EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.4.29.
COM(2020) 184 final

# A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

## AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK ÉS A SZÁMVEVŐSZÉKNEK

**a Fogyasztó-, Egészség-, Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Végrehajtó Ügynökség, a Kkv-ügyi Végrehajtó Ügynökség, az Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökség, az Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség, a Kutatási Végrehajtó Ügynökség és Az Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége értékeléséről**

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

# Bevezetés

Célkitűzéseinek elérése érdekében az Európai Unió különböző finanszírozási programok révén a szakpolitikai területek széles körét támogatja. A programok vissza nem térítendő támogatásokat és egyéb finanszírozási formákat biztosítanak a tagállamok, a vállalkozások, a kutatók, a nem kormányzati szervezetek és mások részére. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 317. cikke szerint a Bizottság feladata a költségvetés végrehajtása. A költségvetési rendelet 62. cikke szerint a Bizottság a költségvetést közvetlenül, a tagállamokkal megosztott irányításban, vagy – a költségvetés-végrehajtási feladatok harmadik felekre (például harmadik országokra, tagállami szervezetekre, nemzetközi szervezetekre, köz-magán társulásokra) történő átruházásával – közvetetten hajtja végre.

A közvetlen irányítás alá tartozó programok esetében a Bizottság 2003-ban úgy határozott, hogy egyes programok végrehajtása kapcsán bizonyos felmerülő feladatok irányítását helyénvaló lenne végrehajtó ügynökségekre átruházni, egyidejűleg lehetővé téve a Bizottság számára, hogy alapvető feladataira összpontosítson. Az ügynökségek szakosodott szervekként jöttek létre[1] azzal a céllal, hogy konkrét feladatokat hajtsanak végre egy adott projekt teljes élettartama során, végrehajtsák a költségvetést, és megfelelő információkkal lássák el a szakpolitikai döntéshozókat. A végrehajtó ügynökségek a Bizottság felügyelete alá tartozó önálló szervek.

E célkitűzések elérése érdekében az ügynökségek támogatási és közbeszerzési eljárásokat hajtanak végre, szerződéseket kezelnek és végrehajtják a szükséges költségvetési eljárásokat. Ezen túlmenően az ügynökségek támogatást nyújtanak a programok végrehajtásában, például összegyűjtik, feldolgozzák és rendelkezésre bocsátják a program végrehajtásával kapcsolatos információkat. Nyomon követik a projektek előrehaladását és hatását. Az ügynökségek tájékoztatják a potenciális pályázókat a finanszírozási lehetőségekről, és támogatják a pályázókat és kedvezményezetteket az eljárások végrehajtásában. Tájékoztatják továbbá a Bizottságot a programok végrehajtásáról, a projektek eredményeiről és hatásáról. Mindamellett az igazgatási feladatok kihelyezésének a Szerződésben előírtaknak megfelelően az intézményi rendszer kereteihez kell igazodnia. Ez azt jelenti, hogy nem helyezhetők ki a Szerződés által az intézményekhez rendelt olyan feladatok, amelyeknél a politikai döntéseknek gyakorlati megvalósítása diszkrecionális hatáskörgyakorlást igényel. A kihelyezésről költség-haszon elemzést kell végezni.

Jelenleg hat végrehajtó ügynökség irányít finanszírozási programokat a kutatás és innováció, az oktatás, a polgárság, a kultúra, a környezetvédelem, az éghajlat-politika, a közlekedés, az energiaügy, a távközlés, a mezőgazdaság, az élelmiszerek, az egészségügy, a fogyasztóvédelem, a versenyképesség és a kis- és középvállalkozások területén.

[1] A Tanács 58/2003/EK rendelete (2002. december 19.) a közösségi programok igazgatásában bizonyos feladatokkal megbízott végrehajtó hivatalokra vonatkozó alapszabály megállapításáról (HL L 11., 2003.1.16., 1. o.).

| **Végrehajtó ügynökség** | **Személyzet létszáma (forrás: éves költségvetések)** | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |
| Fogyasztó-, Egészség-, Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Végrehajtó Ügynökség (CHAFEA) | 50 | 51 | 60 | 65 | 71 | 76 | 79 |
| Kkv-ügyi Végrehajtó Ügynökség (EASME) | 308 | 394 | 437 | 447 | 462 | 489 | 506 |
| Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökség (INEA) | 162 | 197 | 247 | 267 | 293 | 302 | 313 |
| Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség (EACEA) | 436 | 441 | 442 | 442 | 442 | 438 | 438 |
| Kutatási Végrehajtó Ügynökség (REA) | 580 | 630 | 649 | 670 | 730 | 745 | 785 |
| Az Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége (ERCEA) | 389 | 413 | 447 | 468 | 484 | 508 | 529 |
| *ÖSSZESEN* | **1 925** | **2 126** | **2 282** | **2 359** | **2 463** | **2 558** | **2 650** |

A feladatok végrehajtó ügynökségekhez történő kihelyezését megelőzően a Bizottság előzetes költség-haszon elemzést végzett. Az elemzés során több szempontot vett figyelembe: 1) a koordináció és ellenőrzés költségei, 2) a humánerőforrásra gyakorolt hatás, 3) hatékonyság és rugalmasság a kihelyezett feladatok végrehajtásában, 4) az alkalmazott eljárások egyszerűsítése, 5) a kihelyezett tevékenységek közelsége a végső kedvezményezettekhez, 6) az Uniónak az érintett uniós program támogatójaként való feltüntetése, és 7) a Bizottságon belül a megfelelő szintű know-how fenntartásának szükségessége.[2]

A 2013-ban végzett költség-haszon elemzés alapján bizonyos programirányítási feladatok ügynökségekre való átruházása a becslések szerint költséghatékonyabb, mint a tevékenységek intézményen belüli végrehajtása. Az egységesebb programportfólióknak az ügynökségek alapvető hatásköreivel és arculatával történő összehangolása várhatóan minőségi előnyökkel járna. Emellett az előrejelzések szerint különböző uniós programok irányításának összekapcsolása szinergiákat, egyszerűsítést és méretgazdaságosságot eredményezne.

Az ügynökségek teljesítményének értékelésére fő teljesítménymutatókat határoztak meg, amelyeket folyamatosan nyomon követnek. Három évvel az ügynökségek létrehozása után,[3] majd ezt követően háromévente a Bizottságnak meg kell vizsgálnia, hogy az egyes ügynökségek megfelelően működnek-e. A Bizottság értékeli, hogy teljesültek-e az előzetes költség-haszon elemzésben várt eredmények. Ennek alapján meghatározhatja a fejleszthető területeket és felülvizsgálhatja az általa átruházott feladatok körét.

A Bizottság 2018/2019-ben egyenként[4] értékelte mind a hat végrehajtó ügynökség teljesítményét. Valamennyi értékelést külső tanulmányok[5] támasztották alá, amelyek ugyanazt

[2]A 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó uniós programok végrehajtásával kapcsolatos bizonyos feladatok végrehajtó ügynökségekre történő átruházásának költség-haszon elemzése. Zárójelentés a Bizottság számára, 2013. augusztus 19.

[3] 58/2003/EK tanácsi rendelet 25. cikk.

[4] A Fogyasztó-, Egészség-, Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Végrehajtó Ügynökség (CHAFEA) értékelése, SWD(2020) 75;

a módszert követték, és a Bizottság minőségi jogalkotásra vonatkozó elveit[6] alkalmazták. Az értékelések azt vizsgálták, hogy az ügynökségek hatékonyan és eredményesen teljesítették-e feladataikat, voltak-e átfedések, hiányosságok vagy következetlenségek a programportfólió ügynökségek által történő irányításában, valamint hogy egyértelmű volt-e a feladatok elhatárolása az egyes ügynökségek és a felelős főigazgatóságok vagy más végrehajtó ügynökségek között.[7] Az értékelések visszamenőleges költség-haszon elemzést is tartalmaznak, amely az értékelés hároméves tárgyidőszakában tapasztalt tényleges teljesítményt hasonlítja össze az előzetes költség-haszon elemzésben várt teljesítménnyel.

Az egyedi értékelések a CHAFEA, az INEA és az EASME esetében a 2014 és 2016 közötti, az EACEA esetében a 2015 és 2017 közötti, az ERCEA és a REA esetében pedig 2015 közepétől 2018 közepéig terjedő időszakra vonatkoznak. Az értékelések tárgyidőszaka azért eltérő, mert az ügynökségeket különböző időpontokban hozták létre.

## Eredmények

Az értékelések általában azt mutatták, hogy a hat végrehajtó ügynökség hatékonyan és eredményesen működött a vizsgált időszakban. Célkitűzéseiket és a fő teljesítménymutatóikban szereplő célok túlnyomó részét megvalósították. Az ügynökségek sikeresen működtek a kihívásokkal teli környezetben, ideértve az új megbízatásokat, a portfólióváltozásokat, a szervezeti felépítés és az irányítás változásait, valamint a humánerőforrásokra vonatkozó korlátozásokkal párosuló rendkívül magas munkaterhelést. A megkérdezett érdekelt felek általánosságban igen pozitívan értékelték a végrehajtó ügynökségek és a Bizottság szervezeti egységei közötti kapcsolatot, ami lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy alapvető feladataira koncentráljon, és folyamatos tájékoztatást

---

a Kkv-ügyi Végrehajtó Ügynökség (EASME) értékelése, SWD(2020) 76;
az Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökség (INEA) értékelése, SWD(2020) 73;
az Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség (EACEA) értékelése, SWD(2020) 78;
a Kutatási Végrehajtó Ügynökség (REA) értékelése, SWD(2020) 77;
az Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége (ERCEA) értékelése, SWD(2020) 74.

