning og innovation, uddannelse, medborgerskab, kultur, miljø, klimaindsats, transport, energi, telekommunikation, landbrug, fødevarer, sundhed, forbrugere, konkurrenceevne og små og mellemstore virksomheder.

Forvaltningsorgan	**Antal medarbejdere (kilde: årsbudgetter)**						
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Forvaltningsorganet for Forbrugere, Sundhed, Landbrug og Fødevarer (CHAFEA)	50	51	60	65	71	76	79

[1]Rådets forordning (EF) nr. 58/2003 af 19. december 2002 om vedtægterne for de forvaltningsorganer, der skal administrere opgaver i forbindelse med EF-programmer (EFT L 11 af 16. januar 2003, s. 1).

Forvaltningsorganet for Små og Mellemstore Virksomheder (EASME)	308	394	437	447	462	489	506
Forvaltningsorganet for Innovation og Netværk (INEA)	162	197	247	267	293	302	313
Forvaltningsorganet for Undervisning, Audiovisuelle Medier og Kultur (EACEA)	436	441	442	442	442	438	438
Forvaltningsorganet for Forskning (REA)	580	630	649	670	730	745	785
Forvaltningsorganet for Det Europæiske Forskningsråd (ERCEA)	389	413	447	468	484	508	529
I ALT	**1 925**	**2 126**	**2 282**	**2 359**	**2 463**	**2558**	**2650**

Før udliciteringen af opgaver til forvaltningsorganerne foretog Kommissionen en forudgående cost-benefit-analyse. I denne analyse blev der taget hensyn til flere aspekter: 1) omkostningerne ved koordinering og kontrol, 2) konsekvenserne for de menneskelige ressourcer, 3) effektivitet og fleksibilitet i gennemførelsen af udliciterede opgaver, 4) forenkling af de anvendte procedurer, 5) de udliciterede aktiviteters nærhed til slutmodtagerne, 6) EU's synlighed som initiativtager til det pågældende EU-program og 7) behovet for at opretholde et passende niveau af knowhow i Kommissionen[2].

Ifølge den cost-benefit-analyse, der blev gennemført i 2013, blev uddelegeringen af visse programforvaltningsopgaver til forvaltningsorganerne skønnet at være mere omkostningseffektiv end at bevare aktiviteterne internt. Det blev i analysen forventet, at tilpasningen af mere sammenhængende programporteføljer til forvaltningsorganernes kernekompetencer og profil ville tilføre kvalitative fordele. Desuden var det forventningen, at en samling af forvaltningen af forskellige EU-programmer ville medføre synergieffekter, forenkling og stordriftsfordele.

For at vurdere, hvordan forvaltningsorganerne fungerer, er der fastsat centrale performanceindikatorer, som overvåges løbende. Tre år efter oprettelsen af hvert enkelt forvaltningsorgan[3] og derefter hvert tredje år skal Kommissionen vurdere, om hvert forvaltningsorgan fungerer godt. Den vurderer, om de forventede resultater er opnået, jf. den forudgående cost-benefit-analyse. På dette grundlag kan den identificere mulige områder, der kan forbedres, og eventuelt revidere omfanget af de opgaver, den uddelegerer.

Kommissionen har evalueret alle seks forvaltningsorganer hver for sig[4] i 2018/2019. Alle evalueringerne blev understøttet af eksterne studier[5] efter samme metode og med anvendelse

[2]Cost-benefit-analyse for uddelegeringen af visse opgaver vedrørende gennemførelsen af EU-programmerne for 2014-2020 til forvaltningsorganerne — endelig rapport til Kommissionen af 19. august 2013.
[3]Artikel 25 i Rådets forordning (EF) nr. 58/2003.
[4] Evaluering af Forvaltningsorganet for Forbrugere, Sundhed, Landbrug og Fødevarer (CHAFEA) (SWD(2020) 75,
evaluering af Forvaltningsorganet for Små og Mellemstore Virksomheder (EASME) (SWD(2020) 76,
evaluering af Forvaltningsorganet for Innovation og Netværk (INEA) (SWD(2020) 73,
evaluering af Forvaltningsorganet for Undervisning, Audiovisuelle Medier og Kultur (EACEA) (SWD(2020) 78,
evaluering af Forvaltningsorganet for Forskning (REA) (SWD(2020) 77,
evaluering af Forvaltningsorganet for Det Europæiske Forskningsråd (ERCEA) (SWD(2020) 74.

af Kommissionens principper om bedre regulering[6]. I evalueringerne blev det vurderet, om forvaltningsorganerne havde opfyldt deres opgaver på en effektiv og produktiv måde, om der var overlapninger, huller eller uoverensstemmelser i forvaltningsorganernes forvaltning af programporteføljen, og om der var en klar opgavefordeling mellem de enkelte forvaltningsorganer og de ansvarlige generaldirektorater eller andre forvaltningsorganer[7]. Evalueringerne omfatter en retrospektiv cost-benefit-analyse, der sammenligner den faktiske performance i den treårige evalueringsperiode med den forventede performance i den forudgående cost-benefit-analyse.

De enkelte evalueringer dækker perioden 2014-2016 for CHAFEA, INEA og EASME, perioden 2015-2017 for EACEA og perioden medio 2015-medio 2018 for ERCEA og REA. Evalueringsperioden varierer, fordi forvaltningsorganerne blev oprettet på forskellige tidspunkter.

Resultater

Generelt viste evalueringerne, at de seks forvaltningsorganer var effektive og produktive i den analyserede periode. De nåede deres målsætninger og langt de fleste mål i deres centrale performanceindikatorer. Det lykkedes dem at håndtere et udfordrende miljø, herunder nye mandater, porteføljeændringer, ændringer af organisationsstrukturen og ændringer i deres forvaltning samt spidsbelastningsperioder kombineret med utilstrækkelige menneskelige ressourcer. Der blev interviewet interessenter, som gav en generelt meget positiv vurdering af forholdet mellem forvaltningsorganerne og Kommissionens tjenestegrene, som gør det muligt for Kommissionen at koncentrere sig om sine centrale opgaver og holde sig orienteret om gennemførelsen og resultaterne af programmerne. Modtagere og eksperter, der arbejdede sammen med forvaltningsorganerne, bedømte forvaltningsorganerne meget positivt, lige som personalet i forvaltningsorganerne generelt havde en positiv holdning til forvaltningsorganerne som arbejdsgivere.

Ud over dette positive generelle billede afdækkede de enkelte evalueringer en række udfordringer og dermed forbundne mangler. Disse udfordringer tæller bl.a.: 1) opnåelsen af deres målsætninger, 2) det forhold, at flere forvaltningsorganer forvalter dele af samme program, 3) programporteføljernes forskelligartethed, 4) forholdet til ansvarlige

---

[5]Undersøgelse til støtte for evalueringen af Forvaltningsorganet for Forbrugere, Sundhed, Landbrug og Fødevarer (CHAFEA) 2014-2016, Public Policy and Management Institute (PPMI), Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) og Maastricht Universitet,
evaluering af Forvaltningsorganet for Små og Mellemstore Virksomheder (EASME) 2014-2016, Valdani Vicari & Associati og Deloitte,
undersøgelse til støtte for evalueringen af Forvaltningsorganet for Innovation og Netværk (INEA) 2014-2016, Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES), Public Policy and Management Institute (PPMI) og Centre for Industrial Studies (CSIL),
undersøgelse til støtte for evalueringen af Forvaltningsorganet for Undervisning, Audiovisuelle Medier og Kultur (EACEA) 2015-2017, Public Policy and Management Institute (PPMI),
undersøgelse til støtte for Forvaltningsorganet for Forskning 2015-2018, Public Policy and Management Institute (PPMI), Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) og IDEA Consult,
undersøgelse til støtte for evalueringen af Forvaltningsorganet for Det Europæiske Forskningsråd (ERCEA) 2015-2018, Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) og Public Policy and Management Institute (PPMI).

