EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 29.4.2020
COM(2020) 184 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET OCH REVISIONSRÄTTEN

Utvärdering av genomförandeorganet för konsument-, hälso-, jordbruks- och livsmedelsfrågor, genomförandeorganet för små och medelstora företag, genomförandeorganet för innovation och nätverk, genomförandeorganet för utbildning, audiovisuella medier och kultur, genomförandeorganet för forskning samt genomförandeorganet för Europeiska forskningsrådet

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

Inledning

För att nå sina mål tillhandahåller EU stöd inom många olika politikområden genom en rad finansieringsprogram. Programmen ger bidrag och andra former av finansiering till medlemsstater, företag, forskare, icke-statliga organisationer och andra aktörer. I enlighet med artikel 317 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska kommissionen ansvara för att budgeten genomförs. I enlighet med artikel 62 i budgetförordningen ska kommissionen genomföra budgeten direkt, inom ramen för delad förvaltning med medlemsstaterna, eller indirekt genom att uppgifter som ingår i budgetgenomförandet anförtros tredje parter (t.ex. tredjeländer, organisationer i medlemsstaterna, internationella organisationer och offentlig-privata partnerskap).

Avseende direkt förvaltade program beslutade kommissionen 2003 att det vore lämpligt att delegera förvaltningen av vissa uppgifter i genomförandet av vissa program till genomförandeorgan, för att göra det möjligt för kommissionen att fokusera på sin kärnverksamhet. Dessa organ inrättades[1] för att fungera som specialiserade enheter och utföra arbetsuppgifter under ett visst projekts löptid, genomföra budgeten samt ge beslutsfattarna relevant information. Genomförandeorganen är fristående enheter under överinseende av kommissionen.

För att uppnå sina mål utför organen bidragsförfaranden och förfaranden för offentlig upphandling, förvaltar kontrakt och genomför de nödvändiga budgetförfarandena. Dessutom stöder organen genomförandet av program, till exempel genom att samla in, bearbeta och tillgängliggöra information om programgenomförandet. De övervakar framsteg inom projekten och deras genomslag. Organen informerar potentiella sökande om finansieringsmöjligheter och hjälper sökande och stödmottagare att tillämpa förfarandena. De informerar kommissionen om programmens genomförande, projektresultat och genomslag. Att delegera förvaltningsuppgifter bör dock hållas inom ramarna för det institutionella system som fastställs i EUF-fördraget. Detta innebär att uppgifter som tilldelats institutionerna genom fördraget, och där det finns utrymme för skönsmässig bedömning för att omsätta politiska beslut i handling, inte bör delegeras. Vid delegering av uppgifterna bör en kostnads- och lönsamhetsanalys genomföras.

För närvarande förvaltar sex olika genomförandeorgan finansieringsprogram för forskning och innovation, utbildning, medborgarskap, kultur, miljö, klimatåtgärder, transporter, energi, telekommunikationer, jordbruk, livsmedel, hälsa, konsumenter, konkurrenskraft samt små och medelstora företag.

Genomförandeorgan	**Antal anställda (källa: årliga budgetar)**						
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Genomförandeorganet för konsument-, hälso-, jordbruks- och livsmedelsfrågor (Chafea)	50	51	60	65	71	76	79
Genomförandeorganet för små och medelstora företag (Easme)	308	394	437	447	462	489	506
Genomförandeorganet för innovation och nätverk (Inea)	162	197	247	267	293	302	313
Genomförandeorganet för utbildning, audiovisuella medier och kultur (Eacea)	436	441	442	442	442	438	438

[1] Rådets förordning (EG) nr 58/2003 av den 19 december 2002 om stadgar för de genomförandeorgan som ansvarar för vissa uppgifter som avser förvaltningen av gemenskapsprogram (EGT L 11, 16.1.2003, s. 1).

Genomförandeorganet för forskning (REA)	580	630	649	670	730	745	785
Genomförandeorganet för Europeiska forskningsrådet (Ercea)	389	413	447	468	484	508	529
TOTALT	**1 925**	**2 126**	**2 282**	**2 359**	**2 463**	**2 558**	**2 650**

Innan kommissionen delegerade arbetsuppgifter till dessa genomförandeorgan gjordes en kostnads- och lönsamhetsanalys (förhandsanalys). I denna analys beaktades flera aspekter: 1) kostnader för samordning och kontroll, 2) påverkan på personalresurserna, 3) vilken effektivitet och flexibilitet som kan uppnås för de uppgifter som lagts ut, 4) på vilket sätt olika förfaranden förenklas, 5) hur nära slutmottagarna den delegerade verksamheten ligger, 6) i vilken grad EU:s roll som initiativtagare till EU-programmet i fråga synliggörs samt 7) hur tillräckligt kunnande kan upprätthållas inom kommissionen[2].

Enligt den kostnads- och lönsamhetsanalys som gjordes 2013 skulle det vara mer kostnadseffektivt att delegera vissa programförvaltningsuppgifter till organen än att behålla verksamheten internt. Att koppla mer sammanhängande programportföljer till organens centrala ansvarsområden och deras varumärke förväntades ge kvalitativa fördelar. Dessutom förväntades en sammanslagning av förvaltningen av olika EU-program leda till synergieffekter, förenkling och stordriftsfördelar.

För att bedöma organens resultat har centrala resultatindikatorer fastställts, vilka övervakas kontinuerligt. Tre år efter inrättandet av varje organ[3] och vart tredje år därefter ska kommissionen bedöma om varje organ fungerar väl. Kommissionen bedömer om de resultat som förutspåddes i den kostnads- och lönsamhetsanalys som gjordes på förhand har uppnåtts. På grundval av detta kan områden för eventuella förbättringar fastställas och eventuellt kan omfattningen av de uppgifter som organet delegerar ses över.

Kommissionen har utvärderat resultaten för alla sex organ var för sig[4] under 2018/2019. Samtliga av dessa utvärderingar stöddes av externa studier[5] enligt samma metod och med tillämpning av

[2] *Cost Benefit Analysis for the delegation of certain tasks regarding the implementation of Union Programmes 2014–2020 to the Executive Agencies*, slutrapport till kommissionen av den 19 augusti 2013.

[3] Artikel 25 i rådets förordning (EG) nr 58/2003.

[4] *Evaluation of the Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency (CHAFEA)*, SWD(2020) 75;
Evaluation of the Executive Agency for Small and Medium-Sized Enterprises (EASME), SWD(2020) 76;
Evaluation of the Innovation and Networks Executive Agency (INEA), SWD(2020) 73;
Evaluation of the Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA), SWD(2020) 78;
Evaluation of the Research Executive Agency (REA), SWD(2020) 77;
Evaluation of the European Research Centre Executive Agency (ERCEA), SWD(2020) 74.

[5] *Study supporting the evaluation of the Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency (CHAFEA) 2014–2016*, Public Policy and Management Institute (PPMI), Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) och Maastrichts universitet;
Evaluation of the Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises (EASME) 2014–2016, Valdani Vicari & Associati och Deloitte;
Study supporting the Evaluation of the Innovation and Networks Executive Agency (INEA) 2014–2016, Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES), Public Policy and Management Institute (PPMI) och Centre for Industrial Studies (CSIL);
Study supporting the evaluation of the Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA) 2015–2017, Public Policy and Management Institute (PPMI);
Study supporting the Research Executive Agency (REA) 2015–2018, Public Policy and Management Institute (PPMI), Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) och IDEA Consult;
Study supporting the evaluation of the European Research Council Executive Agency (ERCEA) 2015–2018, Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) och Public Policy and Management Institute (PPMI).

kommissionens principer om bättre lagstiftning[6]. Vid utvärderingarna bedömdes huruvida organen hade utfört sina uppgifter på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, om det fanns överlappningar, luckor eller inkonsekvenser i organens förvaltning av programportföljen samt om det fanns en tydlig avgränsning av uppgifterna mellan de olika organen och de ansvariga generaldirektoraten eller andra genomförandeorgan.[7] I utvärderingarna ingår en retroaktiv kostnads- och lönsamhetsanalys som jämför de faktiska resultaten under den treåriga utvärderingsperioden med de förväntade resultaten enligt den kostnads- och lönsamhetsanalys som gjordes på förhand.

