EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2020 04 29
COM(2020) 184 final

KOMISIJOS ATASKAITA

EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI IR AUDITO RŪMAMS

Vartotojų, sveikatos, žemės ūkio ir maisto programų vykdomosios įstaigos, Mažųjų ir vidutinių įmonių reikalų vykdomosios įstaigos, Inovacijų ir tinklų programų vykdomosios įstaigos, Švietimo, garso ir vaizdo bei kultūros vykdomosios įstaigos, Mokslinių tyrimų vykdomosios įstaigos ir Europos mokslinių tyrimų tarybos vykdomosios įstaigos vertinimas

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

Įvadas

Siekdama savo tikslų, Europos Sąjunga įvairiomis finansavimo programomis remia daugybę politikos sričių. Pagal programas teikiamos dotacijos ir kitų formų finansavimas valstybėms narėms, įmonėms, mokslininkams, nevyriausybinėms organizacijoms ir kt. Pagal Sutarties dėl ES veikimo 317 straipsnį už biudžeto vykdymą atsakinga Komisija. Pagal Finansinio reglamento 62 straipsnį Komisija vykdo biudžetą tiesiogiai, taikydama pasidalijamąjį valdymą su valstybėmis narėmis, arba netiesiogiai, pavesdama biudžeto vykdymo užduotis vykdyti trečiosioms šalims (kaip antai trečiosioms valstybėms, valstybių narių organizacijoms, tarptautinėms organizacijoms bei įstaigoms, kurioms pavesta įgyvendinti viešojo ir privačiojo sektorių partnerystę).

Tiesiogiai valdomų programų atveju 2003 m. Komisija nusprendė, kad būtų tinkama vykdant kai kurias programas tam tikrų užduočių valdymą perduoti vykdomosioms įstaigoms, o Komisija galėtų sutelkti dėmesį į savo pagrindines užduotis. Šios įstaigos buvo įsteigtos[1] kaip specializuoti subjektai, atliekantys konkrečias užduotis per visą tam tikro projekto laikotarpį, vykdantys biudžetą ir teikiantys aktualią informaciją politikos formuotojams. Vykdomosios įstaigos – savarankiški subjektai, kuriuos prižiūri Komisija.

Siekdamos savo tikslų, vykdomosios įstaigos vykdo dotacijų ir viešųjų pirkimų procedūras, tvarko sutartis ir įgyvendina reikiamas biudžeto procedūras. Be to, vykdomosios įstaigos padeda įgyvendinti programas, pavyzdžiui, renka, tvarko ir teikia informaciją apie programų įgyvendinimą. Jos stebi projektų vykdymo pažangą ir poveikį. Jos informuoja potencialius pareiškėjus apie finansavimo galimybes ir padeda paraiškų teikėjams bei paramos gavėjams taikyti procedūras. Jos informuoja Komisiją apie programų įgyvendinimą, projektų rezultatus ir poveikį. Vis dėlto kitoms įstaigoms neturėtų būti patikima daugiau valdymo užduočių, nei numatyta Sutartyje nustatytoje institucinėje sistemoje. Tai reiškia, kad Sutartimi institucijoms priskirtos užduotys, reikalaujančios įgaliojimų, leidžiančių veikti savo nuožiūra įgyvendinant politinį pasirinkimą, neturėtų būti patikėtos kitoms įstaigoms. Be to, sprendimas patikėti užduotis kitoms įstaigoms turėtų būti priimamas atlikus sąnaudų ir naudos analizę.

Šiuo metu šešios vykdomosios įstaigos valdo mokslinių tyrimų ir inovacijų, švietimo, pilietybės, kultūros, aplinkos, klimato politikos, transporto, energetikos, telekomunikacijų, žemės ūkio, maisto, sveikatos, vartotojų, konkurencingumo bei mažųjų ir vidutinių įmonių finansavimo programas.

Vykdomoji įstaiga	**Darbuotojų skaičius (šaltinis: metiniai biudžetai)**						
	2014 m.	**2015 m.**	**2016 m.**	**2017 m.**	**2018 m.**	**2019 m.**	**2020 m.**
Vartotojų, sveikatos, žemės ūkio ir maisto programų vykdomoji įstaiga (CHAFEA)	50	51	60	65	71	76	79
Mažųjų ir vidutinių įmonių reikalų vykdomoji įstaiga (EASME)	308	394	437	447	462	489	506

[1] 2002 m. gruodžio 19 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 58/2003, nustatantis vykdomųjų įstaigų, kurioms pavedamos tam tikros Bendrijos programų valdymo užduotys, įstatus (OL L 11, 2003 m. sausio 16 d., p. 1).