[5]Tanulmány a Fogyasztó-, Egészség-, Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Végrehajtó Ügynökség (CHAFEA) 2014–2016. évi tevékenységének értékeléséhez, Public Policy and Management Institute (Közpolitikai és Vezetési Intézet, PPMI), Centre for Strategy & Evaluation Services (Stratégiai és Értékelési Szolgáltatások Központja, CSES) és Maastrichti Egyetem;
a Kkv-ügyi Végrehajtó Ügynökség (EASME) 2014–2016. évi tevékenységének értékelése, Valdani Vicari & Associati és Deloitte;
tanulmány az Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökség (INEA) 2014–2016. évi tevékenységének értékeléséhez, Centre for Strategy & Evaluation Services (Stratégiai és Értékelési Szolgáltatások Központja, CSES), Public Policy and Management Institute (Közpolitikai és Vezetési Intézet, PPMI) és Centre for Industrial Studies (Ipari Tanulmányok Központja, CSIL);
tanulmány az Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség (EACEA) 2015–2017. évi tevékenységének értékeléséhez, Public Policy and Management Institute (Közpolitikai és Vezetési Intézet, PPMI);
tamulmány a Kutatási Végrehajtó Ügynökség (REA) 2015–2018. évi tevékenységének értékeléséhez, Public Policy and Management Institute (Közpolitikai és Vezetési Intézet, PPMI), Centre for Strategy & Evaluation Services (Stratégiai és Értékelési Szolgáltatások Központja, CSES) és IDEA Consult;
tanulmány az Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége (ERCEA) 2015–2018. évi tevékenységének értékeléséhez, Centre for Strategy & Evaluation Services (Stratégiai és Értékelési Szolgáltatások Központja, CSES) és Public Policy and Management Institute (Közpolitikai és Vezetési Intézet, PPMI).

[6] Az iránymutatást tartalmazó bizottsági szolgálati munkadokumentum: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_en
Eszköztár: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_hu

[7]A jogalkotás minőségének javítására vonatkozó bizottsági iránymutatás alkalmazása arányos módon történt. Nem volt szükség az „uniós hozzáadott érték” és a „relevancia” kritérium értékelésére, mert az ügynökségek olyan feladatokat látnak el, amelyekkel az uniós jogalkotó a Bizottságot bízta meg.

kapjon a programok végrehajtásáról és eredményeiről. A kedvezményezettek és az ügynökségekkel együttműködő szakértők nagyon pozitívan értékelték az ügynökségeket, az ügynökségeknél dolgozó alkalmazottak pedig általában pozitívan nyilatkoztak az ügynökségről mint munkáltatóról.

Az általánosságban pozitív kép mellett az egyes értékelések számos kihívást és ehhez kapcsolódó hiányosságot állapítottak meg. Ezek között a kihívások között többek között az alábbiak szerepelnek: 1) a célok elérése; 2) az a tény, hogy bizonyos ügynökségek ugyanazon program egyes részeit irányítják; 3) a programportfóliók sokfélesége; 4) kapcsolat a felelős főigazgatóságokkal; 5) kapcsolat a kedvezményezettekkel; 6) költséghatékonyság; 7) humánerőforrás-gazdálkodás; és 8) a megbízatás megváltozása. A következő fejezetek az említett nyolc kihívással foglalkoznak részletesen. A Bizottság figyelembe fogja venni a tanulságokat, amikor előkészíti a 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret szerinti programok feladatainak a végrehajtó ügynökségekre történő átruházását.

## 1. Jó eredmények (majdnem minden) fő teljesítménymutató estében

A hat végrehajtó ügynökség összességében hatékonyan irányította a rájuk ruházott programokat, és a legtöbb fő teljesítménymutató esetében nagyon jó eredményeket ért el.[8] A végrehajtó ügynökségekre vonatkozó mutatók a pénzügyi irányításhoz kapcsolódnak, különösen az időben történő értékeléshez és a támogatások véglegesítéséhez, a tájékoztatáshoz szükséges átfutási időhöz, a szerződéskötéshez szükséges időhöz, a támogatások odaítéléséhez szükséges átfutási időhöz és a kifizetések időben történő végrehajtásához. Egyes ügynökségek következetesen teljesítették az időben történő értékelésre, támogatási megállapodások megkötésre és a kifizetések végrehajtásra vonatkozó összes vagy legtöbb célkitűzést – REA, ERCEA, EACEA, CHAFEA – vagy akár túl is teljesítették azokat, például az INEA a fizetéshez szükséges időtartam esetében. Az ügynökségek közül nagyon kevés nem teljesítette a kitűzött célok egy részét – ez történt az EASME esetében a programozási időszak kezdetén és az INEA esetében a kifizetéshez szükséges idő tekintetében az előző programozási időszak egyik programjánál egy éven keresztül (2015). Több ügynökség éves szinten teljes mértékben végrehajtotta működési költségvetését is – REA, ERCEA. A pénzügyi irányítás ennyire hatékony kezelése néhány mutató esetében lehetővé teheti ambiciózusabb célok kitűzését.

Ami az ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét illeti, a 2014 és 2020 közötti időszak programjainak hibaarányai jobbnak minősülnek, mint a programok előző generációja esetében (2007–2013). Az ügynökségek azonban továbbra is kezelnek a 2007 és 2013 közötti időszak programjaihoz tartozó projekteket, így az értékelések tárgyidőszakában három ügynökség – a REA, az EASME és az EACEA – éves tevékenységi jelentésében továbbra is voltak fenntartások a 2007 és 2013 közötti időszak programjaira vonatkozó 2%-os lényegességi küszöb feletti hibaarányokra vonatkozóan. A korábbi időszakból áthozott olyan problémáról van szó, amely fokozatosan meg fog szűnni, miután e programok valamennyi projektje

[8] Az értékelésekkel párhuzamosan az Európai Számvevőszék ellenőrizte az INEA-nak az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz végrehajtásával kapcsolatos teljesítményét (2019. november 7-i 19/2019. számú különjelentés: „INEA: A várt előnyök megvalósultak, de a CEF hiányosságait még ki kell küszöbölni”). Az INEA fő teljesítménymutatói tekintetében a Számvevőszék elismerte, hogy az INEA teljesítette a célokat, de azt ajánlotta, hogy a fő teljesítménymutatók a jövőben eredményorientáltabb célokat jelöljenek ki. A Bizottság a Számvevőszék jelentésére adott válaszában kifejtette, hogy az INEA fő teljesítménymutatói megfelelőek az ügynökség teljesítményének mérésére a Bizottságtól kapott megbízással összhangban, és azokat meg kell különböztetni a programok eredményeinek értékelésétől.

lezárult.[9] A jelenlegi programozási időszak csupán egyetlen programja – a kis- és középvállalkozásokat támogató COSME program – esetében ideiglenesen olyan magas volt a hibaarány, hogy az 2018-ban fenntartást tett szükségessé az EASME ügynökség részéről. Az ügynökség korrekciós intézkedéseket vezetett be, amelyek javították a helyzetet, 2019-től pedig megszűnt a fenntartás.

Az értékelések az informatikai eszközök és az eljárások terén történt előrelépéseket olyan kulcsfontosságú tényezőkként határozták meg, amelyek hozzájárultak az ügynökségek fő teljesítménymutatóinak javulásához. Az új informatikai eszközök bevezetésével a CHAFEA nemcsak javította a működési hatékonyságát, hanem projektirányítási rendszerei keretében feladatait is megfelelőbb szinten látta el. Az ERCEA és a REA által végrehajtott adminisztratív egyszerűsítések – az elektronikus jelentéstételre és a részlegesen automatizált munkafolyamatokra való áttérés – hatékonyságnövekedést eredményeztek. Az EACEA tovább egyszerűsítette és észszerűsítette belső és programirányítási rendszereit. Az INEA-nál javultak és egyszerűsödtek a kifizetési eljárások.[10]

Az értékelések azt mutatják, hogy az ügynökségek megfelelő folyamatokat és eljárásokat vezettek be, továbbá hogy olyan belső ellenőrzési rendszerekkel rendelkeznek, amelyek hozzájárulnak hatékonyságukhoz és eredményességükhöz. Az ügynökségek szigorú belső ellenőrzési standardokat dolgoztak ki (az EACEA kivételével, amely a belső ellenőrzési rendszerét 2017-ben és 2018-ban részlegesen működőnek minősítette), többek között a pénzügyi és az emberi erőforrásokkal való gazdálkodás tekintetében. Az ügynökségek számos olyan ellenőrzési és jelentéstételi mechanizmust vezettek be, amelyek lehetővé teszik a célkitűzésekhez viszonyított előrelépés szoros nyomon követését, valamint a működésükkel kapcsolatos kockázatok időben történő és hatékony megelőzését és enyhítését.