De enskilda utvärderingarna omfattar åren 2014 till 2016 för Chafea, Inea och Easme, 2015 till 2017 för Eacea och mitten av 2015 till mitten av 2018 för Ercea och REA. Utvärderingsperioden varierar eftersom organen inrättades vid olika tidpunkter.

Resultat

I allmänhet visade utvärderingarna att de sex genomförandeorganen var ändamålsenliga och effektiva under den analyserade perioden. De uppnådde sina syften och de allra flesta av målen för sina centrala resultatindikatorer. Organen lyckades hantera en utmanande miljö, bland annat nya mandat och förändringar i programportföljen, i den organisatoriska strukturen och i deras styrning samt toppar med mycket hög arbetsbelastning i kombination med ansträngda personalresurser. Berörda parter intervjuades och gav en i allmänhet mycket positiv bedömning av förbindelserna mellan organen och kommissionens avdelningar, vilket gör det möjligt för kommissionen att fokusera på sin kärnverksamhet och hållas informerad om programmens genomförande och resultat. Stödmottagare och experter som arbetade med organen bedömde dessa mycket positivt, och organens anställda var i allmänhet positivt inställda till dessa i deras egenskap av arbetsgivare.

Vid sidan av denna positiva allmänna bild identifierades emellertid ett antal utmaningar och relaterade brister i de enskilda utvärderingarna. Dessa utmaningar är bland annat: 1) att uppnå målen, 2) att vissa organ förvaltar delar av samma program, 3) programportföljernas mångfald, 4) förbindelserna med de ansvariga generaldirektoraten, 5) förbindelserna med stödmottagare, 6) kostnadseffektivitet, 7) förvaltning av personalresurser samt 8) ändringar av mandat. Dessa åtta utmaningar diskuteras ingående i de följande kapitlen. Kommissionen kommer att beakta de erfarenheter som tillvaratagits när den förbereder sig för att delegera uppgifter till genomförandeorganen för program inom ramen för den fleråriga budgetramen för perioden 2021–2027.

1. Goda resultat för (nästan alla) centrala resultatindikatorer

Överlag förvaltade de sex organen de delegerade programmen på ett effektivt sätt och uppnådde mycket goda resultat för de flesta centrala resultatindikatorerna[8]. Indikatorerna för genomförandeorganen avser den ekonomiska förvaltningen, i synnerhet snabb utvärdering och snabbt slutförande av bidrag (tidsåtgång för information, tidsåtgång för ingående av kontrakt och tidsåtgång för beviljande av bidrag samt snabba utbetalningar). Vissa organ uppnådde genomgående alla eller de

[6] Arbetsdokument från kommissionens avdelningar med riktlinjer: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_en
verktygslåda: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_sv

[7] Kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning tillämpades på ett proportionerligt sätt. Det fanns inget behov av att bedöma kriterierna för ”EU-mervärde” och ”relevans” eftersom organen utför arbetsuppgifter som EU-lagstiftaren hade anförtrott kommissionen.

[8] Utöver utvärderingarna genomförde Europeiska revisionsrätten en revision av Inea vad gäller genomförandet av programmet Fonden för ett sammanlänkat Europa (särskild rapport nr 19/2019 av den 7 november 2019 ”Inea: fördelar har uppnåtts men brister som rör Fonden för ett sammanlänkat Europa måste åtgärdas”). Vad gäller Ineas nyckelutförandeindikatorer medgav revisionsrätten att Inea uppfyllde målen men rekommenderade att mer resultatinriktade mål och indikatorer skulle fastställas som framtida nyckelutförandeindikatorer. Kommissionen har i sitt svar på revisionsrättens rapport hävdat att Ineas nyckelutförandeindikator är lämpliga för att mäta Ineas resultat i enlighet med det mandat som organet har fått från kommissionen, och bör åtskiljas från de nyckelutförandeindikatorer som mäter resultaten för själva programmen.

flesta av sina mål för snabb utvärdering, snabbt ingående av bidragsavtal och snabba utbetalningar (REA, Ercea, Eacea, Chafea) eller överträffade dem till och med (tidsåtgång för utbetalning i fråga om Inea). Det var bara två organ som inte uppfyllde vissa av sina mål (Easme i början av programperioden och Inea i fråga om tidsåtgång för utbetalning för ett program från den föregående programperioden under ett år (2015)). Flera organ uppnådde också ett fullständigt årligt genomförande av sin driftsbudget (REA och Ercea). Denna effektiva hantering av den ekonomiska förvaltningen kan lämna utrymme för mer ambitiösa mål för vissa indikatorer.

När det gäller transaktionernas laglighet och korrekthet anses felfrekvensen för programmen 2014–2020 bättre än för den föregående generationens program (2007–2013). Organen förvaltar dock fortfarande projekt från programmen för perioden 2007–2013, vilket innebär att under utvärderingsperioden hade tre organ (REA, Easme och Eacea) fortfarande reservationer i sina årliga verksamhetsrapporter för felfrekvenser över väsentlighetströskeln på 2 % för programmen för 2007–2013. Detta är emellertid ett ärvt problem som kommer att försvinna allt eftersom alla projekt inom dessa program avslutas[9]. Endast ett program från den nuvarande programperioden (programmet för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag (Cosme)) hade en tillfällig hög felfrekvens som krävde en reservation under 2018 från organet (Easme). Organet har vidtagit korrigerande åtgärder som förbättrade situationen, och reservationen lyftes 2019.

I utvärderingarna konstaterades att förbättringar av it-verktyg och förfaranden var viktiga faktorer som bidragit till att förbättra organens centrala resultatindikatorer. Genom att införa nya it-verktyg lyckades Chafea förbättra sin driftseffektivitet och sin förmåga att utföra arbetsuppgifter inom ramen för sina projektförvaltningssystem. Administrativa förenklingar, t.ex. en övergång till elektronisk rapportering och delvis automatiserade arbetsflöden inom Ercea och REA, ledde till effektivitetsvinster. Eacea förenklade och effektiviserade sina interna förfaranden och sina programförvaltningsmetoder ytterligare. Inea förbättrade och förenklade sina betalningsförfaranden[10].

Av utvärderingarna framgick att organen har infört lämpliga processer och förfaranden och att de har interna kontrollsystem som bidrar till deras effektivitet och ändamålsenlighet. Organen har utvecklat strikta interna kontrollstandarder (med undantag för Eacea som angav att det interna kontrollsystemet bara delvis fungerade 2017 och 2018), inbegripet förvaltningen av ekonomi- och personalfrågor. De har också infört ett stort antal kontroll- och rapporteringsmekanismer som gör det möjligt att noggrant övervaka framstegen mot målen och att snabbt och effektivt förebygga och minska riskerna för deras verksamhet.