[6] Retningslinjer i arbejdsdokumentet: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_da
Værktøjskasse: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_da.

[7]Kommissionens retningslinjer for bedre regulering blev anvendt på en forholdsmæssigt afpasset måde. Der var ikke behov for at vurdere kriterierne for "europæisk merværdi" og "relevans", da forvaltningsorganerne udfører opgaver, som EU-lovgiveren havde pålagt Kommissionen.

generaldirektorater, 5) forholdet til modtagerne, 6) omkostningseffektivitet, 7) forvaltning af menneskelige ressourcer og 8) ændring af mandat. Disse otte udfordringer drøftes indgående i de følgende kapitler. Kommissionen vil tage de indhøstede erfaringer i betragtning, når den forbereder sig på at uddelegere opgaver til forvaltningsorganer inden for rammerne af den flerårige finansielle ramme for 2021-2027.

1. Gode resultater for (næsten alle) centrale performanceindikatorer

Generelt forvaltede de seks forvaltningsorganer de uddelegerede programmer produktivt og opnåede meget gode resultater for de fleste centrale performanceindikatorers vedkommende[8]. Indikatorerne for forvaltningsorganer vedrører finansiel forvaltning, navnlig rettidig evaluering og tildeling af bevillinger — informationstid (time-to-inform), tid for indgåelse af kontrakter (time-to-contract), bevillingstid (time-to-grant) og rettidig udførelse af betalinger. Nogle forvaltningsorganer har konsekvent opfyldt alle eller de fleste af deres mål for rettidig evaluering, indgåelse af tilskudsaftaler og gennemførelse af betalinger — REA, ERCEA, EACEA, CHAFEA — eller endda overgået dem — udbetalingstid i INEA. Nogle få opfyldte ikke alle målene — EASME i starten af programmeringsperioden og INEA for udbetalingstiden for ét program fra den foregående programmeringsperiode i ét år (2015). Flere forvaltningsorganer opnåede også årlig fuld gennemførelse af deres driftsbudget — REA, ERCEA. Denne effektive håndtering af den økonomiske forvaltning kan give mulighed for mere ambitiøse mål for nogle indikatorer.

Med hensyn til transaktionernes lovlighed og formelle rigtighed anses fejlforekomsterne i programmerne for 2014-2020 for at være bedre end dem fra den foregående generation af programmer (2007-2013). Der er imidlertid forvaltningsorganer, der fortsat forvalter projekter fra programmerne for 2007-2013, og derfor gjorde tre forvaltningsorganer — REA, EASME og EACEA — i evalueringsperioden fortsat forbehold gældende i deres årlige aktivitetsrapporter for fejlforekomster, der ligger over væsentlighedstærsklen på 2 % for programmer for 2007-2013. Dette er et historisk problem, som gradvist vil forsvinde, når alle projekterne under disse programmer er blevet afsluttet[9]. Kun ét program i den nuværende programmeringsperiode — programmet for små og mellemstore virksomheder (COSME) — havde en midlertidig høj fejlforekomst, der krævede et forbehold i 2018 fra forvaltningsorganet — EASME. Forvaltningsorganet har truffet korrigerende foranstaltninger, der har forbedret situationen, og forbeholdet blev ophævet gældende fra 2019.

Under evalueringerne blev der konstateret forbedringer med hensyn til informationsteknologi og procedurer som nøglefaktorer, der bidrog til at forbedre forvaltningsorganernes centrale performanceindikatorer. Ved at tilføre nye informationsteknologiværktøjer forbedrede CHAFEA driftseffektiviteten og sikrede en bedre varetagelse af opgaver under projektforvaltningssystemerne. De gennemførte administrative forenklinger i ERCEA og REA — overgang til elektronisk indberetning og delvist automatiserede arbejdsgange — førte

[8] Sideløbende med evalueringerne gennemførte Den Europæiske Revisionsret en revision af INEA's performance i forbindelse med gennemførelsen af Connecting Europe-faciliteten (særberetning nr. 19/2019 af 7. november 2019 "INEA har leveret fordele, men manglerne vedrørende CEF bør adresseres"). For så vidt angår INEA's centrale performanceindikatorer, anerkendte Revisionsretten, at INEA opfyldte målene, men anbefalede at bruge mere resultatorienterede mål og indikatorer som fremtidige centrale performanceindikatorer. Kommissionen har i sit svar på Revisionsrettens beretning gjort gældende, at INEA's centrale performanceindikatorer er hensigtsmæssige i forhold til at måle INEA's performance i overensstemmelse med det af Kommissionen tildelte mandat, og at de bør skelnes fra de centrale performanceindikatorer, der måler selve programmernes resultater.

[9] På grund af den ringe finansielle indvirkning på forvaltningsorganernes samlede finansielle portefølje blev disse forbehold ophævet af de tre forvaltningsorganer fra og med deres årlige aktivitetsrapporter for 2019.

til effektivitetsgevinster. EACEA forenklede og strømlinede sine interne og programbaserede forvaltningsordninger yderligere. Betalingsprocedurerne blev forbedret og forenklet i INEA[10].

Evalueringerne viser, at forvaltningsorganerne har indført hensigtsmæssige processer og procedurer, og at de har interne kontrolsystemer, der bidrager til produktiviteten og effektiviteten heraf. Forvaltningsorganerne har udviklet solide interne kontrolstandarder (med en undtagelse for EACEA, som kvalificerede dets interne kontrolsystem som delvis fungerende i 2017 og 2018), herunder forvaltningen af finansielle og menneskelige ressourcer. Forvaltningsorganerne har indført et stort antal kontrol- og rapporteringsmekanismer, der gør det muligt at overvåge målsætningerne nøje og at forebygge og afbøde risici i forbindelse med deres operationer på en rettidig og effektiv måde.

EACEA's evaluering fremhævede alvorlige mangler, der blev konstateret i to revisioner foretaget af den interne revisionstjeneste vedrørende forvaltningen af tilskud — fra udbud til underskrivelse af kontrakter og fra projekttilsyn til udbetaling. Disse mangler vedrørte blandt andet udformningen og gennemførelsen af forvaltningsorganets udvælgelsesprocedurer for programmerne Erasmus+ og Et Kreativt Europa. I revisionshenstillingerne blev der peget på behovet for tiltag i forbindelse med kontrolmiljøet for tilskud, evalueringsprocessen, vurderingsudvalg og eksperternes rolle samt kontraktindgåelsesfasen. Forvaltningsorganet udarbejdede og gennemførte en handlingsplan for hver revision for at løse problemerne og ændrede sine procedurer for evaluering af forslag. En af de vigtigste foranstaltninger, der blev truffet af forvaltningsorganets nye ledelse, var en bred organisatorisk ændring til forbedring og bedre strukturering af forvaltningsorganets interne kontrolstruktur. Situationen er nu forbedret — de tilknyttede henstillinger til den første revision (fra udbud til underskrivelse af kontrakter) er blevet afsluttet af den interne revisionstjeneste. Som følge heraf er det forbehold, som forvaltningsorganet indførte på grund af disse svagheder i den interne kontrol, blevet ophævet fra og med den årlige aktivitetsrapport for 2019. Med hensyn til den anden revision (fra projekttilsyn til udbetaling) forventes den interne revisionstjeneste at afslutte alle udestående henstillinger medio 2020. Kommissionen og navnlig EACEA's ansvarlige generaldirektorater overvågede nøje, hvordan foranstaltningerne til styrkelse af den interne kontrol er blevet gennemført ved hjælp af klarere og styrkede tilsynsmekanismer.