Az EACEA értékelése felhívta a figyelmet a Belső Ellenőrzési Szolgálat által – a felhívásoktól a szerződéskötésig bezárólag, valamint a projektek nyomon követésétől a kifizetésig bezárólag – végzett két, támogatáskezelésre irányuló ellenőrzés során feltárt súlyos hiányosságokra. A hiányosságok többek között az ügynökség Erasmus+ és Kreatív Európa programokra vonatkozó kiválasztási eljárásainak megtervezését és végrehajtását érintették. Az ellenőrzési ajánlások megállapították, hogy fellépésekre van szükség a támogatások ellenőrzési környezete, az értékelési folyamat, az értékelő bizottságok, a szakértők szerepe, valamint a szerződéskötési szakasz tekintetében. Az ügynökség mindegyik ellenőrzéshez cselekvési tervet dolgozott ki és hajtott végre a problémák kezelése érekében, és megváltoztatta pályázatértékelési eljárásait. Az ügynökség új vezetésének egyik legfontosabb intézkedése az ügynökség belső ellenőrzési keretrendszerének tökéletesítését és jobb strukturálását célzó, széles körű szervezeti átalakítás volt. A helyzet mostanra javult, és a Belső Ellenőrzési Szolgálat lezárta a felhívásoktól a szerződéskötésig bezárólag végzett első ellenőrzéshez kapcsolódó ajánlásokat. Ennek következtében az ügynökség által az adott belső ellenőrzési hiányosságok miatt megfogalmazott fenntartás a 2019-re vonatkozó éves tevékenységi jelentéstől megszűnt. A (projektek nyomon követésétől a kifizetésig bezárólag végzett) második ellenőrzés esetében a Belső Ellenőrzési Szolgálat valamennyi teljesítetlen ajánlása várhatóan 2020 közepére lezárul. A Bizottság és különösen az EACEA felügyelét ellátó főigazgatóságok – egyértelművé tett és megerősített felügyeleti mechanizmusokkal – szorosan nyomon követték a belső ellenőrzések szigorítását célzó intézkedések végrehajtását.

[9] Mivel az ügynökségek teljes pénzügyi portfóliójára kifejtett pénzügyi hatás csekély mértékű, a három végrehajtó ügynökség a 2019-re vonatkozó éves tevékenységi jelentésétől kezdődően megszüntette ezeket a fenntartásokat.

[10] Az INEA teljesítményére vonatkozó számvevőszéki különjelentés megerősítette, hogy az INEA megfelelő gazdálkodási eredményeket ért el a szabványosított eljárások alkalmazásának köszönhetően.

## 2. Több ügynökség által irányított uniós programok – hogyan biztosítható az átfogó következetes végrehajtás

A 2014 utáni időszakban a „Horizont 2020” kutatási keretprogram végrehajtásában több végrehajtó ügynökség vesz részt. Költségvetés tekintetében a „Horizont 2020” keretprogram a végrehajtó ügynökségekre ruházott legnagyobb program. 2013-ban a Bizottság úgy határozott, hogy a „Horizont 2020” keretprogram különböző területeit négy különböző ügynökségre –a REA, az ERCEA, az INEA és az EASME ügynökségre – ruházza át. A „Horizont 2020” keretprogram következetes végrehajtásának biztosítása érdekében 2014-ben létrejött a Közös Támogatási Központ (jelenleg Közös Végrehajtási Központ), amely a Bizottság egyik szervezeti egységéhez (Kutatási és Innovációs Főigazgatóság) tartozik. Célja, hogy közös támogatást nyújtson a programmal foglalkozó bizottsági főigazgatóságok, végrehajtó ügynökségek és közös vállalkozások számára a támogatáskezeléshez, az informatikához, az ellenőrzéshez, az adatkezeléshez és a jogi szolgáltatásokhoz kapcsolódó üzleti folyamatok tekintetében.

Bár a négy érintett végrehajtó ügynökség általában felismerte, hogy a kutatási területeken egységesebb megközelítésre van szükség, az Európai Kutatási Tanács sajátosságai miatt ez kihívást jelentett az ERCEA számára. Az ügynökség rugalmas volt a tekintetben, hogy munkájának bizonyos differenciáltabb szempontjai hogyan illeszthetők be egy közös megközelítésbe. E szempontok többek között a következők voltak: egyetlen kedvezményezettnek, nem csak intézményeknek nyújtott támogatások; a szakértők kiválasztása és irányítása terén fennálló különbségek; a Tudományos Tanács kiszolgálására vonatkozó követelmény, valamint az ebből származó eltérések a projektekkel kapcsolatos jelentéstétel és nyomon követés tekintetében. Annak ellenére, hogy nem volt zökkenőmentes, hogy a Közös Támogatási Központ milyen gyorsan volt képes új informatikai eszközöket kifejleszteni az új eszközök bevezetésének támogatására, mégis úgy értékelték, hogy rugalmasan reagált a konkrét igények kielégítésére.

A REA arra is megbízást kapott, hogy igazgatási és logisztikai támogatási szolgáltatásokat nyújtson a „Horizont 2020” keretprogram irányításában részt vevő valamennyi szervezetnek. Az értékelés megállapította, hogy a REA hatáskörének kiterjesztése arra, hogy a kutatás és az innováció területén közös adminisztratív és logisztikai támogató szolgáltatásokat nyújtson, megerősítette az egységességet, különösen a „Horizont 2020” keretprogram egészét érintő közös megközelítés bevezetése révén. A REA megbízást kapott arra is, hogy ne csak a „Horizont 2020” keretprogram, hanem a programok széles skálája esetében is biztosítson a résztvevők validálására irányuló szolgáltatásokat: Erasmus+, Kreatív Európa, „Európa a polgárokért”, uniós segítségnyújtási önkéntesek, a kis- és középvállalkozások versenyképességét segítő program (COSME), egészségügyi és fogyasztóvédelmi programok, a Szén- és Acélipari Kutatási Alap, a Versenyképességi és innovációs keretprogram, a Belső Biztonsági Alap, a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap, a Jogok, egyenlőség és polgárság program, a Jogérvényesülés program, valamint a mezőgazdasági termékek belső piacon és harmadik országokban történő megismertetésével és promóciójával kapcsolatos intézkedésekre vonatkozó alap.

2018. január 1-jétől az egységes elektronikus adatcsereközpont (SEDIA) részeként a Bizottság a REA-nál központosította a harmadik felek jogi validálását és a pénzügyi kapacitásértékelések elkészítését a támogatásokat és közbeszerzéseket végrehajtó valamennyi bizottsági szervezeti egység és végrehajtó ügynökség számára. A REA magas színvonalú és hatékony szolgáltatást nyújtott ügyfeleinek és más érdekelt feleknek a központi támogatási

szolgálatok irányítása és biztosítása terén. Sikeresen megvalósította vagy túlteljesítette a fő teljesítménymutatóiban meghatározott célokat. Az ügynökség jól kezelte a megbízatásának a SEDIA-ra történt kiterjesztését követően megnövekedett munkaterhet. Összességében ezek a fejlemények azt mutatják, hogy a REA egyre inkább központi támogatásnyújtó szolgálattá válik a Bizottság szervezeti egységei és a végrehajtó ügynökségek számára.

## 3. Több uniós programot kezelő egyetlen ügynökség – a sokféleség kezelése

Az értékelésekből az derült ki, hogy a viszonylag nagy számú tematikus területtel és feladattal kapcsolatos munkák kihívást jelenthetnek az ügynökségek hatékonysága számára. Az EACEA ügynökségre ruházott tevékenységek széles köre (Erasmus+; Kreatív Európa, Európa a polgárokért, Európai Szolidaritási Testület és az uniós segítségnyújtási önkéntesek) például azt jelenti, hogy az ügynökségnek kiterjedt, nagy számú és sokféle tevékenységet kellett végeznie. A CHAFEA a fogyasztóvédelem, az egészségügy, a mezőgazdaság és az élelmiszer-biztonság területét érintő programokat irányítja. Feladatai közé tartozik a közbeszerzés, a támogatások kezelése és politikai rendezvények szervezése. A programok és feladatok sokfélesége azt eredményezte, hogy a CHAFEA különböző egységeit meglehetősen eltérő módon alakították ki. Ez összetett munkakörnyezetet eredményezett, ahol korlátozott lehetőség volt szinergiák kialakítására.

Az EASME a programok széles skáláját kezeli, beleértve a COSME-t, a „Horizont 2020” keretprogramot, a környezetvédelmi és éghajlat-politikai programot (LIFE) és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapot (ETHA). Bár az ügynökség teljesítményét összességében eredményesnek értékelték, a változatos portfólió nagy munkaterhet eredményezett, és koordinációt tett szükségessé a felügyeletet ellátó főigazgatóságok többségével. Ennek következtében az új pályázati felhívások kezelése és az azokat követő tevékenység összetettebb volt.

Az INEA esetében az értékelés a portfólió sokféleségéhez kapcsolódó nehézségeket tárt fel: a hatékonyságnövelés egyik lehetőségeként megemlítésre került például az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF) három ága – a közlekedés, az energiaügy és a távközlés – közötti jobb pályázati tervezés a munkaprogramok előkészítése során.