I utvärderingen av Eacea framhölls allvarliga brister i samband med två revisioner som utfördes av tjänsten för internrevision (från ansökningsomgång till undertecknande av kontrakt samt från projektövervakning till betalning). Bristerna rör bland annat utformningen och genomförandet av organets urvalsförfaranden för Erasmus+ och Kreativa Europa. I revisionsrekommendationerna angavs att det fanns ett behov av åtgärder avseende kontrollmiljön för bidrag, utvärderingsprocessen, utvärderingskommittéerna och experternas roll samt kontrakteringsfasen. Organet utarbetade och genomförde en handlingsplan inför varje revision för att ta itu med problemen och ändrade sina förfaranden för utvärdering av förslag. En av de främsta åtgärderna som vidtogs av organets nya ledning var en bred organisatorisk förändring för att förbättra och tydligare strukturera organets ram för intern kontroll. Situationen har nu förbättrats och de relaterade rekommendationerna för den första revisionen (från ansökningsomgång till undertecknande av kontrakt) har avslutats av tjänsten för internrevision. Efter 2019 års årliga verksamhetsrapport kunde därför den reservation som infördes av organet på grund av bristerna i den interna kontrollen lyftas. För den andra revisionen (från projektövervakning till betalning) väntas arbetet med alla kvarstående rekommendationer ha avslutats av tjänsten för internrevision senast vid halvårsskiftet 2020. Kommissionen och i synnerhet de

[9] På grund av den ringa påverkan på organens övergripande ekonomiska situation lyftes reservationerna av de tre genomförandeorganen i samband med 2019 års årliga verksamhetsrapport.

[10] Revisionsrättens särskilda rapport om Ineas prestationer bekräftade Ineas goda förvaltningsresultat tack vare användningen av standardiserade förfaranden.

generaldirektorat med ansvar för Eacea har noggrant övervakat hur åtgärderna för att stärka de interna kontrollerna har vidtagits genom förtydligade och förstärkta tillsynsmekanismer.

2. Ett EU-program som förvaltas av flera genomförandeorgan – hur ska man säkerställa ett enhetligt genomförande över hela linjen?

Under perioden efter 2014 genomförs forskningsprogrammet Horisont 2020 av flera genomförandeorgan. Horisont 2020 är det största programmet i anslagstermer bland dem som delegerats till genomförandeorganen. År 2013 beslutade kommissionen att delegera olika delar av Horisont 2020 till fyra olika organ, nämligen REA, Ercea, Inea och Easme. För att säkerställa ett enhetligt genomförande av Horisont 2020 inrättades 2014 det gemensamma stödcentrumet (numera det gemensamma genomförandecentrumet), som förvaltas av en av kommissionens avdelningar (GD Forskning och innovation). Syftet är att ge kommissionens generaldirektorat, genomförandeorgan och gemensamma företag som arbetar med programmet gemensamt stöd för affärsprocesser i samband med bidragsförvaltning, informationsteknik, revision, datahantering och juridiska tjänster.

Behovet av ett mer standardiserat tillvägagångssätt inom alla generaldirektorat med ansvar för forskning erkändes allmänt av de fyra berörda organen, men var emellertid en utmaning för Ercea på grund av Europeiska forskningsrådets särdrag. Organet visade prov på flexibilitet när det gäller hur vissa av de mer olikartade aspekterna av arbetet skulle kunna integreras i en gemensam strategi. Dessa omfattade bland annat: bidrag till enskilda stödmottagare istället för bara till institutioner, skillnader i urvalet och hanteringen av experter, kravet på att tjäna det vetenskapliga rådet och de resulterande skillnaderna i fråga om projektrapportering och uppföljning. Det uppstod begränsningar i fråga om hur snabbt det gemensamma stödcentrumet kunde utveckla nya it-verktyg för att stödja införandet av nya instrument, men centrumet bedömdes ha förmågan att anpassa sig för att hantera specifika behov.

REA gavs också mandat att tillhandahålla administrativa och logistiska stödtjänster till alla enheter som deltog i förvaltningen av Horisont 2020. Utvärderingen visade att utvidgningen av REA:s arbetsuppgifter till att omfatta även tillhandahållande av gemensamma administrativa och logistiska stödtjänster inom forskning och innovation har lett till större enhetlighet, särskilt genom införandet av en gemensam strategi för hela Horisont 2020. REA gavs dessutom mandat att tillhandahålla deltagarvalideringstjänster, inte bara för Horisont 2020 utan även för en lång rad andra program: Erasmus+, Kreativa Europa, Ett Europa för medborgarna, EU-frivilliga för humanitärt arbete, programmet för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag (Cosme), hälso- och konsumentprogram, Kol- och stålforskningsfonden, ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation, Fonden för inre säkerhet, Asyl-, migrations- och integrationsfonden, programmet Rättigheter, jämlikhet och medborgarskap, programmet Rättsliga frågor samt fonden för informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder som avser jordbruksprodukter som genomförs på den inre marknaden och i tredjeland.

Som en del av det gemensamma området för utbyte av elektroniska uppgifter (Sedia) beslutade kommissionen att den rättsliga valideringen av tredje parter och framtagandet av bedömningar av finansiell kapacitet från och med den 1 januari 2018 skulle centraliseras och utföras av REA för alla de avdelningar och genomförandeorgan vid kommissionen som hanterar bidrag och upphandlingar. REA tillhandahöll högkvalitativa och ändamålsenliga tjänster till sina kunder och andra berörda parter när det gällde förvaltning och tillhandahållande av centrala stödtjänster. Organet uppnådde eller överträffade de mål som fastställts för dess centrala resultatindikatorer. REA hanterade också på ett bra sätt den ökade arbetsbelastningen till följd av utvidgningen av dess mandat till att omfatta Sedia. Sammantaget visar denna utveckling att REA i allt högre grad håller på att bli en central leverantör av stödtjänster till kommissionens avdelningar och till genomförandeorganen.

3. Ett organ som förvaltar flera EU-program – hur ska man hantera mångfalden?

Utvärderingarna visade att organen kan ha svårt att arbeta på ett ändamålsenligt sätt när de hanterar ett relativt stort antal tematiska områden och arbetsuppgifter. Exempelvis innebär bredden i den verksamhet som lagts ut på Eacea (Erasmus+, Kreativa Europa, Ett Europa för medborgarna, den europeiska solidaritetskåren och EU-frivilliga för humanitärt arbete) att organet tvingades hantera verksamheter med relativt olika räckvidd och omfattning. Chafea förvaltar program inom områdena konsumenter, hälsa, jordbruk och livsmedelssäkerhet. Uppgifterna omfattar upphandling, bidragsförvaltning och anordnande av politiska evenemang. Denna mångfald av program och uppgifter ledde till att de olika enheterna inom Chafea organiserades på relativt olika sätt. Det resulterade i en komplex arbetsmiljö med begränsade möjligheter till synergieffekter.

Easme förvaltar en bred programportfölj som omfattar Cosme, Horisont 2020, programmet för miljö och klimatpolitik (Life) och Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF). Trots att organet bedömdes vara ändamålsenligt totalt sett ledde den diversifierade portföljen till en hög arbetsbelastning och ett behov av samordning med ett stort antal ansvariga generaldirektorat. Detta gjorde det mer komplicerat att hantera nya ansökningsomgångar och efterföljande verksamheter.

När det gällde Inea identifierades svårigheter i samband med portföljens stora mångfald: exempelvis konstaterades det att effektivitetsvinster skulle kunna åstadkommas genom bättre planering av ansökningsomgångar mellan de tre sektorerna (transporter, energi och telekommunikationer) inom Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE) vid utarbetande av arbetsprogrammen.