2. Et enkelt EU-program, der forvaltes af flere forvaltningsorganer — sådan sikres en ensartet gennemførelse i alle organer

I perioden efter 2014 blev forskningsprogrammet Horisont 2020 gennemført af flere forvaltningsorganer. Horisont 2020 er det største program, der uddelegeres til forvaltningsorganer, for så vidt angår finansiel tildeling. I 2013 besluttede Kommissionen at uddelegere forskellige dele af Horisont 2020 til fire forskellige forvaltningsorganer — REA, ERCEA, INEA og EASME. For at sikre en konsekvent gennemførelse af Horisont 2020 blev det fælles støttecenter (nu kaldet det fælles gennemførelsescenter) oprettet i 2014, som varetages af GD for Forskning og Innovation. Det har til formål at yde Kommissionens generaldirektorater, forvaltningsorganer og fællesforetagender, der beskæftiger sig med programmet, fælles støtte til virksomhedsprocesser i forbindelse med forvaltning af tilskud, informationsteknologi, revision, dataforvaltning og juridiske tjenester.

De fire berørte forvaltningsorganer anerkendte generelt behovet for en mere standardiseret tilgang på tværs af forskningsområderne, mens det skabte en udfordring for ERCEA som

[10] Revisionsrettens særberetning om INEA's performance har bekræftet INEA's gode forvaltningsmæssige resultater takket være anvendelsen af standardiserede procedurer.

følge af de særlige forhold, der gør sig gældende for Det Europæiske Forskningsråd. Forvaltningsorganet udviste fleksibilitet med hensyn til, hvordan nogle af de mere differentierede aspekter af dets arbejde kunne integreres i en fælles tilgang. Disse indebar bl.a.: tilskud til en enkelt støttemodtager i stedet for kun til institutioner, forskelle i udvælgelsen og forvaltningen af eksperter, kravet om at servicere Det Videnskabelige Råd og deraf følgende forskelle med hensyn til projektrapportering og opfølgning. Selv om der opstod problemer med hensyn til, hvor hurtigt det fælles støttecenter var i stand til at udvikle nye IT-værktøjer til støtte for indførelsen af nye instrumenter, var det vurderingen, at det har været modtageligt i forhold til at imødekomme specifikke behov.

REA fik også mandat til at yde administrativ og logistisk bistand til alle enheder, der er involveret i forvaltningen af Horisont 2020. Ved evalueringen blev det bemærket, at udvidelsen af REA's ansvarsområde til at omfatte fælles administrative og logistiske støttetjenester til forsknings- og innovationsområderne har styrket sammenhængskraften, navnlig gennem indførelsen af en fælles tilgang på tværs af Horisont 2020. REA fik også mandat til at tilbyde tjenester for validering af deltagere, ikke kun for Horisont 2020, men også for en bred vifte af programmer: Programmerne Erasmus+, Et Kreativt Europa, Europa for medborgerskab, Det Frivillige Europæiske Korps for Humanitær Bistand, Virksomheders Konkurrenceevne og SMV'er (COSME), programmer for sundhed og forbrugere, Kul- og Stålforskningsfonden, rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation, Fonden for Intern Sikkerhed, Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, programmet for rettigheder, ligestilling og unionsborgerskab, programmet for retlige anliggender og fonden for oplysningskampagner og salgsfremstød for landbrugsprodukter gennemført i det indre marked og i tredjelande.

Fra den 1. januar 2018 har Kommissionen som en del af det fælles område for udveksling af elektroniske data (SEDIA) centraliseret den juridiske validering af tredjeparter og udarbejdelsen af vurderinger af den finansielle kapacitet for alle Kommissionens tjenestegrene og forvaltningsorganer, der gennemfører tilskud og offentlige indkøb. REA leverede en effektiv service af høj kvalitet til sine kunder og andre interessenter i forbindelse med forvaltning og levering af centrale støttetjenester. Det opnåede eller oversteg de mål, der var fastsat i de centrale performanceindikatorer. Forvaltningsorganet håndterede den øgede arbejdsbyrde godt, der skyldtes udvidelsen af dets mandat til SEDIA. Generelt viser denne udvikling, at REA i stigende grad bliver en central leverandør af støttetjenester til Kommissionens tjenestegrene og forvaltningsorganerne.

3. Ét forvaltningsorgan, der forvalter flere EU-programmer — sådan håndteres forskelligartethed

Evalueringerne viste, at arbejdet med et relativt stort antal forskellige tematiske områder og opgaver kan udgøre en udfordring for forvaltningsorganers effektivitet. F.eks. betyder den brede vifte af aktiviteter, der er uddelegeret til EACEA (Erasmus+, Et Kreativt Europa, Europa for Borgerne, Det Europæiske Solidaritetskorps og Det Frivillige Europæiske Korps for Humanitær Bistand), at forvaltningsorganet stod over for meget forskelligartede foranstaltninger med hensyn til omfang og størrelsesorden. CHAFEA forvalter programmer på områderne forbrugere, sundhed, landbrug og fødevaresikkerhed. Dets opgaver omfatter indkøb, forvaltning af tilskud og tilrettelæggelse af politiske arrangementer. Programmernes og opgavernes forskelligartethed betød, at de forskellige enheder i CHAFEA blev organiseret på ret forskellige måder. Dette førte til et komplekst arbejdsmiljø med begrænsede muligheder for synergier.

EASME forvalter en bred vifte af programmer, der omfatter COSME, Horisont 2020, programmet for miljø- og klimaindsatsen (LIFE) og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF). Selv om forvaltningsorganets performance samlet set blev vurderet som effektiv, resulterede en forskelligartet portefølje i en stor arbejdsbyrde og i et behov for at koordinere med et stort antal ansvarlige generaldirektorater. Som følge heraf var forvaltningen af nye indkaldelser og efterfølgende aktiviteter mere kompleks.

I INEA er det i forbindelse med evalueringen blevet konstateret, at der er problemer som følge af porteføljens forskelligartethed: I forbindelse med forberedelsen af arbejdsprogrammerne blev bedre planlægning mellem de tre sektorer — transport, energi og telekommunikation — i Connecting Europe-faciliteten (CEF) nævnt som en potentiel effektivitetsgevinst.

Forvaltningsorganernes programporteføljer blev vurderet som sammenhængende, selv om der forventedes yderligere synergieffekter. I 2016 iværksatte Kommissionen og INEA under CEF en indkaldelse af forslag til synergiprojekter inden for energi og transport. Denne fælles indkaldelse var ikke fuldstændig vellykket, da støtteberettigelsesbetingelserne i CEF-forordningen var for restriktive. Der blev også forventet synergier mellem CEF og transport- og energiområderne under Horisont 2020, men primært på grund af forskellige tidsfrister (det tager tid for forskning at udvikle sig til infrastrukturprojekter) var der færre synergier end forventet[11].

For EASME viste evalueringen, at der er et stort potentiale for synergier mellem de forskellige programmer, der forvaltes af forvaltningsorganet på grund af deres tematiske ligheder. På trods af forvaltningsorganets organisatoriske opbygning med tjenestegrene for flere programmer, der fremmer samarbejdet på tværs af programmerne, pegede evalueringen på, at der var en tendens til at arbejde i siloer. Dette skyldtes forskellige målsætninger og procedurer, som gjorde det vanskeligt at udnytte synergier. Enterprise Europe Network, der anvendes både til Horisont 2020-instrumentet for små og mellemstore virksomheder og til COSME-programmet, blev omvendt fremhævet som et godt eksempel på synergi. Ved at medtage LIFE og Horisont 2020 i et enkelt forvaltningsorgans portefølje er der tillige skabt mulighed for yderligere synergier på tværs af projekter om bæredygtighed og overgang til klimaneutral økonomi.