Az ügynökségek programportfólióit egységesnek értékelték, jóllehet a szinergiákból további előnyökre számítottak. 2016-ban az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz keretében a Bizottság és az INEA pályázati felhívást tett közzé az energiaügy és a közlekedés területén megvalósítandó szinergiaprojektekre. Ez a közös felhívás nem volt teljesen sikeres, mivel az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközről szóló rendeletben meghatározott támogathatósági feltételek túlságosan korlátozóak voltak. Szinergiákat irányoztak elő továbbá az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz és a „Horizont 2020” keretprogram közlekedéssel és energiával kapcsolatos területei között, de főként az eltérő ütemezések miatt (időre van szükség ahhoz, hogy a kutatásból infrastrukturális projektek legyenek) a vártnál kevesebb szinergia valósult meg.[11]

Az EASME esetében az értékelés arról számolt be, hogy a tematikus hasonlóságok miatt rendkívül jó lehetőség van az ügynökség által irányított különböző programok közötti szinergiákra. Annak ellenére, hogy az ügynökség szervezeti felépítése a különböző

[11] Az INEA teljesítményére vonatkozó számvevőszéki különjelentés megerősítette, hogy az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz és a „Horizont 2020” keretprogram közötti, valamint az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz különböző részei közötti további lehetséges szinergiák még nem valósultak meg teljesen.

programok közötti együttműködést megkönnyítő, több programmal foglalkozó részlegekből áll, az értékelés rámutatott az elkülönülten történő munkavégzés tendenciájára. Ennek oka az volt, hogy a különböző célkitűzések és eljárások megnehezítették a szinergiák kiaknázását. Másrészről a „Horizont 2020" keretprogram kis- és középvállalkozásokra vonatkozó eszköze és a COSME program esetében egyaránt alkalmazott Enterprise Europe Network-öt a szinergia jó példájaként említik. A LIFE program és a „Horizont 2020" keretprogram egyetlen ügynökség portfóliójába történő integrálása további szinergiákat is lehetővé tett a fenntarthatósággal és a klímasemleges gazdaságra történő áttéréssel kapcsolatos projektek között.

Bizonyos esetekben javítani kell a hasonló informatikai eszközök és eljárások alkalmazása révén megvalósuló szinergiákat is, például a CHAFEA és az INEA esetében. Az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz távközlési területe kedvezményezettjeinek jellege és száma eltér az eszköz másik két területének kedvezményezettjeitől, ami korlátozza a szinergiák lehetőségét. Az EASME esetében kísérletek történtek a különböző programok közötti eljárások és sablonok harmonizálására. A „Horizont 2020" keretprogram közös megközelítésének és közös eszközeinek más programokra való alkalmazásával az INEA kezdetben némi sikert ért el az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközzel, az EASME pedig az EMFF-fel és a COSME-val, a CHAFEA esetében viszont az előnyök korlátozottak voltak. Az EASME csak nemrég kezdte meg e közös megközelítések és eszközök LIFE programra történő alkalmazását, és egyelőre nem állnak rendelkezésre mérések.

A tematikus területek sokfélesége a felügyeletet ellátó főigazgatóságok nagy számával jár együtt. Ennek következményei vannak nemcsak az egyes ügynökségek irányítására nézve, hanem az ügynökségek és a főigazgatóságok közötti gyakorlati együttműködésre is.

## 4. Kapcsolat a felügyeletet ellátó főigazgatóságokkal – a közös munkával kapcsolatos kihívások

A keretrendelet[12] általános rendelkezéseket állapít meg valamennyi végrehajtó ügynökségre vonatkozóan. Minden ügynökséget egyedi bizottsági határozattal (létesítő jogi aktussal) hoznak létre, a programokat pedig feladatátruházásról szóló jogi aktusok útján delegálják, amelyek kijelölik a felügyeletüket ellátó főigazgatóságokat. Az egyes ügynökségek és a felügyeletüket ellátó főigazgatóság(ok) között létrejött egyetértési megállapodás rugalmas rendelkezéseket határoz meg, amelyek biztosítják az ügynökség és a felügyeletet ellátó főigazgatóságok közötti átfogó politikai koherenciát és kommunikációt a feladatok megkettőzése és a mikroszintű irányítás elkerülése érdekében. A Bizottság további iránymutatásokat fogalmazott meg a végrehajtó ügynökségekre vonatkozó iránymutatásokban.[13]
Általánosságban nem találtak bizonyítékot az ügynökségek és a felügyeletüket ellátó főigazgatóságok közötti feladatmegkettőzésekre, átfedésekre vagy következetlenségekre. A felelősségi köröknek az ügynökségek és a felügyeletüket ellátó főigazgatóságok közötti elhatárolását általában egyértelműnek találták. Az értékelések arra a megállapításra jutottak, hogy az ügynökségek és a Bizottság közötti hivatalos és nem hivatalos kommunikációs mechanizmusok kellően gyakoriak és hatékonyak annak biztosítása érdekében, hogy a felügyeletet ellátó főigazgatóságokat folyamatosan tájékoztassák az ügynökségek

[12]A Tanács 58/2003/EK rendelete (2002. december 19.) a közösségi programok igazgatásában bizonyos feladatokkal megbízott végrehajtó hivatalokra vonatkozó alapszabály megállapításáról (HL L 11., 2003.1.16., 1. o.).
[13]Iránymutatás az uniós költségvetésből finanszírozott végrehajtó ügynökségek létrehozásáról és működéséről (C(2014) 9109).

teljesítményéről és az uniós programok végrehajtásának állapotáról. Bizottsági tisztviselők kirendelése az ügynökségek vezetői álláshelyeinek betöltésére, valamint a Bizottság szervezeti egységeiben korábban tapasztalattal rendelkező alkalmazottak jelentős aránya szintén értéket jelentett, és magas szintű szakértelmet és a felügyeletet ellátó főigazgatóságok programjainak és szakpolitikáinak ismeretét biztosította az ügynökségek számára (különösen az átmeneti időszakban). Mindez hozzájárult a két fél közötti szorosabb kapcsolat előmozdításához is.

Korlátozott számú esetben a munkafolyamatok megkettőzéséről és mikroszintű irányításról számoltak be (CHAFEA). Más esetekben a felügyeletet ellátó főigazgatóságok felügyeleti szerepe tisztázásra vagy aktualizálásra szorult (EACEA). Hasonlóképpen, amikor az EASME megbízást kapott a korábban a Bizottság által irányított új programokra, és például a Bizottság alkalmazottainak EASME-hez történő felvételekor, egyes esetekben az ügynökség és a felügyeletet ellátó főigazgatóság közötti feladatmegosztás összemosódott. Egyes esetekben az értékelések azt javasolták, hogy az egyetértési megállapodás és a végrehajtó ügynökségekre vonatkozó iránymutatás bizonyos esetekben javításra szorul azáltal, hogy megfelelőbben meghatározza egyrészt a felügyeletet ellátó főigazgatóságok irányításban betöltött szerepét, másrészt a feladatoknak az ügynökség és a felügyeletet ellátó főigazgatóság közötti megosztását. 2019-ben és 2020-ban a Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálata a végrehajtó ügynökségek irányításának és felügyeletének aktuális helyzetét is elemezte. Az elemzés alapján több bevált gyakorlatot, illetve javaslatot tárt fel (például a felügyelet egyértelműbb meghatározása, az elsődleges felügyelő főigazgatóság szerepe, a belső ellenőrzés felügyeletével és a jelentéstétellel kapcsolatos iránymutatás stb.), amelyeket a Bizottság szolgálatai figyelembe fognak venni a végrehajtó ügynökségek felügyeletére vonatkozó keretrendszer felülvizsgálatakor.

A távolság szintén akadályt jelentett az ügynökségek és a felügyeletet ellátó főigazgatóságok közötti jó kapcsolat szempontjából. A CHAFEA esetében a luxembourgi helyszínű ügynökség és a brüsszeli székhelyű egyes felügyelő főigazgatóságok közötti távolságot említették az ügynökség és a Bizottság szervezeti egységei közötti bizonyos nehézségek okaként. Az EACEA-ról szóló értékelésből kiderült, hogy az ügynökség felügyeletét ellátó főigazgatóságok épületei közelébe történt, Brüsszelen belüli áthelyezése segítette a párbeszédet és javította az együttműködést.

Az ügynökségek és a Bizottság szervezeti egységei közötti kommunikáció kulcsfontosságú: az ügynökség és a felügyeletet ellátó főigazgatóságok közötti hatékony kommunikáció és közvetlen kapcsolat elősegítése érdekében különböző hivatalos (az irányítóbizottságok ülései) vagy nem hivatalos intézkedések (a Bizottság valamely szervezeti egysége és az ügynökségnél lévő kapcsolattartó egysége közötti rendszeres találkozók vagy az adatbázisokhoz való közvetlen hozzáférés) kerültek elfogadásra. A kommunikáció különösen fontos azokban az esetekben, amikor az ügynökségeknek jelentést kell tenniük a programok végrehajtásának eredményeiről.