Organens programportföljer bedömdes som enhetliga även om ytterligare synergieffekter förväntades. Under 2016 inledde kommissionen och Inea en ansökningsomgång för FSE i syfte att hitta synergiprojekt inom områdena energi och transporter. Denna gemensamma ansökningsomgång var inte helt lyckad, eftersom villkoren för stödberättigande enligt FSE-förordningen var alltför restriktiva. Synergieffekter förväntades också mellan FSE och transport- och energidelarna i Horisont 2020, men främst på grund av de olika tidsramarna (forskning tar tid att utveckla till infrastrukturprojekt) var dessa synergieffekter emellertid färre än väntat[11].

När det gäller Easme angavs det i utvärderingen att det finns stora möjligheter till synergieffekter mellan de olika program som förvaltas av organet tack vare deras tematiska likheter. Trots organets organisatoriska uppbyggnad med avdelningar som hanterar flera program, vilket underlättar samarbete mellan olika program, visade utvärderingen att det finns en tendens att arbeta på ett mycket uppdelat sätt. Det berodde på att det fanns olika mål och förfaranden som gjorde det svårt att uppnå synergieffekter. Enterprise Europe Network, som används både för Horisont 2020-instrumentet för små och medelstora företag och för Cosme-programmet, ansågs däremot vara ett bra exempel på synergi. Genom att inkludera Life och Horisont 2020 i ett enda organs portfölj gick det också att skapa ytterligare synergieffekter mellan projekt för hållbarhet och omställningen till en klimatneutral ekonomi.

I vissa fall bör synergieffekterna kunna förbättras genom att använda liknande it-verktyg och processer, till exempel vad gäller Chafea och Inea. FSE:s telekommunikationsdel har andra typer av och ett annat antal stödmottagare jämfört med de två övriga FSE-delarna, vilket begränsar möjligheterna till synergieffekter. Inom Easme har det gjorts försök att harmonisera de olika programmens förfaranden och mallar. Tillämpningen av Horisont 2020:s gemensamma strategi och gemensamma verktyg för andra program har påbörjats med viss framgång av Inea med FSE, av Easme med EHFF och Cosme samt med begränsad framgång av Chafea. Easme har precis börjat använda dem för Life-programmet, och därför finns ännu inga mätningar tillgängliga.

[11] Revisionsrättens särskilda rapport om Ineas prestationer bekräftade att potentialen för ytterligare synergier mellan FSE och Horisont 2020 och hos de övriga FSE-delarna inte till fullo har förverkligats än.

Mångfalden i fråga om tematiska områden leder också till ett större antal ansvariga generaldirektorat. Det får konsekvenser för styrningen av de enskilda organen, men också för det praktiska samarbetet mellan organen och generaldirektoraten.

4. Förbindelserna med ansvariga generaldirektorat – utmaningen i att arbeta tillsammans

I ramförordningen[12] fastställs allmänna bestämmelser för alla genomförandeorgan. Varje organ har inrättats genom ett individuellt beslut av kommissionen (inrättandeakt) och programmen delegeras genom delegeringsakter vari det fastställs vilka generaldirektorat som är ansvariga för organet. I ett samförståndsavtal mellan varje organ och ansvarigt generaldirektorat (ett eller flera) fastställs flexibla bestämmelser för att säkerställa övergripande politisk samstämmighet och kommunikation mellan organet och ansvarigt generaldirektorat, i syfte att undvika dubbelarbete och mikroförvaltning. Kommissionen har också gett ytterligare vägledning i riktlinjerna om genomförandeorgan[13].
Överlag fann man inga bevis för dubbelarbete, överlappningar eller inkonsekvenser mellan organen och de ansvariga generaldirektoraten. Det konstaterades att ansvarsfördelningen mellan organen och de ansvariga generaldirektoraten i allmänhet var tydlig. Vid utvärderingarna befanns de formella och informella kommunikationsmekanismerna mellan organen och kommissionen vara tillräckligt regelbundna och ändamålsenliga för att säkerställa att de ansvariga generaldirektoraten hålls informerade om organens resultat och om genomförandet av EU-programmen. Utstationeringen av kommissionens tjänstemän till tjänster inom organens förvaltning och det faktum att en stor andel av personalen hade tidigare erfarenhet från kommissionens avdelningar konstaterades också vara en fördel, eftersom det innebär att organen har en hög nivå av expertis och kunskap om de ansvariga generaldirektoratens program och politikområden (särskilt under övergångsperioden). Detta bidrog också till att främja närmare förbindelser mellan de båda parterna.

I ett begränsat antal fall rapporterades i viss mån dubbelarbete och mikroförvaltning (Chafea). I andra fall konstaterades att de ansvariga generaldirektoratens tillsynsroll behövde förtydligas eller uppdateras (Eacea). I vissa fall var fördelningen av arbetsuppgifter mellan organet och ansvarigt generaldirektorat otydlig, som till exempel när Easme gavs i uppdrag att förvalta nya program som tidigare förvaltats av kommissionen samt när personal från kommissionen rekryterades till Easme. Utvärderingarna tydde på att samförståndsavtalen och riktlinjerna om genomförandeorgan i vissa fall skulle kunna förbättras genom ett förtydligande av de ansvariga generaldirektoratens roll i styrningen och fördelningen av arbetsuppgifter mellan organet och det ansvariga generaldirektoratet. Under 2019–2020 analyserade också kommissionens tjänst för internrevision den rådande situationen vad gäller förvaltning och övervakning av genomförandeorganen. Utifrån analysen identifierades bästa praxis och ett antal råd (t.ex. en tydligare definition av övervakning, det ansvariga generaldirektoratets roll, vägledning om intern kontroll och övervakning samt rapportering) som kommissionens tjänster kommer att beakta vid översyn av genomförandeorganens ram för tillsyn.

Avstånd ansågs också vara ett hinder för goda förbindelser mellan organen och de ansvariga generaldirektoraten. När det gällde Chafea angavs att avståndet mellan organet i Luxemburg och vissa av de ansvariga generaldirektoraten i Bryssel orsakat vissa svårigheter mellan organet och kommissionens avdelningar. Utvärderingen av Eacea visade att flytten av organet inom Bryssel (till en plats nära de ansvariga generaldirektoratens byggnader) hade förbättrat dialogen och samarbetet dem emellan.

Kommunikationen mellan organen och kommissionens avdelningar är av central betydelse: olika formella åtgärder (styrelsemöten) eller informella åtgärder (regelbundna möten mellan en enhet inom kommissionen och dess kontaktenhet inom organet eller direkt tillgång till databaser) har vidtagits för

[12] Rådets förordning (EG) nr 58/2003 av den 19 december 2002 om stadgar för de genomförandeorgan som ansvarar för vissa uppgifter som avser förvaltningen av gemenskapsprogram (EGT L 11, 16.1.2003, s. 1).
[13] *Guidelines for the establishment and operation of executive agencies financed from the Union budget* (C(2014) 9109).

att underlätta effektiv kommunikation och direktkontakt mellan organet och de ansvariga generaldirektoraten. Kommunikation är särskilt viktig i situationer där organen måste rapportera om resultaten av programmens genomförande.