I nogle tilfælde bør synergier gennem anvendelse af ensartede IT-værktøjer og -processer også forbedres, f.eks. i CHAFEA og INEA. CEF's indsatsområde for telekommunikation har forskellige typer og antal støttemodtagere i forhold til de to andre CEF-indsatsområder, hvilket begrænser mulighederne for synergier. I EASME er der gjort forsøg på at harmonisere procedurer og modeller mellem de forskellige programmer. Anvendelsen af den fælles tilgang til Horisont 2020 og fælles værktøjer til andre programmer er startet med en vis succes i INEA med CEF og i EASME med EHFF og COSME og med begrænsede gevinster i CHAFEA. Anvendelsen heraf på LIFE i EASME er netop begyndt, og der er endnu ikke nogen måling tilgængelig.

De tematiske områders forskelligartethed står i forhold til det højere antal ansvarlige generaldirektorater. Dette har konsekvenser for forvaltningen af de enkelte forvaltningsorganer, men også for det praktiske samarbejde mellem forvaltningsorganerne og generaldirektoraterne.

[11] Revisionsrettens særberetning om INEA's performance har bekræftet, at potentialet for yderligere synergier mellem CEF og Horisont 2020 og mellem de forskellige CEF-indsatsområder endnu ikke er blevet nået fuldt ud.

4. Forholdet til de ansvarlige generaldirektorater — udfordringen ved at arbejde sammen

Rammeforordningen[12] fastsætter generelle bestemmelser for alle forvaltningsorganer. Hvert forvaltningsorgan oprettes ved Kommissionens særlige beslutning (retsakt om etablering), og programmer uddelegeres ved delegerede retsakter, der identificerer deres ansvarlige generaldirektorater. Et aftalememorandum mellem hvert forvaltningsorgan og dets ansvarlige generaldirektorat fastsætter fleksible bestemmelser, der skal sikre en overordnet sammenhæng i politikken og kommunikation mellem forvaltningsorganet og dets ansvarlige generaldirektorater, således at dobbeltarbejde og mikroforvaltning undgås. Kommissionen gav også yderligere vejledning i form af retningslinjer for forvaltningsorganer[13].
Generelt blev der ikke konstateret dobbeltarbejde, overlapninger eller uoverensstemmelser mellem forvaltningsorganerne og deres ansvarlige generaldirektorater. Det blev konstateret, at der generelt var en klar ansvarsfordeling mellem forvaltningsorganerne og deres ansvarlige generaldirektorater. Ifølge evalueringerne var de formelle og uformelle kommunikationsmekanismer mellem forvaltningsorganerne og Kommissionen tilstrækkeligt hyppige og effektive til at sikre, at de ansvarlige generaldirektorater holdes orienteret om forvaltningsorganernes performance og status for gennemførelsen af EU-programmerne. Også udstationering af tjenestemænd fra Kommissionen i stillinger i forvaltningsorganerne samt en betydelig andel af medarbejdere, der har tidligere erfaring i Kommissionens tjenestegrene, blev nævnt som aktiver, idet de tilførte forvaltningsorganerne en høj grad af ekspertise og viden om de ansvarlige generaldirektoraters programmer og politikker (navnlig i overgangsperioden). Dette bidrog også til at skabe et tættere forhold mellem de to parter.

I et begrænset antal tilfælde blev der rapporteret om et vist omfang af dobbeltarbejde og mikroforvaltning (CHAFEA). Ved andre lejligheder var det nødvendigt at præcisere eller opdatere de ansvarlige generaldirektoraters tilsynsrolle (EACEA). Tilsvarende var opgavefordelingen mellem forvaltningsorganet og de ansvarlige generaldirektorater udvisket, når EASME fik mandat til nye programmer, der tidligere blev forvaltet af Kommissionen, og når der f.eks. blev rekrutteret personale fra Kommissionen til EASME. I nogle tilfælde tydede evalueringerne på, at aftalememorandaene og retningslinjerne for forvaltningsorganer kunne forbedres i nogle tilfælde gennem en bedre definition af de ansvarlige generaldirektoraters rolle i forvaltningen og fordelingen af opgaverne mellem forvaltningsorganet og det ansvarlige GD. I 2019-2020 analyserede Kommissionens interne revisionstjeneste også den nuværende situation med hensyn til ledelse af og tilsyn med forvaltningsorganerne. På grundlag af denne analyse identificerede den et vist antal former for bedste praksis eller rådgivning (herunder en klarere definition af tilsyn, det ansvarlige generaldirektorats rolle, vejledning om tilsyn med og rapportering af intern kontrol osv.), som Kommissionens tjenestegrene vil tage hensyn til i forbindelse med revisionen af tilsynet med forvaltningsorganerne.

Afstanden blev også betragtet som en hindring for det gode forhold mellem forvaltningsorganerne og de ansvarlige generaldirektorater. For CHAFEA's vedkommende blev afstanden mellem forvaltningsorganet i Luxembourg og nogle af dets ansvarlige generaldirektorater baseret i Bruxelles anført som en årsag til visse vanskeligheder mellem forvaltningsorganet og Kommissionens tjenestegrene. EACB-evalueringen viste, at flytningen

[12]Rådets forordning (EF) nr. 58/2003 af 19. december 2002 om vedtægterne for de forvaltningsorganer, der skal administrere opgaver i forbindelse med EF-programmer (EFT L 11 af 16. januar 2003, s. 1).
[13]Retningslinjer for oprettelse og drift af forvaltningsorganer, der finansieres over Unionens budget (C(2014)9109).

af forvaltningsorganet i Bruxelles tæt på de ansvarlige generaldirektoraters bygninger fremmede dialog og forbedrede samarbejdet mellem dem.

Kommunikationen mellem forvaltningsorganerne og Kommissionens tjenestegrene er af central betydning: Der er vedtaget forskellige formelle (møder i styringsudvalgene) eller uformelle foranstaltninger (regelmæssige møder mellem en enhed i Kommissionen og dennes kontaktenhed i forvaltningsorganet eller direkte adgang til databaser), der skal fremme effektiv kommunikation og direkte kontakt mellem forvaltningsorganet og de ansvarlige generaldirektorater. Kommunikation er særlig vigtig i situationer, hvor forvaltningsorganerne skal rapportere om resultaterne af programgennemførelsen.