A végrehajtó ügynökségek létrehozásának egyik célja az volt, hogy lehetővé tegye a Bizottság számára, hogy elsősorban alapvető feladataira összpontosítson. Az értékelések megerősítették, hogy a végrehajtó ügynökségek működése és a programok végrehajtásában betöltött szerepe lehetővé tette a Bizottság számára, hogy a szakpolitikai döntéshozatalra összpontosítson. Emellett a szakpolitikai döntéshozatal részben a programokból és a projektek végrehajtásából származó visszajelzésekre támaszkodik. A végrehajtó ügynökségek kulcsszerepet játszanak a szóban forgó információk helyszíni összegyűjtésében és abban, hogy azokat a Bizottság szervezeti egységei által igényelt szakpolitikai visszajelzésekké alakítsák. Az értékelések azt

mutatták, hogy mind a hat végrehajtó ügynökség – konkrét témákban esetenként már igen széles körű – szakpolitikai visszajelzéseket ad a Bizottságnak.
Az ügynökségek különböző csatornákon keresztül nyújtanak szakpolitikai visszajelzéseket: ülések, jelentések, tájékoztatók vagy adatok megosztása. A szakpolitikai támogatás rendszeresen vagy a felügyeletet ellátó főigazgatóság konkrét kéréseire adott válaszként történhet. A REA átfogó és strukturált szakpolitikai visszajelzési mechanizmust dolgozott ki, projektfigyeléssel és szakpolitikai visszajelzéssel foglalkozó munkacsoportot hozott létre, és elkészítette az alternatívák katalógusát, hogy segítse felügyelő főigazgatóságát szakpolitikai támogatási igényei jobb megfogalmazásában. Konkrét kezdeményezéseket indítottak a szakpolitikai visszajelzések megfelelő jellegének megerősítésére. Ezek között szerepelnek a tanulságoknak és kutatási eredményeknek a projektek tematikus klaszterein átívelő felülvizsgálatai és egy személyzeti hálózat létrehozása. A REA a közötte és a felügyelő főigazgatósága közötti megállapodás értelmében átruházott programrészek mindegyikéhez igazodó éves szakpolitikai visszajelzési tervek kidolgozásával lépett előbbre ebben a kérdésben. 2016 júliusában az EACEA tudáskezelési stratégiát fogadott el. Ezt követte az ügynökség különböző osztályain alkalmazott idevágó gyakorlatok feltérképezése, a fejlődési lehetőségek vizsgálata, valamint az ilyen lehetőségek kiaknázásához szükséges intézkedések meghatározása. Javaslatot tettek a szakpolitikai támogatás mérésére szolgáló egyes mutatókra is. Az INEA rendszeresen nyújtott be a felügyeletet ellátó főigazgatóságainak országjelentéseket az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz programja által támogatott projektek részleteiről, valamint jelentéseket készített a több országra kiterjedő közlekedési projektekről (a transzeurópai közlekedési hálózat folyosói). A CHAFEA megosztotta ellenőrzési adatbázisát a felügyeletét ellátó főigazgatóságokkal. Az ERCEA tájékoztatók és adatelemzések révén hasznos visszajelzéseket adott a Bizottság szervezeti egységeinek. Ez jellemzően konkrét szakpolitikai témákban, például az éghajlatváltozással, a mesterséges intelligenciával és a gravitációs hullámokkal kapcsolatos információnyújtásra és/vagy elemzésekre vonatkozó támogatási kérésekre történő válaszként történt. Az EASME energiahatékonysággal kapcsolatos szakpolitikai visszajelzését jó gyakorlatnak tekintették tartalma (az EASME által nyújtott információk megfelelően célzottak, jó minőségűek és mindig nagyon hasznosak voltak) és időszerűsége miatt.

Az értékelések azonban azt mutatták, hogy e bevált gyakorlatok ellenére a végrehajtó ügynökségektől származó szakpolitikai visszajelzések általában nem szabványosítottak, és kidolgozásuk ad hoc módon történik. A Bizottság szervezeti egységeinek szélesebb körben el kell ismerniük az ügynökségek szakpolitikai visszajelzéseit és fokozottabban tudatában kell lenniük azoknak. Az ilyen szakpolitikai visszajelzések tartalmának, jellegének, mennyiségének és rendszerességének meghatározásával kapcsolatban további megállapodásra van szükség az ügynökségek és a Bizottság között. Az értékelés kiemelte, hogy a következő programozási időszak egyik fő kihívása az, hogy az ügynökségeknek és a Bizottságnak szorosabban együtt kell működniük, és meg kell állapodniuk az információk megosztásáról.

Ennek a megközelítésnek az egyik példája a „Horizont 2020” keretprogramnak támogatást nyújtó Közös Támogatási Központtól származik. A Közös Támogatási Központ a szakpolitikai visszajelzések meghatározásának folyamatát a „Horizont 2020” keretprogrammal foglalkozó végrehajtó ügynökségekkel kapcsolatos üzleti folyamatként kezdte meg. Ehhez információkra lesz szükség egyrészt a felügyeletet ellátó főigazgatóságok részéről (a szakpolitikai szempontból releváns információk beszerzésére vonatkozó szükségleteik jobb meghatározása és megfogalmazása érdekében), másrészt a végrehajtó ügynökségek részéről (a hasznos módon biztosítható információk meghatározása érdekében).

A Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálata 2019–2020-ban ellenőrizte, hogy a „Horizont 2020” keretprogram végrehajtásában részt vevő végrehajtó ügynökségek és közös vállalkozások hogyan adnak szakpolitikai visszajelzéseket. Az elemzés alapján a Belső Ellenőrzési Szolgálat több, a szakpolitikai visszajelzési mechanizmusok jövőbeli kialakítása szempontjából releváns bevált gyakorlatra és javaslatra is felhívta a figyelmet: például a szakpolitikai visszajelzés meghatározása, a szakpolitikai visszajelzési folyamat meghatározása, a szakpolitikai visszajelzési igények meghatározása, illetve minden programtípus esetében (nemcsak a szakpolitika által vezérelt, hanem az alulról építkező programtípusok kapcsán is) a szakpolitikai visszajelzés megkönnyítése. Az elemzés kifejezetten a „Horizont 2020” keretprogramra irányult, de a többi uniós program irányítására is helyénvaló kiterjeszteni.

## 5. A kedvezményezettek közelsége – célzott egyablakos ügyintézési pontok a szolgáltatás folyamatos javítása érdekében

Valamennyi ügynökség megvalósította a kedvezményezettekhez való közelségre és az uniós programok láthatóságára vonatkozó célkitűzéseit. Mind a hat ügynökség magas elégedettségi arányt ért el az ügynökségek által irányított programok kedvezményezettjei körében: az EASME esetében 76%, a CHAFEA esetében 80%, a REA esetében 86%, az INEA esetében 87%, az EACEA és az ERCEA esetében 89%. Egyes ügynökségek – a REA, az EACEA és a CHAFEA – független külső szakértőket is igénybe vesznek a pályázatok értékelésére. Ezeknek a szakértőknek az ügynökségek által nyújtott szolgáltatásokkal való elégedettsége szintén nagyon magas. A sikertelen pályázók elégedettségi aránya nyilvánvalóan alacsonyabb. Közbeszerzési tevékenységei miatt a CHAFEA a szolgáltatók esetében is méri az elégedettségi arányt. A szolgáltatók viszonylag alacsony elégedettsége (58%) e pénzügyi eszköz jellegével és a CHAFEA által nyújtott szolgáltatás minőségének bizonyos szempontjaival áll összefüggésben, például a pályázati eljárás időszerűségével, a pályázattal kapcsolatos visszajelzésekkel, a szerződéssel kapcsolatos tárgyalási eljárással és az ügynökség által nyújtott szolgáltatások egyéb szempontjaival.

A különböző értékelések során végzett felmérésekben a kedvezményezettek pozitívan értékelték a különböző egyszerűsítéseket (CHAFEA), a magas szakmai színvonalat (INEA), a szolgáltatásorientált hozzáállást (EASME), a személyzet magas színvonalú hozzáértését (EACEA), a hatékony eljárásokat (INEA), valamint a jobb minőségű és egyszerűsített kifizetési eljárásokat (INEA).