Ett mål med organens inrättande var att göra det möjligt för kommissionen att främst fokusera på sin kärnverksamhet. I utvärderingarna bekräftades att inrättandet av genomförandeorganen och deras roll vid genomförandet av program har gjort det möjligt för kommissionen att koncentrera sig på det politiska beslutsfattandet. Beslutsfattandet bygger också delvis på återkoppling från programmen och deras genomförande. Genomförandeorganen spelar en viktig roll när det gäller att samla in denna information på plats och omvandla den till politisk återkoppling till kommissionens avdelningar. Utvärderingarna visade att alla sex genomförandeorganen lämnar politisk återkoppling till kommissionen, i vissa fall redan på ett mycket omfattande sätt om specifika frågor.
Organen lämnar denna återkoppling via olika kanaler: möten, rapporter, sammandrag eller datadelning. Det politiska stödet kan tillhandahållas regelbundet eller som svar på specifika förfrågningar från det ansvariga generaldirektoratet. REA utvecklade en omfattande och strukturerad återkopplingsmekanism, inrättade en arbetsgrupp för projektövervakning och politisk återkoppling samt utarbetade en katalog av alternativ för att hjälpa sina ansvariga generaldirektorat att bättre formulera behovet av politiskt stöd. Särskilda initiativ för att göra den politiska återkopplingen mer relevant genomfördes, till exempel evenemang för att se över lärdomar och forskningsresultat från projekt med liknande teman, och ett personalnätverk inrättades. REA gjorde framsteg i den här frågan genom att utveckla planer för årlig politisk återkoppling för var och en av de delegerade programdelar som överenskommits mellan organet och det ansvariga generaldirektoratet. I juli 2016 antog Eacea en strategi för kunskapshantering. Detta följdes av en kartläggning av de relevanta metoder som användes inom organets olika enheter, och i samband med detta undersöktes vilka förbättringar som skulle kunna göras och vad som skulle krävas för att genomföra dessa förbättringar. Vissa indikatorer för att mäta politiskt stöd föreslogs också. Inea lämnade regelbundet landsvisa rapporter till sina ansvariga generaldirektorat med information om projekt som får stöd från FSE samt rapporter för alla transportprojekt som omfattar flera länder (korridorerna för det transeuropeiska transportnätet). Chafea delade sin övervakningsdatabas med sina ansvariga generaldirektorat. Ercea gav användbar återkoppling till kommissionens avdelningar genom sammandrag och dataanalyser. Detta gjordes i de flesta fall som ett svar på specifika förfrågningar om stöd i form av information och/eller analyser om särskilda politiska frågor, exempelvis klimatförändringar, artificiell intelligens och gravitationsvågor. Easmes politiska återkoppling om energieffektivitet betraktades som god praxis på grund av dess innehåll (de uppgifter som tillhandahölls av Easme var välriktade, höll hög kvalitet och var mycket användbara i samtliga fall) och att den tillhandahölls snabbt.

Trots denna goda praxis visade dock utvärderingarna att den politiska återkopplingen från genomförandeorganen i många fall inte är standardiserad och tas fram på ad hoc-basis. Det behövs ett större erkännande av och ökad medvetenhet bland kommissionens avdelningar om den politiska återkoppling som organen tillhandahåller. Organen och kommissionen måste i större utsträckning komma överens om vad den politiska återkopplingen ska innehålla, dess art och kvantitet samt hur ofta återkoppling ska ges. Av utvärderingen framgick att en av de största utmaningarna inför nästa programperiod är behovet av närmare samarbete mellan organen och kommissionen, och behovet av att dessa aktörer kommer överens om sitt informationsutbyte.

Ett exempel på en sådan strategi är det gemensamma stödcentrumet för Horisont 2020. Det gemensamma stödcentrumet har påbörjat processen med att definiera politisk återkoppling som en affärsprocess med de genomförandeorgan som arbetar med Horisont 2020. Detta kommer att kräva synpunkter både från de ansvariga generaldirektoraten (som måste fastställa och formulera sina behov av politiskt relevant information på ett tydligare sätt) och från genomförandeorganen (som måste fastställa vilken återkoppling de kan tillhandahålla).

Under 2019–2020 analyserade kommissionens tjänst för internrevision hur de genomförandeorgan och gemensamma företag som genomför Horisont 2020 tillhandahåller politisk återkoppling. Utifrån denna analys identifierades bästa praxis och ett antal råd som kan användas vid den framtida

utformningen av mekanismerna för politisk återkoppling, t.ex. när det gäller att definiera politisk återkoppling, fastställa vilket förfarande som ska användas och vilka behov som finns på området eller att underlätta politisk återkoppling från alla slags program (inte enbart de politiska programmen utan även program på gräsrotsnivå). Denna analys var särskilt inriktad på Horisont 2020 men bör utökas till att omfatta även förvaltningen av andra EU-program.

5. Närheten till stödmottagarna – särskilda kontaktpunkter som ständigt strävar efter att ge bättre service

Samtliga organ uppnådde sina mål i fråga om närheten till stödmottagare och synlighet för EU-programmen. Alla sex organen kunde konstatera en hög grad av tillfredsställelse bland stödmottagarna inom de program som förvaltades av organen: 76 % för Easme, 80 % för Chafea, 86 % för REA, 87 % för Inea samt 89 % för Eacea och Ercea. Vissa organ (REA, Eacea och Chafea) använder sig även av oberoende externa experter för att utvärdera förslag. Dessa experter är också mycket nöjda med de tjänster som organen tillhandahåller. Nivån av tillfredsställelse hos sökande som inte valdes ut är av förklarliga skäl lägre. Chafea mäter även nivån av tillfredsställelse bland tjänsteleverantörer med anledning av sin upphandlingsverksamhet. Den relativt låga tillfredsställelsen (58 %) bland tjänsteleverantörerna har att göra både med finansieringsinstruments karaktär och med vissa kvalitetsaspekter hos den tjänst som tillhandahålls av Chafea, t.ex. den tid det tar att slutföra ansökningsförfarandet, återkopplingen om förslag, förfarandet för kontraktsförhandlingar och andra aspekter på organets verksamhet.

I de enkäter som genomfördes inom ramen för de olika utvärderingarna lovordade stödmottagarna ett antal förenklingar (Chafea), den stora professionalismen (Inea), den serviceinriktade inställningen (Easme), personalens betydande kompetens (Eacea), de effektiva förfarandena (Inea) samt de förbättrade och förenklade betalningsförfarandena (Inea).

Stödmottagarna och de sökande som inte valdes ut angav också områden där förbättringar skulle kunna göras. Bland annat bör följande områden nämnas: bättre kommunikation och återkoppling (Inea), ytterligare konsolidering av processer med koppling till valet av oberoende experter, validering av förteckningar över experter samt kommissionsanställdas deltagande i projektövervakningsverksamhet (REA), de befintliga it-verktygens användarvänlighet och funktionalitet (REA, Chafea, Eacea och Inea), extern kommunikationsverksamhet (Eacea), den tid det tar att svara på ansökningar (Easme) samt den etiska översynen och övervakningsprocessen (Ercea).

Organen vidtog flera åtgärder för att göra programmen mer synliga. Detta omfattade bland annat informationsdagar, projektledningsworkshoppar, proaktiv användning av sociala medier samt grafiskt material och kommunikationsmaterial av hög kvalitet. Organen förbättrade sina webbplatser genom att tillhandahålla relevant material med anknytning till programmen, såsom projektinformation, broschyrer, kartor och statistik. Organens användning av många olika kommunikationskanaler har lett till bättre synlighet för programmen.