Et af formålene med oprettelsen af forvaltningsorganerne var at give Kommissionen mulighed for primært at fokusere på dens centrale opgaver. Evalueringerne bekræftede, at eksistensen af forvaltningsorganer og deres rolle i gennemførelsen af programmerne har gjort det muligt for Kommissionen at koncentrere sig om politikformuleringen. Den politiske beslutningstagning tager desuden delvis afsæt i feedback fra programmerne og projektgennemførelsen. Forvaltningsorganerne spiller en central rolle i indsamlingen af disse oplysninger på stedet og i konverteringen af disse oplysninger til den politiske feedback, som Kommissionens tjenestegrene har behov for. Evalueringerne viste, at alle seks forvaltningsorganer giver Kommissionen politisk feedback, nogle gange endog meget udførligt om specifikke emner.
Forvaltningsorganerne giver politisk feedback via forskellige kanaler: møder, rapporter, briefinger eller dataudveksling. Politikstøtten kan ydes løbende eller opstå på basis af specifikke anmodninger fra det ansvarlige generaldirektorat. REA udviklede en omfattende og struktureret mekanisme for politisk feedback, oprettede en gruppe for projektovervågning og politisk feedback samt udarbejdede et katalog over muligheder for at bistå deres ansvarlige generaldirektorater med at formulere deres behov for politisk støtte bedre. Der blev tilrettelagt specifikke initiativer til at styrke relevansen af den politiske feedback, f.eks. i forbindelse med arrangementer for gennemgang af indhøstede erfaringer og forskningsresultater på tværs af tematiske klynger af projekter og oprettelse af et personalenetværk. REA gjorde fremskridt på dette område ved at udarbejde årlige politiske feedbackplaner, der er skræddersyet til hvert af de uddelegerede programdele, som er aftalt mellem forvaltningsorganet og det ansvarlige generaldirektorat. I juli 2016 vedtog EACEA en strategi for videnforvaltning. Dette blev fulgt op af en kortlægning af de relevante praksisser, der eksisterede i de forskellige enheder i forvaltningsorganet, hvor potentialet for forbedringer blev undersøgt, og hvor det blev defineret, hvad der er behov for til at udnytte dette potentiale. Der blev også foreslået nogle indikatorer til måling af politikstøtte. INEA fremsendte regelmæssigt landerapporter til de ansvarlige generaldirektorater med nærmere oplysninger om projekter, der støttes af CEF-programmet, samt rapporter for hvert transportprojekt, der dækker flere lande (transeuropæiske transportnetkorridorer). CHAFEA delte sin kontroldatabase med det ansvarlige generaldirektorat. ERCEA gav nyttig feedback til Kommissionens tjenestegrene gennem briefinger og dataanalyser.
Dette har haft en tendens til at være en reaktion på specifikke anmodninger om støtte til at fremskaffe oplysninger og/eller analyser om bestemte politiske emner, såsom klimaændringer, kunstig intelligens og gravitationsbølger. Feedback fra EASME om energieffektivitet blev betragtet som god praksis på grund af dens indhold (oplysningerne fra EASME var målrettede, af høj kvalitet og altid meget nyttige) og på grund af dens rettidighed.

Evalueringerne har imidlertid vist, at politisk feedback fra forvaltningsorganerne på trods af denne gode praksis synes at savne standardisering og udvikles fra sag til sag. Der er behov for bredere anerkendelse af og større bevidsthed blandt Kommissionens tjenestegrene om den politiske feedback, som forvaltningsorganerne tilbyder. Definitionen af indholdet, arten,

mængden og regelmæssigheden af denne politiske feedback skal aftales yderligere mellem forvaltningsorganerne og Kommissionen. Evalueringen fremhævede, at en af de vigtigste udfordringer for den næste programmeringsperiode er, at forvaltningsorganerne og Kommissionen skal arbejde tættere sammen og nå til enighed om informationsudveksling.

Et eksempel på en sådan tilgang stammer fra det fælles støttecenter for Horisont 2020. Det fælles støttecenter har indledt processen med at definere politisk feedback som en forretningsproces med de forvaltningsorganer, der beskæftiger sig med Horisont 2020. Dette vil kræve input fra begge ansvarlige generaldirektorater — for bedre at kunne definere og formulere deres behov for udledning af politisk relevante oplysninger — og fra forvaltningsorganerne — for at afgøre, hvad der med fordel kan stilles til rådighed.

I 2019-2020 analyserede Kommissionens interne revisionstjeneste den måde, hvorpå forvaltningsorganer og fællesforetagender, der gennemfører Horisont 2020, giver politisk feedback. På grundlag af denne analyse identificerede den en række eksempler på bedste praksis eller rådgivning, der kunne gennemføres i den fremtidige udformning af mekanismerne for politisk feedback: herunder ved at definere politisk feedback, definere proceduren for politisk feedback, definere behovene for politisk feedback eller fremme politisk feedback fra alle typer af programmer (ikke kun de politikstyrede, men også dem, der supplerer hinanden). Denne analyse vedrørte specifikt Horisont 2020, men bør udvides til også at omfatte forvaltningen af de øvrige EU-programmer.

5. Nærhed til støttemodtagerne — særlige kvikskranker, der understøtter bestræbelser på hele tiden at yde en bedre service

Alle forvaltningsorganerne har nået deres målsætninger om nærhed til støttemodtagerne og EU-programmernes synlighed. Alle seks forvaltningsorganer nød godt af en høj grad af tilfredshed blandt modtagerne af programmer, der forvaltes af forvaltningsorganerne: 76 % for EASME, 80 % for CHAFEA, 86 % for REA, 87 % for INEA, 89 % for EACEA og ERCEA. Nogle forvaltningsorganer — REA, EACEA og CHAFEA — gør ligeledes brug af uafhængige eksterne eksperter til at evaluere forslag. Disse eksperters tilfredshed med de tjenester, som forvaltningsorganerne yder, er også meget høj. Graden af tilfredshed blandt de ansøgere, der har fået afslag, er af indlysende grunde lavere. CHAFEA måler også tilfredsheden for tjenesteydere som følge af dets indkøbsaktiviteter. Den relativt lave tilfredshed (58 %) blandt tjenesteyderne er forbundet med både dette finansielle instruments karakter og visse aspekter af kvaliteten af de tjenester, der leveres af CHAFEA, f.eks. ansøgningens rettidighed, feedback om forslaget, kontraktforhandlingsproceduren og andre aspekter af forvaltningsorganets tjenesteydelser.

I de undersøgelser, der blev gennemført i forbindelse med de forskellige evalueringer, roste modtagerne en række forenklinger (CHAFEA), den høje standard for professionalisme (INEA), den serviceorienterede holdning (EASME), personalets stærke kompetencer (EACEA), effektive procedurer (INEA) samt forbedrede og forenklede betalingsprocedurer (INEA).

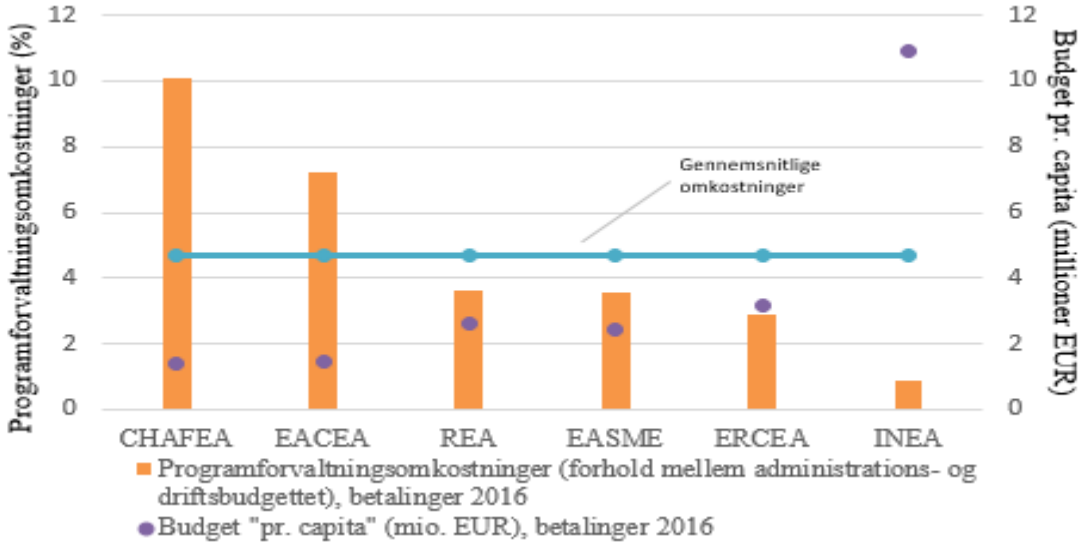
Støttemodtagere og afviste ansøgere pegede også på områder, hvor der er behov for forbedringer. Bl.a. skal nævnes: bedre kommunikation og feedback (INEA), yderligere konsolidering af processer i forbindelse med udvælgelse af uafhængige eksperter, validering af ekspertlister og deltagelse af Kommissionens personale i projektovervågningsaktiviteter (REA), de eksisterende IT-værktøjers brugervenlighed og funktionalitet (REA, CHAFEA,

EACEA, INEA), eksterne kommunikationsaktiviteter (EACEA), tid til afgivelse af bud (EASME) eller den etiske gennemgang og overvågning (ERCEA).