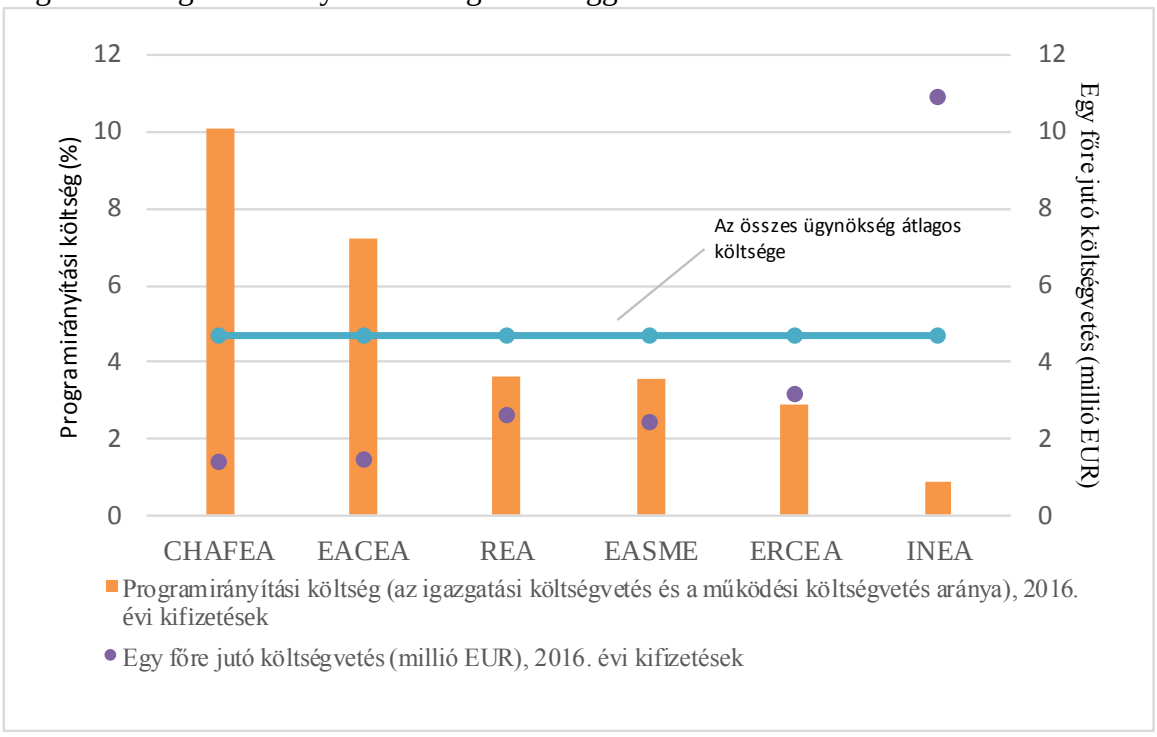
A kedvezményezettek és a sikertelen pályázók fejlesztésre szoruló területeket is meghatároztak. Ezek közül a következőket érdemes megemlíteni: jobb kommunikáció és visszajelzés (INEA); a független szakértők kiválasztásával, a szakértői listák jóváhagyásával és a bizottsági személyzet projektfelügyeleti tevékenységekben való részvételével kapcsolatos folyamatok további megszilárdítása (REA); a meglévő informatikai eszközök felhasználóbarát jellege és funkcionalitása (REA, CHAFEA, EACEA, INEA); külső kommunikációs tevékenységek (EACEA); az ajánlatokra történő válaszadáshoz szükséges idő (EASME); vagy az etikai felülvizsgálati és ellenőrzési folyamat (ERCEA).

Az ügynökségek számos intézkedést hajtottak végre a programok láthatóságának növelése érdekében. Ezek között szerepeltek tájékoztatási napok, projektmenedzsmenttel kapcsolatos műhelyfoglalkozások, a közösségi média eszközeinek kezdeményező szemléletű használata, valamint a jó minőségű grafikai és kommunikációs anyagok. Az ügynökségek továbbfejlesztették honlapjaikat a programokhoz kapcsolódó olyan anyagok közzétételével, mint például a projektekkel kapcsolatos információk, tájékoztató füzetek, térképek és

statisztikák. Az ügynökségek által használt számos kommunikációs csatorna a programok jobb láthatóságát eredményezte.

## 6. Jelentős megtakarítások és sikeres egyszerűsítések – a költséghatékonyság folyamatos növelése

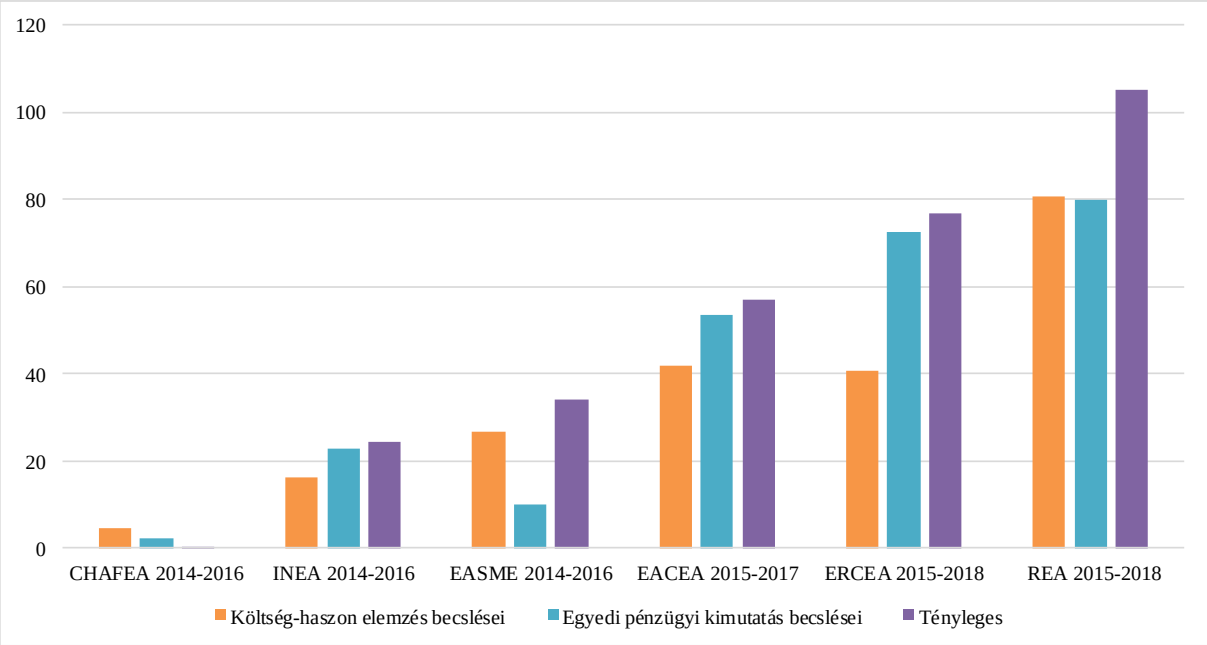
Az értékelések jelentős különbségeket tártak fel a végrehajtó ügynökségek programirányítási költségei tekintetében. A „Horizont 2020” keretprogram végrehajtását végző végrehajtó ügynökségeket költséghatékonyabbaknak találták, mint az EACEA-t és a CHAFEA-t. Ebben az ügynökségcsoportban a programirányítási költségek értékei (a kifizetések igazgatási és működési költségvetéseinek aránya) minden ügynökség esetében a 4,72%-os átlag alatt voltak, és 2016-ban 0,89% (INEA) és 3,61% (REA, beleértve a közös adminisztratív és logisztikai támogató szolgáltatások nyújtását[14]) között mozogtak. Ezzel szemben a CHAFEA 2016. évi programirányítási költségei 10,11%-ot tettek ki, míg az EACEA esetében az arány 7,20% volt. Ennek a két végrehajtó ügynökségnek a legalacsonyabb az egy főre jutó költségvetése is, amely 2016-ban az EACEA esetében 1,46 millió EUR, a CHAFEA esetében pedig 1,37 millió EUR volt (szemben az összes ügynökségre vonatkozó 3,65 millió EUR átlaggal). Az EACEA esetében ez elsősorban az ügynökség programportfóliójának összetettségére és sokféleségére, a pályázók és kedvezményezettek sokféleségére, a pályázatok és támogatások nagy mennyiségére, valamint kis átlagos méretükre vezethető vissza. A CHAFEA esetében az ok a programportfóliójának sokféleségével, az ügynökség kis méretével, valamint a magas szintű szakértelemmel és az ügynökség székhelyével összefüggő magasabb átlagos személyzeti költségekkel függ össze.




*Ábra: Programirányítási költségek és egy főre jutó költségvetés*
*Forrás: A végrehajtó ügynökségek hároméves értékelései*

[14]A közös igazgatási és logisztikai támogatási szolgáltatások kizárásával az igazgatási és működési költségvetés aránya a REA estében 2,58%.

A végrehajtó ügynökségekre vonatkozó visszamenőleges költség-haszon elemzések kimutatták, hogy a végrehajtó ügynökség alkalmazása minden esetben költséghatékony megoldást jelent az olyan házon belüli forgatókönyvhöz képest, amelyben a Bizottság hajtaná végre a programokat. Az alábbi táblázatban a tényleges megtakarítások láthatók a 2013-ban készített kétféle becsléshez képest. Az első becslést az a külső vállalkozó készítette, amelyik az előzetes költség-haszon elemzést végezte a 2014–2020 közötti programok végrehajtó ügynökségekre való átruházásáról szóló bizottsági határozat előtt.[15] A második becslés a Bizottság által az egyes végrehajtó ügynökségekre vonatkozó egyedi pénzügyi kimutatásokban[16] került meghatározásra, figyelembe véve a megvalósítandó további szinergiákat (várható magasabb megtakarítások).