6. Omfattande besparingar och förenklingar – en ständig strävan efter större kostnadseffektivitet

Utvärderingarna visade på avsevärda skillnader i genomförandeorganens programförvaltningskostnader. De genomförandeorgan som genomförde Horisont 2020 var mer kostnadseffektiva än Eacea och Chafea. Kostnadsvärdena för programförvaltning (dvs. förhållandet mellan deras administrativa budgetar och driftsbudgetar för utbetalningar) i denna grupp av organ låg under genomsnittet på 4,72 % för samtliga organ, och varierade under 2016 mellan 0,89 % (Inea) och 3,61 % (REA, inklusive tillhandahållande av gemensamma administrativa och logistiska stödtjänster[14]). Chafeas programförvaltningskostnader var däremot 10,11 % år 2016, och för Eacea låg

[14] Om tillhandahållandet av gemensamma administrativa och logistiska stödtjänster undantas blir förhållandet mellan den administrativa budgeten och driftsbudgeten 2,58 % för REA.

dessa kostnader på 7,20 %. Dessa två genomförandeorgan hade också de lägsta värdena för budgeten per capita, som 2016 uppgick till 1,46 miljoner euro för Eacea och 1,37 miljoner euro för Chafea (jämfört med genomsnittet för samtliga organ som låg på 3,65 miljoner euro). När det gäller Eacea hade detta främst att göra med komplexiteten och mångfalden hos organets programportfölj, den stora bredden i fråga om de sökandes och stödmottagarnas karaktär, det stora antalet ansökningar och bidrag samt deras ringa genomsnittliga storlek. När det gäller Chafea hade det att göra med mångfalden hos programportföljen, organets ringa storlek och den högre genomsnittliga kostnaden för personal som var kopplad till deras höga expertisnivå och organets geografiska läge.

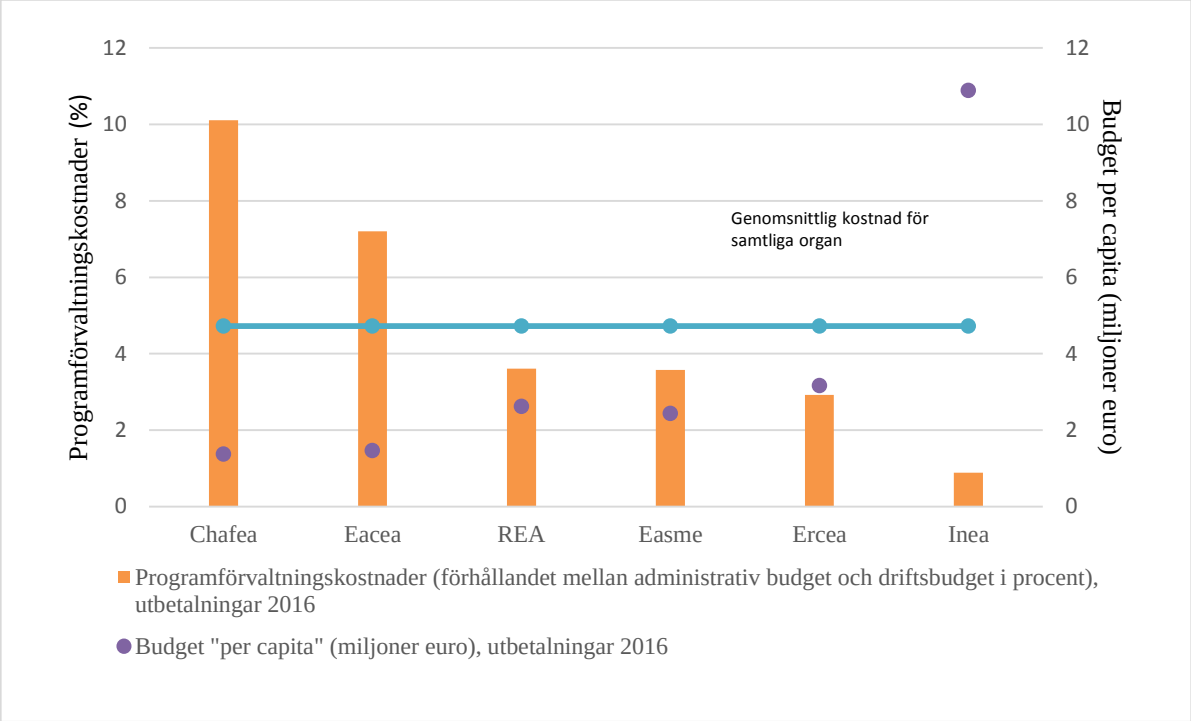


Diagram: Kostnader för programförvaltning och budget per capita
Källa: utvärderingar av genomförandeorganen som genomförs vart tredje år.

De retroaktiva kostnads- och lönsamhetsanalyserna för genomförandeorganen visade att scenariot med ett genomförandeorgan i samtliga fall var en kostnadseffektiv lösning jämfört med om kommissionen själv skulle ha genomfört programmen internt. I diagrammet nedan jämförs de faktiska besparingarna med de två uppskattningar som gjordes 2013. Den första uppskattningen gjordes av den externa underleverantör som också gjorde kostnads- och lönsamhetsanalysen på förhand innan kommissionen fattade sitt beslut att delegera programmen för perioden 2014–2020 till genomförandeorgan[15]. Den andra uppskattningen presenterades i kommissionens särskilda finansieringsöversikter[16] för vart och ett av genomförandeorganen, med beaktande av de ytterligare synergieffekter som skulle kunna uppnås (större förväntade besparingar).

[15] *Cost Benefit Analysis for the delegation of certain tasks regarding the implementation of Union Programmes 2014–2020 to the Executive Agencies*, slutrapport till kommissionen av den 19 augusti 2013.
[16] Meddelande SEC(2013) 493 till kommissionen och de sista ändringarna i de särskilda finansieringsöversikter som åtföljer genomförandeorganens inrättandeakter enligt följande: C(2017) 4900 av den 14 juli 2017 för REA; C(2013) 801 av den 23 december 2013 för Inea; C(2013) 9048 av den 17 december 2013 för Ercea; C(2014) 6944 av den 2 oktober 2014 för Easme; C(2018) 1716 av den 13 november 2018 for Eacea och C(2014) 927 av den 17 december 2014 för Chafea.

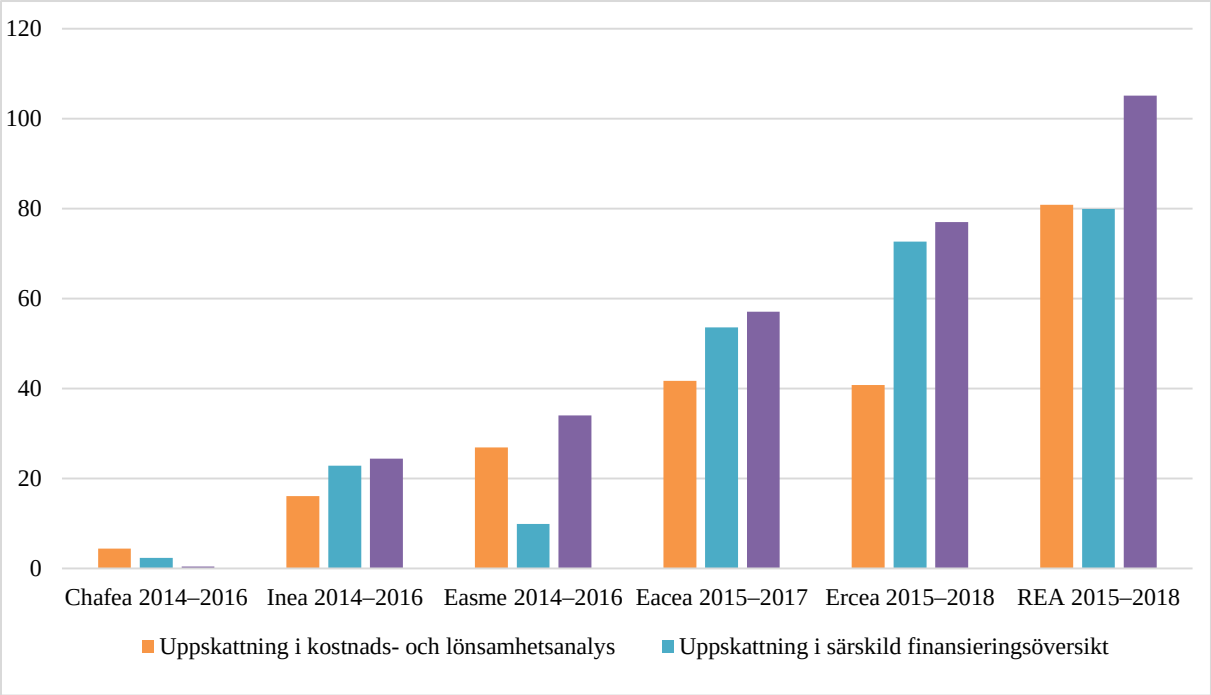


Diagram: Besparingar under den treåriga utvärderingsperioden – uppskattade respektive faktiska, i miljoner euro
Källa: utvärderingar av genomförandeorganen som genomförs vart tredje år.[17]