Forvaltningsorganerne gennemførte flere tiltag til forbedring af programmernes synlighed. Der var bl.a. tale om informationsdage, workshopper om projektledelse, proaktiv anvendelse af sociale medieværktøjer og billed- og kommunikationsmateriale af god kvalitet. Forvaltningsorganerne forbedrede deres websteder ved at tilvejebringe relevant materiale til programmer, såsom projektoplysninger, brochurer, kort og statistikker. De mange kommunikationskanaler, som forvaltningsorganerne benytter sig af, har betydet, at programmerne bliver mere synlige.

6. Betydelige besparelser og forenklinger opnået — i konstant søgen efter større omkostningseffektivitet

Evalueringerne viste, at der var store forskelle i forvaltningsorganernes programforvaltningsomkostninger. De forvaltningsorganer, der gennemfører Horisont 2020, viste sig at være mere omkostningseffektive end EACEA og CHAFEA. Programforvaltningsomkostningerne i denne gruppe af forvaltningsorganer (forholdet mellem deres administrations- og driftsbudgetter for betalinger) lå under gennemsnittet på 4,72 % for alle forvaltningsorganer og varierede i 2016 fra 0,89 % (INEA) til 3,61 % (REA, herunder levering af fælles administrative og logistiske støttetjenester[14]). Omvendt lå CHAFEA's programforvaltningsomkostninger for 2016 på 10,11 %, mens omkostningerne for EACEA lå på 7,20 %. Disse to forvaltningsorganer har også det laveste budget "pr. capita", som i 2016 beløb sig til 1,46 mio. EUR i EACEA og 1,37 mio. EUR i CHAFEA (sammenlignet med gennemsnittet for alle forvaltningsorganer på 3,65 mio. EUR). For EACEA's vedkommende skyldes det hovedsagelig programporteføljens komplekse og forskelligartede sammensætning, ansøgernes og støttemodtagernes forskellige karakter, den store mængde ansøgninger og tilskud samt deres ringe gennemsnitlige størrelse. I CHAFEA hænger det sammen med programporteføljens forskelligartede sammensætning, forvaltningsorganets begrænsede størrelse og de højere gennemsnitlige personaleomkostninger, der skyldes forvaltningsorganets høje ekspertiseniveau og dets placering.



[14]Undtages levering af fælles administrative og logistiske støttetjenester, lander forholdet i REA mellem administrations- og driftsbudgettet på 2,58 %.

Diagram: Udgifter til programforvaltning og budget pr. capita
Kilde: Treårige evalueringer af forvaltningsorganerne

De retrospektive cost-benefit-analyser for forvaltningsorganerne viste, at scenariet med forvaltningsorganer i alle tilfælde var en omkostningseffektiv løsning i forhold til et internt scenario, hvor det var Kommissionen, der skulle gennemføre programmerne. I tabellen nedenfor sammenlignes de faktiske besparelser med de to sæt skøn udarbejdet i 2013. Det første sæt blev stillet til rådighed af den eksterne leverandør, som foretog den forudgående cost-benefit-analyse, forud for Kommissionens beslutning om at uddelegere programmerne for 2014-2020 til forvaltningsorganer[15]. Det andet sæt blev fastsat af Kommissionen i de særlige udgiftsopgørelser[16] for hvert af forvaltningsorganerne under hensyntagen til yderligere synergier (forventede større besparelser).

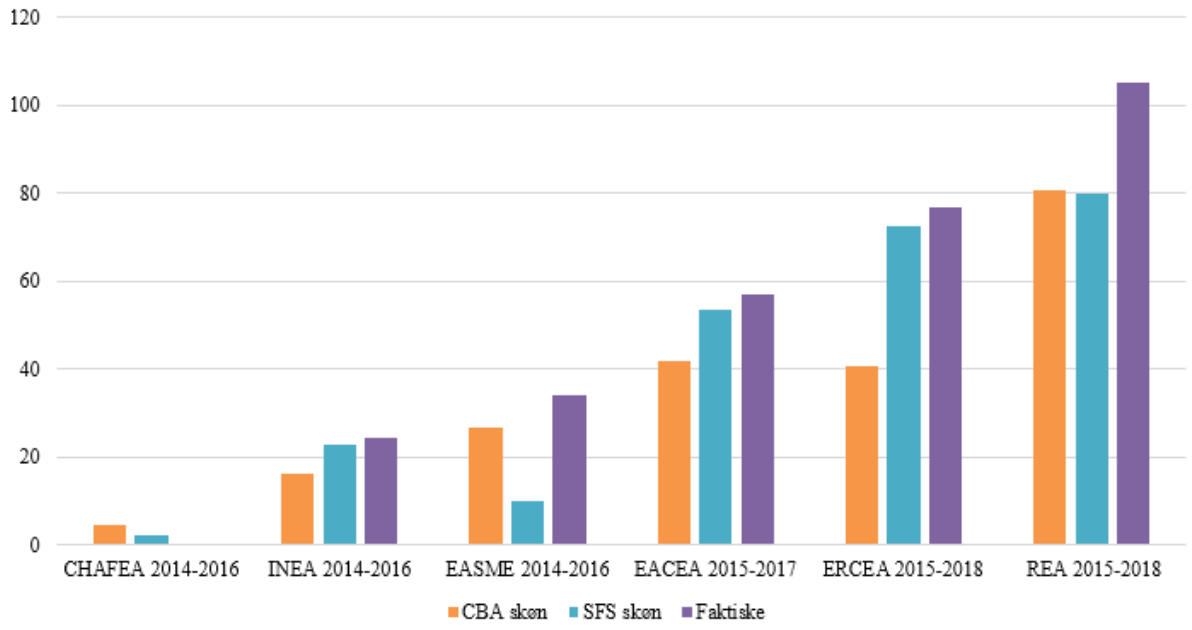


Diagram: Besparelser i den treårlige evalueringsperiode, anslåede i forhold til faktiske, mio. EUR
Kilde: Treårige evalueringer af forvaltningsorganerne[17]

Resultaterne af de seks analyser viser, at de opnåede besparelser afviger fra skønnene for 2013. De fleste forvaltningsorganer (med undtagelse af CHAFEA) oversteg i meget stort omfang de oprindelige omkostningsbesparelser. EASME og REA opnåede meget højere

[15]Cost-benefit-analyse for uddelegeringen af visse opgaver vedrørende gennemførelsen af EU-programmerne for 2014-2020 til forvaltningsorganerne — endelig rapport til Kommissionen af 19. august 2013.
[16]Kommissionens meddelelse SEC (2013) 493 og de seneste ændringer af de særlige udgiftsopgørelser, der ledsager retsakterne om oprettelse af forvaltningsorganerne, som følger: C(2017)4900 af 14. juli 2017 for REA, C(2013)801 af 23. december 2013 for INEA, C(2013)9048 af 17. december 2013 for ERCEA, C(2014)6944 af 2. oktober 2014 for EASME, C(2018)1716 af 13. november 2018 for EACEA og C(2014)927 af 17. december 2014 for CHAFEA.
[17]REA's mandat er blevet ændret væsentligt siden begyndelsen af evalueringsperioden, hvorfor sammenligninger mellem de oprindelige cost-benefit-skøn og de særlige udgiftsopgørelser og de faktiske tal må ske med forsigtighed, set i lyset af ændringen i opgaverne og arbejdsbyrden. Denne graf viser besparelserne i alle forvaltningsorganer med henblik på sammenlignelighed mellem dem.

besparelser end de oprindelige forventninger, fulgt af ERCEA, EACEA og INEA[18]. CHAFEA opnåede meget lavere besparelser end oprindeligt skønnet (0,4 mio. EUR sammenlignet med 4,4 mio. EUR i cost-benefit-analysen for 2013 og 2,3 mio. EUR i skønnene for de særlige udgiftsopgørelser).