*Ábra: Az értékelések hároméves tárgyidőszakában megvalósult becsült és tényleges megtakarítások, millió EUR*
*Forrás: a végrehajtó ügynökségek hároméves értékelései*[17]

A hat elemzés eredményeiből az derül ki, hogy az elért megtakarítások eltérnek a 2013-as becslésektől. A végrehajtó ügynökségek többsége (a CHAFEA kivételével) igen nagy mértékben meghaladta az eredeti költségmegtakarítási becsléseket. Az EASME és a REA a kezdeti várakozásoknál jóval nagyobb megtakarításokat ért el. Ezt az ERCEA, az EACEA és

[15]A 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó uniós programok végrehajtásával kapcsolatos bizonyos feladatok végrehajtó ügynökségekre történő átruházásának költség-haszon elemzése. Zárójelentés a Bizottság számára, 2013. augusztus 19.
[16]A Bizottság SEC(2013) 493 közleménye, valamint a végrehajtó ügynökségek létesítő jogi aktusait kísérő egyedi pénzügyi kimutatások utolsó módosításai a következő dokumentumok szerint: C(2017) 4900, 2017. július 14., REA; C(2013) 801, 2013. december 23., INEA; C(2013) 9048, 2013. december 17., ERCEA; C(2014) 6944, 2014. október 2., EASME; C(2018) 1716, 2018. november 13., EACEA; és C(2014) 927, 2014. december 17., CHAFEA.
[17]A REA feladatköre jelentősen megváltozott az értékelés tárgyidőszakának kezdete óta, így nagy körültekintéssel kell eljárni az előzetes költség-haszon elemzések és az SFS-becslések és a tényleges adatok összehasonlításának vizsgálatakor, tekintettel a feladatok és a munkaterhelés szintjében bekövetkezett változásra. Az ábra az összes ügynökség megtakarítását mutatja a köztük lévő összehasonlíthatóság céljából.

az INEA követte.[18] A CHAFEA az eredetileg tervezettnél lényegesen alacsonyabb szintű megtakarítást ért el (0,4 millió EUR a 2013. évi költség-haszon elemzésben szereplő 4,4 millió EUR-hoz képest és az egyedi pénzügyi kimutatás becsléseiben szereplő 2,3 millió EUR-hoz képest).

A jelentések számos olyan megtakarításról számolnak be, amelyek a legtöbb végrehajtó ügynökség esetében közösek voltak. A megtakarítások elsősorban a végrehajtó ügynökségeken belül alkalmazott alacsonyabb költségű személyzet (szerződéses alkalmazottak) nagyobb arányából adódtak, ami megerősíti az előzetes költség-haszon elemzés megállapításait. Jelentős megtakarítások adódtak az infrastrukturális és a működési kiadások tekintetében is (INEA, EASME, REA). A megtakarítások másik oka az volt, hogy a 2013. évi előrejelzésekhez képest kevesebb alkalmazottat foglalkoztattak ténylegesen az ügynökségeknél. Az alacsonyabb személyzeti létszám egyrészt az egyedi pénzügyi kimutatásokban szereplő létszámcsökkentésnek tudható be szemben az előzetes költség-haszon elemzés adataival, másrészt a végrehajtás első éveiben (2014–2015) betöltetlen álláshelyek magas arányának.

Végül pedig az értékelések tárgyidőszaka alatt valamennyi ügynökség közös jellemzője volt, hogy folyamatosan operatív intézkedéseket hoztak hatékonyságuk további javítása érdekében. Az ügynökségek – a Bizottsággal együttműködve – továbbra is javították eljárásaikat és programirányítási feladataikat, és számos egyszerűsítést vezettek be. Az eljárások egyre inkább elektronikussá váltak (papírmentes munkafolyamatok, pályázatok elektronikus benyújtása, az elektronikus űrlapokba integrált automatikus ellenőrzési funkciók, a kedvezményezettek számára készült projektjelentések automatizálása stb.), és új informatikai eszközöket bocsátottak rendelkezésre az eljárások egyszerűsítése érdekében. A „Horizont 2020” keretprogramot kezelő négy végrehajtó ügynökség esetében az előrelépések és egyszerűsítések a következőket foglalták magukban: a pályázatok távértékelésének szélesebb körű alkalmazása; egységes szabályrendszer bevezetése; a támogatási megállapodások elektronikus aláírása; a résztvevői portál mint a résztvevőkkel való kapcsolattartás egyablakos ügyintézési pontja; egységes visszatérítési ráta; valamint átalányösszeg a közvetett költségek esetében.

A jelentésekből azonban az derült ki, hogy a személyzeti kiadások minden esetben nagyobb mértékben nőttek az értékelések tárgyidőszakára vonatkozó 2013-as előzetes becslésekhez képest. Ez részben annak a következménye, hogy az ügynökségeknek az eredetileg tervezetthez képest speciálisabb tudással rendelkező (és így költségesebb) alkalmazottakat kellett magukhoz vonzaniuk és felvenniük. Egy másik ok az, hogy az egyedi pénzügyi kimutatásokban megbecsült személyzeti kiadások nem vették figyelembe a fizetések indexálását, az előléptetéseket és a személyzet szolgálati idejének növekedését. A CHAFEA esetében a személyzeti kiadásokra hatással volt az is, hogy magasabb besorolási kategóriába tartozó alkalmazottakat kellett felvenni az ügynökség luxembourgi helyszíne vonzerejének fenntartása érdekében. Ezek azok a tanulságok, amelyeket a mérlegelés során figyelembe kell venni, mielőtt a 2021 és 2027 közötti uniós programok végrehajtásának ügynökségekre történő jövőbeli átruházása megtörténik.

[18]Az INEA teljesítményére vonatkozó számvevőszéki különjelentés is megerősítette az alacsonyabb igazgatási költségeket (bár a személyzeti költségek valamivel magasabbak voltak).

## 7. Emberierőforrás-gazdálkodás – pozitív eredmények várható kihívásokkal

A végrehajtó ügynökségek személyzetének létszámát az uniós költségvetésben határozzák meg, és az ügynökségekhez delegált minden egyes programhoz hozzárendelik a szükséges számú alkalmazottat. A program és a személyzet létszáma közötti kapcsolat bizonyos fokú merevséget eredményez, ami megakadályozta, hogy az ügynökségek rugalmasan használják fel a rendelkezésükre álló munkaerőt a kiemelkedően nagy mennyiségű munka időszakaiban.[19] Mindazonáltal az értékelések tárgyidőszakában egyes ügynökségeknél bevált gyakorlatok voltak érvényben, amelyek keretében megvalósult a személyzet ügynökségen belüli dinamikus átcsoportosítása az alkalmazandó szabályok keretein belül.

Az ügynökségek személyzetének nagy része a programok végrehajtásában vesz részt, míg csupán mintegy 10%-a lát el támogatási feladatköröket – ez az arány alacsonyabb, mint a Bizottságnál.[20] Tekintettel az uniós költségvetés tetemes részének végrehajtására vonatkozó feladataikra, az ügynökségek személyzetének mintegy 25%-a pénzügyi területen dolgozik, szemben a Bizottság személyzetének 9%-ával. Ezek az adatok azt mutatják, hogy az ügynökségek operatív programirányítással és az idevágó pénzügyi feladatokkal kapcsolatos hangsúlyos feladatai megfelelő mértékben tükröződnek a személyzet szervezeti feladataiban.

A személyzet körében 2016-ban végzett közvélemény-kutatás azt mutatta, hogy a munkavállalói elkötelezettség[21] a hat végrehajtó ügynökség közül öt esetében meghaladta a bizottsági átlagot. Az alkalmazottak elkötelezettsége az EACEA, az EASME, az ERCEA, az INEA és a REA esetében egyaránt 65% és 70% között volt, szemben a Bizottságnál mért 64%-os átlaggal. A CHAFEA esetében a személyzeti közvélemény-kutatás a többi végrehajtó ügynökséghez képest alacsonyabb szintű személyzeti jólétről és csökkenő munkavállalói elkötelezettségről számolt be. Az értékelés ezt az ügynökség kis méretével és luxembourgi helyszíne miatt a többi ügynökségtől való viszonylagos elszigeteltségével magyarázza. Ez nem tette lehetővé a CHAFEA személyzete számára, hogy ugyanolyan mértékben vegyen részt a hat ügynökség munkaerőpiacán.

A felmérés szerint általánosságban elmondható, hogy a végrehajtó ügynökségeket a személyzet ösztönző és dinamikus munkahelyeknek tartja, ahol kiváló a belső kommunikáció és hatékonyak a folyamatok és eljárások. A személyzet ezenkívül úgy vélte, hogy az ügynökségek ösztönzik az együttműködésen alapuló munkát, valamint az új és jobb munkamódszereket.

Ugyanebben a felmérésben azonban a személyzet kevésbé pozitívan nyilatkozott a szakmai előrelépés és a mobilitás lehetőségeiről. A hat ügynökség közül négyben ez a mutató a Bizottság átlaga alatt van: különösen a kisebb ügynökségeknél a személyzet nehezen tud a készségeinek és képességeinek megfelelő másik munkahelyet találni.

Megfelelően kidolgozott részvételi folyamatok alapján az ügynökségek olyan stratégiákat léptettek életbe, amelyek segítséget nyújtottak abban, hogy hatékony módon nyomon kövessék a személyzeti közvélemény-kutatásban meghatározott, emberi erőforrásokkal

[19] Az INEA teljesítményére vonatkozó számvevőszéki különjelentés is megállapította, hogy ugyanezen az ügynökségen belül rugalmasabban kell elosztani az alkalmazottakat a programok között.