Inovacijų ir tinklų programų vykdomoji įstaiga (INEA)	162	197	247	267	293	302	313
Švietimo, garso ir vaizdo bei kultūros vykdomoji įstaiga (EACEA)	436	441	442	442	442	438	438
Mokslinių tyrimų vykdomoji įstaiga (REA)	580	630	649	670	730	745	785
Europos mokslinių tyrimų tarybos vykdomoji įstaiga (EMTTVĮ)	389	413	447	468	484	508	529
IŠ VISO	**1 925**	**2 126**	**2 282**	**2 359**	**2 463**	**2558**	**2650**

Prieš patikėdama užduotis šioms vykdomosioms įstaigoms, Komisija atliko išankstinę (*ex ante*) sąnaudų ir naudos analizę. Šioje analizėje ji išnagrinėjo keletą aspektų: 1) koordinavimo ir patikrų išlaidas; 2) poveikį žmogiškiesiems ištekliams; 3) pavestų užduočių vykdymo veiksmingumą ir lankstumą; 4) taikomų procedūrų supaprastinimą; 5) pavestos veiklos ir galutinių paramos gavėjų glaudžius ryšius; 6) ES, kaip atitinkamos savo programos rengėjos, matomumą; 7) poreikį išlaikyti tinkamą praktinės patirties lygį Komisijoje[2].

Remiantis 2013 m. atlikta sąnaudų ir naudos analize, apskaičiuota, kad kai kurių programų valdymo užduočių perdavimas vykdomosioms įstaigoms yra ekonomiškesnis nei veiklos vykdymas pačioje institucijoje. Joje buvo numatyta, kad nuoseklesnių programų portfelių suderinimas su vykdomųjų įstaigų pagrindinėmis kompetencijomis ir jų tapatybe duotų kokybinę naudą. Be to, analizėje numatyta, kad sujungus skirtingų ES programų valdymą būtų pasiekta sinergija, masto ekonomija, o valdymas būtų paprastesnis.

Siekiant įvertinti vykdomųjų įstaigų veiklą, buvo nustatyti ir nuolat stebimi pagrindiniai veiklos rezultatų rodikliai. Praėjus trejiems metams nuo kiekvienos vykdomosios įstaigos įsteigimo[3] ir po to kas trejus metus Komisija turi įvertinti, ar kiekviena vykdomoji įstaiga veikia gerai. Ji vertina, ar buvo pasiekti *ex ante* sąnaudų ir naudos analizėje numatyti rezultatai. Tokiu būdu ji gali nustatyti tobulintinas sritis ir galbūt apžvelgti pavestų užduočių apimtį.

Komisija visų šešių vykdomųjų įstaigų 2018–2019 m. veiklos rezultatus įvertino atskirai[4]. Visi vertinimai buvo pagrįsti išorės tyrimais[5] pagal tą pačią metodiką ir taikant Komisijos

[2]2013 m. rugpjūčio 19 d. Komisijos galutinė ataskaita „Tam tikrų užduočių, susijusių su 2014–2020 m. Sąjungos programų įgyvendinimu, perdavimo vykdomosioms įstaigoms sąnaudų ir naudos analizė“.

[3]Tarybos reglamento Nr. 58/2003 25 straipsnis.

[4]Vartotojų, sveikatos, žemės ūkio ir maisto programų vykdomosios įstaigos (CHAFEA) vertinimas, SWD(2020) 75;
Mažųjų ir vidutinių įmonių reikalų vykdomosios įstaigos (EASME) vertinimas, SWD(2020) 76;
Inovacijų ir tinklų programų vykdomosios įstaigos (INEA) vertinimas, SWD(2020) 73;
Švietimo, garso ir vaizdo bei kultūros vykdomosios įstaigos (EACEA) vertinimas, SWD(2020) 78;
Mokslinių tyrimų vykdomosios įstaigos (REA) vertinimas, SWD(2020) 77;
Europos mokslinių tyrimų tarybos vykdomosios įstaigos (EMTTVĮ) vertinimas, SWD(2020) 74.

[5]Tyrimas, kuriuo pagrindžiamas 2014–2016 m. Vartotojų, sveikatos, žemės ūkio ir maisto programų vykdomosios įstaigos (CHAFEA) vertinimas, *Public Policy and Management Institute (PPMI*), *Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES*) ir Mastrichto universitetas.

geresnio reglamentavimo principus[6]. Vertinimuose nustatyta, ar vykdomosios įstaigos savo užduotis įvykdė veiksmingai ir efektyviai, ar joms valdant programų portfelį buvo dubliavimosi, spragų ar nenuoseklumo ir ar buvo aiškiai apibrėžtos kiekvienos iš jų ir atsakingo GD ar kitų vykdomųjų įstaigų užduotys[7]. Vertinimai apima retrospektyvinę sąnaudų ir naudos analizę, kurioje faktiniai trejų metų vertinimo laikotarpio rezultatai palyginami su *ex ante* sąnaudų ir naudos analizėje numatytais veiklos rezultatais.