Rapporterne peger på en række årsager til besparelser, som var fælles for de fleste forvaltningsorganer. Besparelserne skyldes primært en større andel af det mindre omkostningstunge personale (kontraktansatte), der er ansat i forvaltningsorganerne, hvilket bekræfter resultaterne af den forudgående cost-benefit-analyse. Der var også betydelige besparelser i udgifterne til infrastruktur- og driftsomkostninger (INEA, EASME, REA). En anden årsag til besparelser var, at der rent faktisk var færre ansatte i forvaltningsorganerne sammenlignet med skønnene for 2013. Disse lavere personaletal skyldes nedskæringer i antallet af ansatte i de særlige udgiftsopgørelser i forhold til de forudgående cost-benefit-analyser og det store antal ubesatte stillinger i de første år af gennemførelsen (2014-2015).

Endelig er det et fælles træk for alle forvaltningsorganer i evalueringsperioden, at de hele tiden træffer operationelle foranstaltninger til yderligere forbedring af deres produktivitet. Forvaltningsorganerne fortsatte i samarbejde med Kommissionen med at forbedre deres procedurer og programforvaltningsfunktioner og indførte en række forenklinger. Procedurerne blev mere elektronisk styrede (papirløse arbejdsgange, elektronisk indsendelse af forslag, automatiske kontrolfunktioner integreret i elektroniske formularer, automatisering af projektrapporter til støttemodtagerne osv.), lige som der blev stillet nye it-værktøjer til rådighed for at strømline procedurerne. I de fire forvaltningsorganer, der forvalter Horisont 2020, omfattede forbedringer og forenklinger bl.a.: mere udbredt anvendelse af fjernevaluering af forslag, indførelse af et fælles regelsæt, elektronisk underskrivning af tilskudsaftaler, deltagerportalen som en kvikskranke for interaktion med deltagerne, en enkelt godtgørelsessats samt en fast sats for indirekte omkostninger.

Det fremgik imidlertid af rapporterne, at personaleomkostningerne i alle tilfælde steg mere end oprindeligt anslået i 2013 for evalueringsperioden. Dette skyldtes delvis forvaltningsorganernes behov for at tiltrække og rekruttere mere specialiserede (og dermed dyrere) personale end oprindeligt planlagt. En anden grund er, at der i de personaleudgifter, der var anslået i de særlige udgiftsopgørelser, ikke indgik lønregulering, forfremmelser og personalets stigende anciennitet. For CHAFEA's vedkommende påvirkes personaleudgifterne ligeledes af behovet for at ansætte medarbejdere i højere ansættelsesgrupper for at kompensere for attraktiviteten ved forvaltningsorganets placering i Luxembourg. Det er nogle af de erfaringer, der kan drages, og som indgår i overvejelserne forud for en fremtidig uddelegering til forvaltningsorganerne med henblik på gennemførelse af EU-programmer for perioden 2021-2027.

7. Forvaltning af menneskelige ressourcer — positive resultater, men udfordringer i horisonten

Antallet af medarbejdere i forvaltningsorganerne er fastlagt i EU "s budget, og hvert program, der er delegeret til et forvaltningsorgan, udløser et dertil svarende antal medarbejdere. Denne forbindelse mellem program og antal ansatte skaber en vis stivhed, som har forhindret forvaltningsorganerne i at anvende deres arbejdsstyrke på en fleksibel måde til at håndtere

[18]Revisionsrettens særberetning om INEA's performance bekræftede også de lavere administrative omkostninger (dog lidt højere personaleomkostninger).

spidsbelastninger[19]. I den evaluerede periode opnåede nogle forvaltningsorganer ikke desto mindre god praksis med dynamisk omplacering af personale i samme forvaltningsorgan inden for rammerne af de gældende regler.

Størstedelen af forvaltningsorganernes medarbejdere afsættes til gennemførelse af programmer og kun omkring 10 % til støttefunktioner — et lavere tal end i Kommissionen[20]. Som følge af opgaven med at gennemføre en stor del af EU's budget arbejder ca. 25 % af forvaltningsorganernes personale inden for det finansielle område i forhold til 9 % af Kommissionens personale. Af disse tal synes det at fremgå, at forvaltningsorganernes fokus på forvaltningen af de operationelle programmer og de dertil knyttede finansielle opgaver på passende vis afspejles i personalets organisatoriske opgaver.

Den personaleundersøgelse, som blev gennemført i 2016, viste en personaleinddragelse[21], der lå over Kommissionens gennemsnit for fem af de seks forvaltningsorganer. EACEA, ERCEA, INEA og REA havde alle en personaleinddragelse på mellem 65 % og 70 % i forhold til Kommissionens gennemsnit på 64 %. For CHAFEA viste personaleundersøgelsen, at personalets trivsel i forhold til andre forvaltningsorganer var lavere, og at medarbejdernes engagement faldt. Evalueringen anfører som forklaringer forvaltningsorganets lille størrelse og relative isolation fra andre forvaltningsorganer på grund af dets placering i Luxembourg. Dette gjorde det ikke muligt for CHAFEA's personale at deltage i samme omfang på de seks forvaltningsorganers jobmarked.

Generelt viste undersøgelsen, at personalet opfatter forvaltningsorganerne som stimulerende og dynamiske steder til at arbejde med fremragende intern kommunikation og effektive processer og procedurer. Personalet er også af den opfattelse, at forvaltningsorganerne tilskynder til samarbejde samt til nye og bedre arbejdsmetoder.

I samme undersøgelse var personalet imidlertid mindre positivt i forhold til deres karriereudvikling og mobilitetsmuligheder. I fire af de seks forvaltningsorganer ligger denne indikator under Kommissionens gennemsnit: navnlig i de mindre forvaltningsorganer finder medarbejderne det vanskeligt at flytte til et andet job, der matcher deres færdigheder og kompetencer.

På grundlag af modne, inddragende processer har forvaltningsorganerne indført strategier, der har hjulpet dem til effektivt at følge op på de centrale spørgsmål vedrørende menneskelige ressourcer, der blev påpeget i personaleundersøgelsen. Blandt de positive udviklingstendenser er det vigtigt at fremhæve den øgede differentiering af rekrutteringskanalerne, der inddrager Det Europæiske Personaleudvælgelseskontor for mere generelle profiler, og forvaltningsorganernes egne processer for behov for specialister. Denne differentiering har bidraget til at undgå flaskehalse i rekrutteringsprocessen, navnlig når der har været behov for omfattende og hurtige ansættelser.

Resultaterne af personaleundersøgelsen i 2018 viser, at forvaltningsorganernes indsats generelt har båret frugt, da resultaterne for de vigtigste indikatorer er blevet yderligere

[19] Revisionsrettens særberetning om INEA's performance viste også, at der er behov for større fleksibilitet i fordelingen af personale mellem programmer inden for samme agentur.