[20] A Bizottság valamennyi álláshelyét figyelembe véve 2018-ban a munkahelyek 27%-a igazgatási támogatási és koordinációs feladatokra volt elkülönítve. Ez az arány 2012 óta viszonylag stabil, és jól tükrözi a feladatköröket és a kapcsolódó intézményi feladatokat.

[21] A munkavállalói elkötelezettség összesített mutatószám. A részkérdések teljes listája megtalálható a különböző értékelések szolgálati munkadokumentumaiban.

kapcsolatos kulcsfontosságú kérdéseket. A pozitív fejlemények között fontos kiemelni a munkaerő-felvételi csatornák fokozott differenciálását az általánosabb feladatkörök esetében az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal bevonásával, a speciális szükségletek esetén pedig a végrehajtó ügynökségek saját folyamatainak alkalmazásával. Ez a differenciálás hozzájárult a munkaerő-felvételi eljárásokban tapasztalható szűk keresztmetszetek kiküszöböléséhez, különösen azokban az esetekben, amikor széles körű és gyors munkaerő-felvételre volt szükség.

A 2018. évi személyzeti közvélemény-kutatás eredményei azt mutatják, hogy az ügynökségek erőfeszítései általában kifizetődőek voltak, mivel az EACEA kivételével a főbb mutatók tovább javultak, ami részben a belső ellenőrzés területén felmerült 2018. évi nehézségekkel függ össze. Az értékelések megállapították, hogy a jelenlegi közös szabályokra és eljárásokra építve az emberi erőforrásokkal kapcsolatos egyes kérdések kezelése terén több szinergiát kell kialakítani és fokozottabb hatékonyságra van szükség. Az értékelések ugyanakkor olyan kihívásokat is feltártak, amelyekkel foglalkozni kell, mint például a személyzeti készségek továbbfejlesztése a szakpolitikai visszacsatolás területén, valamint a pályaorientációra és -fejlesztésre irányuló beruházások növelése.

## 8. A feladatkör megváltozása – döntő jelentőségű pillanat

Az új programozási időszak kezdete (például 2014 és 2021) mindig kihívásokkal teli időszakot jelent az ügynökségek számára. Feladatkörük megváltozik, amikor a programok új generációjának irányításával bízzák meg őket. Eljárásokat kell életbe léptetniük az új programok elindítására, miközben továbbra is nyomon követik és végrehajtják az előző programok keretében megvalósuló projektekkel kapcsolatos kifizetéseket. 2014-ben az új programok irányítása következtében növekedtek a pénzügyi előirányzatok, ami új irányítási struktúrák, informatikai rendszerek és támogató szolgáltatások kifejlesztését tette szükségessé a kibővített feladatkör támogatása és a jelentős számú személyzet felvételének kezelése érdekében. Ezt az átmeneti időszakot két különböző szabály-, folyamat- és eljárási rendszer végrehajtásával kapcsolatos, összetett irányítási feladatok jellemzik. E kihívásokkal teli környezet ellenére az ügynökségeket az új programozási időszak kezdetén (2014–2015) eredményesnek tekintették, mivel jelentős erőforrásokat fordítottak az új programokra vonatkozó eljárások egyszerűsítésére és dokumentálására. A leginkább érintett ügynökség az EASME és az INEA volt, amelyek személyzete 2013 és 2016 között 175%, illetve 147%-kal nőtt, költségvetésük pedig ugyanebben az időszakban körülbelül 220%-kal, illetve 350%-kal emelkedett. Ezen intenzív kezdeti szakasz miatt az EASME és az INEA nem tudott teljesíteni számos fő teljesítménymutatót.[22]

Új feladataik következtében az ügynökségeknek tematikus szempontból változatosabb portfóliókkal kellett dolgozniuk (lásd a 3. szakaszt), és több főigazgatóság felügyelete alá tartoztak (lásd a 4. szakaszt). Ez különösen így volt a CHAFEA és az INEA esetében, amelyek felügyelő főigazgatóságainak száma egyről négyre nőtt, valamint az EASME esetében, amelyet immár hét főigazgatóság felügyelt, szemben a korábbi időszak négy főigazgatóságával. Az értékelésekből az is kiderült, hogy az ügynökségek és a programvégrehajtási feladatokat első ízben átruházó főigazgatóságok közötti együttműködést az átruházást követő első években fokozni kellett annak érdekében, hogy létrejöjjön az

[22]Az INEA esetében 2015-ben a TEN-T program kifizetésének végrehajtásához szükséges idő, szintén az INEA esetében 2014-ben a TEN-T-re és a Marco Polo II-re vonatkozó kötelezettségvállalási előirányzatok végrehajtása, az EASME esetében 2014–2015-ben a „Horizont 2020” keretprogram (az energiahatékonyság kivételével), a LIFE program (csak 2015) és a gyorsított innováció (2014–2016) tekintetében a támogatások odaítéléséhez szükséges átfutási idő.

ügynökségek és az érintett főigazgatóságok közötti bizalmi viszony. Ez hatással volt az irányításra (lásd a 4. szakaszt), valamint az ügynökségnek a felügyelő főigazgatóságaival kialakított munkamódszereire. A CHAFEA, az INEA és az EASME esetében az ügynökségek neve és rövidítése is megváltozott, amelyek pedig fontosak a láthatóságuk és a kedvezményezettekhez való közelségük szempontjából, de az értékelések azt mutatták, hogy ezeknek a változtatásoknak a jelek szerint nem volt jelentős hatásuk (lásd az 5. szakaszt). A változások az ügynökségek szervezeti felépítését is érintették. Az INEA és az EASME új vezetési szintet vezetett be. Általánosságban véve az értékelésekből az derült ki, hogy az ügynökségek belső szervezete szorosan össze volt hangolva a rájuk ruházott feladatokkal. Az EACEA és az EASME értékelése megemlíti, hogy az ügynökségek struktúráján javítani lehetne, a CHAFEA értékelése pedig az ügynökség kis méretét említette problémaként, különösen a tevékenység folytonossága szempontjából. Az ügynökség viszonylag kis mérete nyilvánvaló következményekkel jár azon képességére nézve, hogy megtartsa a tudást és biztosítsa tevékenységének folytonosságát olyan esetekben, amikor kulcsfontosságú munkatársak váratlanul kilépnek az ügynökségtől, vagy megváltoznak belső feladataik.

A REA, az EASME, az INEA és az EACEA feladatköre a programozási időszak során megváltozott. Az EACEA feladatköre a vizsgált időszak során többször kibővült. Az értékelések azt mutatták, hogy az érintett ügynökségek rugalmasan és hatékonyan kezelték feladatkörük kibővülését. Mind a négy ügynökség sikeresen kezelte a megnövekedett munkaterhet és/vagy a többletfeladatokat. Az értékelések azonban azt mutatták, hogy a feladatkör kisebb mértékű kibővítése esetén az átruházás eljárási szempontból (költség-haszon elemzés, a végrehajtó ügynökségekkel foglalkozó tanácsi bizottság tájékoztatása, a jogi aktusok módosítása stb.) túlságosan bonyolultnak bizonyult. Egyelőre nincs olyan egyszerűsített eljárás, amely lehetővé tenné a feladatkör kisebb mértékű kiterjesztését egy programozási időszakon belül. Ezek a korlátozott feladatkör-bővítések szükségtelen terhet róttak a Bizottság szervezeti egységeire és az ügynökségekre.

## Következtetés

A hat végrehajtó ügynökség értékelése megerősítette az ügynökségek jó teljesítményét és az uniós programirányítás területén képviselt hozzáadott értéküket. Ugyanakkor az értékelések feltártak néhány olyan kihívást, amelyekkel az ügynökségeknek továbbra is szembe kell nézniük. Egyes kihívások valamennyi ügynökség esetében azonosak. Ezek közé tartozik az ügynökségek által a Bizottságnak nyújtott szakpolitikai visszajelzések minősége, valamint a jogi keret bizonyos szempontjai aktualizálásának szükségessége (egyetértési megállapodások vagy a végrehajtó ügynökségekre vonatkozó iránymutatás). A további, elsősorban egyes konkrét ügynökségeket jellemző kihívások közé tartozik az ügynökség mérete, helye, az irányított programok portfólióinak sokfélesége vagy a belső ellenőrzés kérdésköre. A Bizottság és az ügynökségek cselekvési terveket dolgoznak ki és hajtanak végre a feltárt hiányosságok megszüntetésére és a kihívások kezelésére.

A kihívásokra adott válaszok közül néhányat a végrehajtó ügynökségek jövőjének tervezése keretében is meg kell majd vizsgálni. A Bizottság előterjesztette az uniós programok következő generációjára (2021–2027) vonatkozó javaslatait, és jelenleg költség-haszon elemzést végez annak meghatározása érdekében, hogy a végrehajtó ügynökségek milyen szerepet töltsenek be azok végrehajtásában. Ennek érdekében a végrehajtó ügynökségeknek képesnek kell lenniük teljesítményük folyamatos javítására, továbbra is költséghatékony módon kell működniük, és el kell mélyíteniük a Bizottsággal folytatott együttműködésüket. A közös értékelési folyamat során megfogalmazott tanulságok jó alapul szolgálnak majd az

uniós programok következő generációja kapcsán a végrehajtó ügynökségekre ruházott feladatok meghatározása számára.