Individualūs vertinimai apima 2014–2016 m. CHAFEA, INEA ir EASME, 2015–2017 m. EACEA ir 2015 m. vidurio – 2018 m. vidurio EMTTVĮ ir REA veiklos rezultatus. Vertinimo laikotarpis skiriasi, nes vykdomosios įstaigos buvo įsteigtos skirtingu metu.

Rezultatai

Iš esmės vertinimai parodė, kad per analizuotą laikotarpį visos šešios vykdomosios įstaigos buvo veiksmingos ir efektyvios. Jos pasiekė savo tikslus ir didžiąją daugumą tikslinių pagrindinių veiklos rezultatų rodiklių. Jos sugebėjo prisitaikyti prie sudėtingų aplinkybių, įskaitant naujus įgaliojimus, portfelio, organizacinės struktūros ir valdymo pokyčius, taip pat labai didelio darbo krūvio piką ir žmogiškųjų išteklių apribojimus. Kalbėtasi su suinteresuotaisiais subjektais ir iš esmės labai teigiamai įvertinti vykdomųjų įstaigų ir Komisijos tarnybų santykiai, todėl Komisija galėjo sutelkti dėmesį į savo pagrindines užduotis ir būti informuota apie programų įgyvendinimą ir rezultatus. Paramos gavėjai ir ekspertai, dirbantys su vykdomosiomis įstaigomis, labai teigiamai įvertino vykdomųjų įstaigų veiklą, o vykdomųjų įstaigų darbuotojai iš esmės teigiamai įvertino vykdomąsias įstaigas kaip darbdavius.

Be šio teigiamo bendro vaizdo, atskiruose vertinimuose nustatyta keletas problemų ir susijusių trūkumų. Tarp tų problemų: 1) tikslų įgyvendinimas, 2) tai, kad kai kurios vykdomosios įstaigos valdo tos pačios programos dalis, 3) programų portfelių įvairovė, 4) santykiai su atsakingais GD, 5) ryšys su paramos gavėjais, 6) išlaidų efektyvumas, 7) žmogiškųjų išteklių valdymas, 8) įgaliojimų pakeitimas. Šios aštuonios problemos išsamiai aptariamos tolesniuose skyriuose. Komisija atsižvelgs į įgytą patirtį rengdamasi perduoti užduotis pagal 2021–2027 m. daugiametę finansinę programą valdant programas dalyvaujančioms vykdomosioms įstaigoms.

2014–2016 m. Mažųjų ir vidutinių įmonių reikalų vykdomosios įstaigos (EASME) tyrimas, *Valdani Vicari & Associati and Deloitte*.

Tyrimas, kuriuo pagrindžiamas 2014–2016 m. Inovacijų ir tinklų programų vykdomosios įstaigos (INEA) vertinimas, *Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES), Public Policy and Management Institute (PPMI)* ir *Centre for Industrial Studies (CSIL)*.

Tyrimas, kuriuo pagrindžiamas 2015–2017 m. Švietimo, garso ir vaizdo bei kultūros vykdomosios įstaigos (EACEA) vertinimas, *Public Policy and Management Institute (PPMI)*.

Tyrimas, kuriuo pagrindžiamas 2015–2018 m. Tyrimų vykdomosios įstaigos (REA) vertinimas, *Public Policy and Management Institute (PPMI), Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES)* ir *IDEA Consult*.

Tyrimas, kuriuo pagrindžiamas 2015–2018 m. Europos mokslinių tyrimų tarybos vykdomosios įstaigos (EMTTVĮ) vertinimas, *Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES)* ir *Public Policy and Management Institute (PPMI)*.

[6] Gairės (Komisijos tarnybų darbinis dokumentas): https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_en.

Priemonių rinkinys: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_lt.

[7] Komisijos geresnio reglamentavimo gairės buvo taikomos proporcingai. Nereikėjo vertinti, ar laikytasi ES pridėtinės vertės ir aktualumo kriterijų, nes vykdomosios įstaigos vykdo užduotis, kurias ES teisės aktų leidėjas patikėjo Komisijai.