[20] Medtages alle job i Kommissionen, blev 27 % af stillingerne afsat til administrativ støtte og koordinering i 2018. Denne procentdel har været forholdsvis stabil siden 2012 og afspejler godt ansvaret og de dermed forbundne institutionelle opgaver.

[21] Medarbejderinddragelse er en aggregeret indikator. Den fuldstændige liste med underspørgsmål findes i arbejdsdokumenter fra de forskellige evalueringer.

forbedret med undtagelse af EACEA, der til dels er forbundet med vanskeligheder inden for den interne kontrol i 2018. I evalueringerne blev det påpeget, at der er behov for at skabe mere synergi og effektivitet i den måde, som visse personalespørgsmål håndteres på, idet der bygges videre på de nuværende fælles regler og procedurer. Evalueringerne har imidlertid afdækket udfordringer, som stadig mangler at blive løst, f.eks. videreudvikling af personalekvalifikationer med hensyn til politisk feedback samt større investering i karrierevejledning og -udvikling.

8. Ændring af mandat — et afgørende øjeblik

Starten på en ny programmeringsperiode (som i 2014 og 2021) er et udfordrende tidspunkt for forvaltningsorganerne. Deres mandater ændres, så de får overdraget forvaltningen af en ny generation af programmer. De skal indføre procedurer for opstart af de nye programmer, samtidig med at de stadig følger og gennemfører betalinger for projekter fra de tidligere programmer. I 2014 medførte forvaltningen af de nye programmer en øget finansiel tildeling, der krævede udvikling af nye forvaltningsstrukturer, informationsteknologisystemer og tjenester til støtte for udvidelsen og håndtering af en fase med stor personalerekruttering. Denne overgangsperiode er kendetegnet ved ledelsesmæssige vanskeligheder i forbindelse med gennemførelsen af to forskellige regelsæt, processer og procedurer. På trods af dette udfordrende miljø blev forvaltningsorganerne anset for at være helt parate til starten af den nye programmeringsperiode (2014-2015), idet de havde lagt betydelige ressourcer i at strømline og dokumentere deres procedurer til de nye programmer. De forvaltningsorganer, der var mest berørt, var EASME og INEA, hvor antallet af medarbejdere steg med henholdsvis 175 % og 147 % mellem 2013 og 2016, og hvis budget steg med ca. 220 % og 350 % i samme periode. Som følge af denne intense startfase formåede EASME og INEA ikke at opfylde flere af deres centrale performanceindikatorer[22].

Med deres nye mandater blev forvaltningsorganerne stillet over for flere tematisk forskelligartede porteføljer (se afsnit 3) og blev overvåget af flere ansvarlige generaldirektorater (se afsnit 4). Dette var især tilfældet for CHAFEA og INEA, hvis ansvarlige generaldirektorater steg fra en til fire, og for EASME, der blev overvåget af syv ansvarlige generaldirektorater, sammenholdt med fire i den foregående programmeringsperiode. Evalueringerne viste også, at samarbejdet mellem forvaltningsorganerne og de ansvarlige generaldirektorater, der uddelegerer gennemførelsesopgaver for første gang, blev nødt til at stige i de første år efter uddelegeringen for at skabe et tillidsforhold mellem forvaltningsorganerne og de ansvarlige generaldirektorater. Dette påvirkede forvaltningen (se afsnit 4) og forvaltningsorganets etablerede praksis over for dets ansvarlige generaldirektorater. For CHAFEA, INEA og EASME ændrede forvaltningsorganerne også navne og akronymer, som er vigtige for synlighed for og nærhed til støttemodtagerne, men evalueringerne viste, at sådanne ændringer ikke syntes at have nogen større effekt (se afsnit 5). Ændringerne påvirkede også forvaltningsorganernes organisationsstrukturer. INEA og EASME indførte et nyt forvaltningslag. Generelt har evalueringerne vurderet forvaltningsorganernes interne organisation til at være nøje afstemt efter de opgaver, de har fået overdraget. Ifølge evalueringerne af EACEA og EASME kunne disse forvaltningsorganers struktur forbedres, og evalueringen af CHAFEA pegede på forvaltningsorganets beskedne størrelse som et problem, navnlig for driftskontinuitet. Forvaltningsorganets relativt beskedne størrelse har indlysende

[22]Udbetalingstid for TEN-T-programmet i 2015 til INEA, gennemførelse af forpligtelsesbevillinger til TEN-T og Marco Polo II til INEA i 2014, bevillingstid for Horisont 2020 (bortset fra energieffektivitet) i 2014-2015, LIFE (kun 2015) og "Fast Track to Innovation" (2014-2016) for EASME.

konsekvenser for dets evne til at fastholde viden og driftskontinuitet, når nøglemedarbejdere forlader forvaltningsorganet uventet eller skifter arbejdsområde internt.

Mandaterne for REA, EASME, INEA og EACEA blev ændret i programmeringsperioden. For så vidt angår EACEA, blev der foretaget en række udvidelser af mandatet i analyseperioden. Evalueringerne viste, at de berørte forvaltningsorganer var fleksible og effektive med hensyn til at håndtere udvidelsen af deres mandater. Alle fire forvaltningsorganer var i stand til at klare den øgede arbejdsbyrde og/eller de yderligere opgaver. Evalueringerne blotlagde imidlertid, at delegeringsproceduren (cost-benefit-analyse, oplysninger til Rådets udvalg for forvaltningsorganer, ændringer af delegerede retsakter osv.) var for kompleks til begrænsede udvidelser af mandatet. Der findes i øjeblikket ingen forenklede delegeringsprocedurer for begrænsede forlængelser af mandatet i en programmeringsperiode. Disse begrænsede udvidelser medførte en unødvendig byrde for Kommissionens tjenestegrene og forvaltningsorganerne.

Konklusion

Evalueringerne af de seks forvaltningsorganer bekræftede deres gode performance og merværdi i forvaltningen af EU-programmerne. Samtidig afslørede de nogle udfordringer, som forvaltningsorganerne fortsat står over for. Nogle af udfordringerne er fælles for alle forvaltningsorganer. En af dem er kvaliteten af den politiske feedback, som forvaltningsorganerne giver Kommissionen, en anden er behovet for at ajourføre visse aspekter af de retlige rammer (aftalememoranda eller retningslinjer for forvaltningsorganer). Andre udfordringer er mere specifikke for ét forvaltningsorgan som følge af forvaltningsorganets størrelse, placering, forskelligartetheden af de programporteføljer, der skal forvaltes, eller relaterer sig til interne kontrolspørgsmål. Kommissionen og forvaltningsorganerne forbereder og gennemfører handlingsplaner, der skal afhjælpe de konstaterede mangler og imødegå de kommende udfordringer.

Nogle af svarene på disse udfordringer vil også skulle tages op som led i overvejelserne om forvaltningsorganernes fremtid. Kommissionen har fremlagt sine forslag til den næste generation af EU-programmer (2021-2027), og den er i færd med at udarbejde en cost-benefit-analyse med henblik på at fastlægge, hvilken rolle forvaltningsorganerne bør spille med hensyn til gennemførelsen af dem. Med henblik herpå er det nødvendigt, at forvaltningsorganerne løbende forbedrer deres performance, fortsætter med at operere på en omkostningseffektiv måde og udvider samarbejdet med Kommissionen. Erfaringerne fra denne fælles evalueringsproces vil bidrage til overvejelserne om uddelegering af næste generation af EU-programmer til forvaltningsorganerne.