Resultaten av de sex analyserna visar att de uppnådda besparingarna avviker från de uppskattningar som gjordes 2013. De flesta av genomförandeorganen (med undantag för Chafea) uppnådde betydligt större besparingar än de ursprungliga uppskattningarna. Easme och REA uppnådde besparingar som var mycket större än förväntat, följt av Ercea, Eacea och Inea[18]. Chafeas besparingar var betydligt mindre än vad som ursprungligen uppskattades (0,4 miljoner euro jämfört med 4,4 miljoner euro enligt 2013 års kostnads- och lönsamhetsanalys, och 2,3 miljoner euro enligt uppskattningen i den särskilda finansieringsöversikten).

I rapporterna anges ett antal anledningar till de besparingar som uppnåddes av de flesta av organen. Besparingarna berodde främst på en högre andel mindre kostsamma anställda (kontraktsanställda) inom genomförandeorganen, vilket bekräftar slutsatserna i den kostnads- och lönsamhetsanalys som gjordes på förhand. Omfattande besparingar gjordes också på området infrastruktur och driftskostnader (Inea, Easme och REA). En annan anledning till besparingar var att organen anställde färre personer än vad de räknat med i 2013 års prognoser. Det lägre antalet anställda berodde på minskningar av antalet anställda avseende de särskilda finansieringsöversikterna jämfört med de kostnads- och lönsamhetsanalyser som gjordes på förhand samt på det stora antalet lediga tjänster under de första genomförandeåren (2014–2015).

Slutligen är ett gemensamt drag för alla organ under utvärderingsperioden att de kontinuerligt vidtog operativa åtgärder för att ytterligare förbättra sin effektivitet. Organen fortsatte i synnerhet att i samarbete med kommissionen förbättra sina förfaranden och programförvaltningsfunktioner och införde ett antal förenklingar. Förfarandena blev mer elektroniska (papperslösa arbetsflöden, elektronisk inlämning av förslag, automatiska kontrollfunktioner integrerade i de elektroniska

[17] REA:s mandat har ändrats väsentligt sedan början av utvärderingsperioden, och därför måste alla jämförelser mellan de ursprungliga uppskattningarna i kostnads- och lönsamhetsanalysen och uppskattningarna i de särskilda finansieringsöversikterna eller de faktiska siffrorna noggrant övervägas, med tanke på att uppgifterna och arbetsbördan ändrats. Detta diagram visar besparingarna inom samtliga organ för att det ska gå att göra en jämförelse dem emellan.

[18] Revisionsrättens särskilda rapport om Ineas prestationer bekräftade även de lägre administrativa kostnaderna (även om personalkostnaderna var något högre).

formulären, automatisering av projektrapporter för stödmottagarna osv.) och nya it-verktyg som förenklade förfarandena gjordes tillgängliga. Inom de fyra genomförandeorgan som förvaltade Horisont 2020 gjordes följande förbättringar och förenklingar: ökad användning av utvärdering av förslag på distans, införande av en enda uppsättning regler, elektronisk underskrift av bidragsavtal, deltagarportalen som enda kontaktpunkt för kommunikation med deltagare, en enda ersättningsnivå samt ett schablonbelopp för indirekta kostnader.

Rapporterna visade dock att personalkostnaderna i samtliga fall ökade mer än i de ursprungliga uppskattningar som gjordes för utvärderingsperioden 2013. Detta berodde delvis på organens behov av att locka till sig och rekrytera mer specialiserad (och därmed mer kostsam) personal än vad som ursprungligen planerats. Ett annat skäl var att de personalkostnader som uppskattades i de särskilda finansieringsöversikterna inte tog hänsyn till indexuppräkningen av lönerna, befordringar och de anställdas ökade tjänsteålder. För Chafea påverkades personalkostnaderna också av behovet att anställa personal i högre tjänstegrupper för att upprätthålla attraktionskraften för organets placering i Luxemburg. Detta är några av de lärdomar som kan dras och beaktas vid reflektionerna inför den framtida delegeringen till organen för genomförandet av EU-program för perioden 2021–2027.

7. Personalförvaltning – positiva resultat men kommande utmaningar

Genomförandeorganens personaltäthet fastställs i EU:s budget, och varje program som har delegerats till ett organ genererar ett motsvarande antal anställda. Denna koppling mellan program och antalet anställda skapar en viss stelbenthet som hindrade organen från att använda sin personal på ett flexibelt sätt för att hantera arbetstoppar[19]. Under utvärderingsperioden visade emellertid vissa organ prov på god praxis, med en dynamisk omfördelning av personal inom samma organ och i enlighet med de tillämpliga reglerna.

De allra flesta av organens anställda arbetar med programmens genomförande, och endast cirka 10 % av dem sysslar med stödfunktioner, vilket är en lägre siffra än för kommissionen[20]. Med tanke på att organen har i uppgift att genomföra en stor del av EU:s budget arbetar cirka 25 % av de anställda inom det finansiella området, jämfört med 9 % av kommissionens anställda. Dessa siffror tyder på att organens inriktning på operativ programförvaltning och de relaterade finansiella uppgifterna återspeglas på ett lämpligt sätt i de anställdas roller inom organisationen.

Den enkät som genomfördes bland de anställda 2016 visade att personalens engagemang[21] låg över kommissionens genomsnitt för fem av de sex genomförandeorganen. Eacea, Easme, Ercea, Inea och REA hade alla värden för personalens engagemang på mellan 65 % och 70 %, jämfört med kommissionens genomsnitt på 64 %. När det gällde Chafea framgick det av denna enkät att de anställdas välbefinnande var lägre än inom de andra genomförandeorganen och att personalen blivit mindre engagerad. I utvärderingen förklaras detta med organets ringa storlek och dess relativa isolering från andra organ på grund av dess placering i Luxemburg. Chafeas anställda hade därför inte möjlighet att i samma utsträckning delta på de sex organens arbetsmarknad.

I allmänhet visade enkäten att de anställda anser att organen är stimulerande och dynamiska arbetsplatser med utmärkt intern kommunikation och effektiva processer och förfaranden. Personalen anser också att organen uppmuntrar till samarbete, liksom till nya och bättre arbetsmetoder.

[19] I revisionsrättens särskilda rapport om Ineas prestationer konstaterades även att det fanns ett behov av större flexibilitet när personal fördelas mellan programmen inom samma organ.

[20] Av alla tjänster inom kommissionen utgjorde 27 % roller för administrativt stöd och samordning under 2018. Denna procentandel har varit relativt stabil sedan 2012 och representerar ansvarsområdena och de relaterade institutionella uppgifterna på ett bra sätt.

[21] Personalens engagemang är en aggregerad indikator. En fullständig förteckning över delfrågor finns i arbetsdokumenten om de olika utvärderingarna.

I samma enkät var de anställda emellertid mindre positiva vad gäller karriärutveckling och sina möjligheter till rörlighet. Inom fyra av de sex organen låg resultaten för denna indikator under kommissionsgenomsnittet (särskilt inom de mindre organen har de anställda svårt att hitta en annan tjänst som motsvarar deras färdigheter och kompetenser).

Tack vare mogna, medverkanspräglade processer har organen kunnat införa strategier som har hjälpt dem att på ett ändamålsenligt sätt följa upp de största utmaningarna på personalområdet som identifierades med hjälp av enkäten. Bland de positiva framstegen är det viktigt att framhålla den ökade differentieringen av rekryteringskanaler, med Europeiska rekryteringsbyrån för mer generella arbetsprofiler och genomförandeorganens egna processer för specialiserade behov. Denna differentiering bidrog till att undvika flaskhalsar i rekryteringsprocesserna, särskilt när det behövdes omfattande och snabba rekryteringar.

Resultaten från 2018 års personalenkät visar att organens insatser generellt sett har gett goda resultat, eftersom värdena för de viktigaste indikatorerna har förbättrats ytterligare (med undantag för Eacea, vilket delvis är kopplat till svårigheterna vid de interna kontrollerna under 2018). I utvärderingarna konstaterades att det finns ett behov av att skapa större synergieffekter och effektivitet när det gäller hanteringen av vissa personalfrågor, med utgångspunkt i de nuvarande gemensamma reglerna och förfarandena. Utvärderingarna visade emellertid också att det fortfarande finns vissa utmaningar som behöver hanteras, till exempel att höja personalens kompetens ytterligare när det gäller politisk återkoppling och att investera mer i yrkesvägledning och karriärutveckling.

8. Ändring av mandaten – ett kritiskt skede

Början av en ny programperiod (t.ex. 2014 och 2021) är en utmanande tid för organen. Deras mandat ändras när de anförtros förvaltningen av en ny generation av program. De måste införa förfaranden för lanseringen av de nya programmen, samtidigt som de fortsätter att övervaka och göra utbetalningar för projekt från de tidigare programmen. Under 2014 innebar förvaltningen av de nya programmen ett ökat finansiellt anslag som skapade ett behov av att utveckla nya förvaltningsstrukturer, it-system och stödtjänster för att stödja utökningen, och samtidigt hantera en period med stor personalrekrytering. Denna övergångsperiod kännetecknas av komplexa förvaltningsfrågor som hänger samman med genomförandet av två olika uppsättningar regler, processer och förfaranden. Trots dessa utmanande förhållanden ansågs organen vara ändamålsenliga i början av den nya programperioden (2014–2015), eftersom de investerade betydande resurser i att förenkla och dokumentera sina förfaranden för de nya programmen. De organ som påverkades mest var Easme och Inea, vars personal ökade med 175 % respektive 147 % mellan 2013 och 2016, och där budgetarna ökade med cirka 220 % respektive 350 % under samma period. På grund av denna intensiva inledningsfas misslyckades Easme och Inea med att uppnå målen för flera av sina centrala resultatindikatorer[22].

På grund av de nya mandaten blev organen tvungna att hantera programportföljer med mer diversifierat innehåll (se avsnitt 3) och de fick även fler ansvariga generaldirektorat (se avsnitt 4). Detta var särskilt fallet för Chafea och Inea, vars ansvariga generaldirektorat ökade från ett till fyra, och för Easme, som fick sju ansvariga generaldirektorat jämfört med fyra under den föregående programperioden. I utvärderingarna konstaterades det också att under de första åren efter delegeringen behövs mer samarbete mellan organen och de ansvariga generaldirektorat som delegerar programgenomförandeuppgifter för första gången för att kunna bygga upp ett ömsesidigt förtroende mellan organen och de ansvariga generaldirektoraten. Detta påverkade styrningen (se avsnitt 4) och organets etablerade samarbetsmetoder med ansvarigt generaldirektorat. Avseende Chafea, Inea och Easme ändrade organen också namn och akronymer, vilka är viktiga faktorer för synligheten och närheten till stödmottagarna, men av utvärderingarna framgick att dessa förändringar inte tycks ha haft

[22] Tidsåtgången för utbetalning för TEN-T-programmet under 2015 för Inea, verkställande av åtagandebemyndiganden för TEN-T och Marco Polo II för Inea under 2014 samt tidsåtgången för beviljande av bidrag för Horisont 2020 (utom energieffektivitet) under 2014–2015, Life (endast 2015) och snabbspåret till innovation (2014–2016) för Easme.

någon större effekt (se avsnitt 5). Ändringarna påverkade också organens organisatoriska strukturer. Inea och Easme införde ett nytt förvaltningsskikt. I utvärderingarna gjordes i allmänhet bedömningen att organens interna organisation var nära anpassad till de uppgifter som anförtrotts dem. I utvärderingarna av Eacea och Easme nämndes att dessa organs struktur skulle kunna förbättras, och i utvärderingen av Chafea konstaterades att organets ringa storlek var ett problem, särskilt för verksamhetens kontinuitet. Organets relativt ringa storlek har uppenbara konsekvenser för dess förmåga att upprätthålla kontinuitet i fråga om kunskap och verksamhet när nyckelanställda oväntat lämnar organet eller får ett nytt uppdrag inom organet.

Mandaten för REA, Easme, Inea och Eacea ändrades under programperioden. Eaceas mandat förlängdes flera gånger under utvärderingsperioden. Av utvärderingarna framgick att de berörda organen var flexibla och effektiva när det gällde att hantera förlängningen av sina mandat. Alla fyra organ klarade av den ökade arbetsbördan och/eller de ytterligare arbetsuppgifterna. Utvärderingarna visade emellertid att delegeringsförfarandet (kostnads- och lönsamhetsanalys, information till rådets kommitté för genomförandeorgan, ändringar i delegeringsakter osv.) var alltför komplicerat för begränsade förlängningar av mandatet. Det finns för närvarande inget förenklat delegeringsförfarande för en begränsad förlängning av ett mandat under en programperiod. Dessa begränsade förlängningar skapade därför en onödig arbetsbörda för kommissionens avdelningar och för organen.

Slutsats

I utvärderingarna av de sex genomförandeorganen bekräftades deras goda resultat och deras mervärde för förvaltningen av EU-program. Samtidigt konstaterades det att organen fortfarande står inför vissa utmaningar. En del av dessa utmaningar är gemensamma för samtliga organ. En av dem är kvaliteten på den politiska återkoppling som organen lämnar till kommissionen, och en annan är behovet av att uppdatera vissa delar av den rättsliga ramen (samförståndsavtal eller riktlinjer om genomförandeorgan). Andra utmaningar är mer specifika för de olika organen, och har att göra med deras storlek, geografiska läge, mångfalden hos deras programportfölj eller problem med den interna kontrollen. Kommissionen och organen utarbetar handlings- och genomförandeplaner för att åtgärda de brister som har konstaterats och möta de utmaningar som väntar.

En del av svaren på dessa utmaningar kommer också att behöva tas upp inom ramen för reflektionerna om genomförandeorganens framtid. Kommissionen har lagt fram sina förslag inför nästa generation med EU-program (2021–2027) och genomför för närvarande kostnads- och lönsamhetsanalyser för att fastställa den roll som lämpligen bör tilldelas genomförandeorgan vid genomförandet av programmen. Organen måste därför mer kontinuerligt kunna förbättra sin verksamhet, fortsätta sitt arbete på ett kostnadseffektivt sätt och fördjupa samarbetet med kommissionen. Lärdomarna från denna gemensamma utvärderingsprocess kommer att ligga till grund för reflektionerna om delegeringen av nästa generations EU-program till genomförandeorganen.