1. Geri (beveik visų) pagrindinių veiklos rezultatų rodikliai

Apskritai visos šešios vykdomosios įstaigos deleguotąsias programas administravo veiksmingai ir pasiekė labai gerų rezultatų pagal daugumą pagrindinių veiklos rezultatų rodiklių[8]. Vykdomųjų įstaigų rodikliai yra susiję su finansų valdymu, visų pirma su laiku atliekamu vertinimu ir dotacijos proceso užbaigimu – tai laikas iki informavimo, laikas iki sutarties sudarymo, laikas iki dotacijos skyrimo ir mokėjimų vykdymas laiku. Kai kurios vykdomosios įstaigos nuosekliai pasiekė visus arba daugumą savo tikslų, susijusių su laiku atliekamu vertinimu, dotacijų susitarimų sudarymu ir mokėjimų vykdymu (REA, EMTTVĮ, EACEA, CHAFEA), arba net juos viršijo (INEA pagal laiką iki išmokėjimo). Tik kelios iš jų nepasiekė kai kurių savo tikslų – EASME programavimo laikotarpio pradžioje, o INEA pagal laiką iki išmokėjimo už vieną programą per vienus ankstesnio programavimo laikotarpio metus (2015 m.). Kelios vykdomosios įstaigos taip pat per metus pasiekė, kad jų veiklos biudžetas būtų visiškai įvykdytas (REA, EMTTVĮ). Kadangi finansai valdyti veiksmingai, būtų galima nustatyti platesnio užmojo tikslus, susijusius su kai kuriais rodikliais.

Kalbant apie operacijų teisėtumą ir tvarkingumą, 2014–2020 m. programų klaidų lygis yra mažesnis nei ankstesnės kartos programų (2007–2013 m.) klaidų lygis. Tačiau vykdomosios įstaigos dar valdo 2007–2013 m. programų projektus, taigi vertinimo laikotarpiu trys vykdomosios įstaigos (REA, EASME ir EACEA) metinėse veiklos ataskaitose dar turėjo išlygų dėl klaidų lygio, viršijančio 2007–2013 m. programų 2 proc. reikšmingumo ribą. Tai sena problema, kuri palaipsniui išnyks, kai visi tų programų projektai bus baigti[9]. Tik vienos dabartinio programavimo laikotarpio programos – mažųjų ir vidutinių įmonių programos (COSME) – klaidų lygis laikinai buvo aukštas, todėl 2018 m. vykdomoji įstaiga (EASME) turėjo padaryti išlygą. Vykdomoji įstaiga ėmėsi taisomųjų priemonių. Dėl jų padėtis pagerėjo ir 2019 m. išlyga panaikinta.

Atliekant vertinimus, informacinių technologijų priemonių ir procedūrų patobulinimai buvo nustatyti kaip pagrindiniai veiksniai, padėję pagerinti vykdomųjų įstaigų pagrindinius veiklos rezultatų rodiklius. Įdiegusi naujas informacinių technologijų priemones, CHAFEA padidino veiklos efektyvumą ir užtikrino geresnį užduočių vykdymą pagal savo projektų valdymo sistemas. Supaprastinus administracines procedūras – perėjus prie elektroninių ataskaitų teikimo ir iš dalies automatizuotos darbo procedūros, kuriuos įgyvendino EMTTVĮ ir REA, buvo padidintas veiksmingumas. EACEA toliau paprastino ir optimizavo savo vidaus ir programų valdymo priemones. INEA patobulino ir supaprastino mokėjimo tvarką[10].

Iš vertinimų matyti, kad vykdomosios įstaigos įdiegė tinkamus procesus ir procedūras ir kad jos taiko vidaus kontrolės sistemas, kuriomis prisidedama prie jų veiksmingumo ir efektyvumo. Vykdomosios įstaigos parengė griežtus vidaus kontrolės standartus (išskyrus EACEA, kurios vidaus kontrolės sistema 2017 ir 2018 m. įvertinta kaip iš dalies veikianti),

[8] Be šių vertinimų, Europos Audito Rūmai atliko INEA veiklos, susijusios su Europos infrastruktūros tinklų priemonės įgyvendinimu, rezultatų auditą (2019 m. lapkričio 7 d. Specialioji ataskaita Nr. 19/2019 „INEA – davė naudos, bet reikia šalinti EITP trūkumus“). Kalbant apie INEA pagrindinius veiklos rezultatų rodiklius, Audito Rūmai pripažino, kad INEA tikslus pasiekė, tačiau rekomendavo nustatyti labiau į rezultatus orientuotus būsimų pagrindinių veiklos rezultatų uždavinius ir rodiklius. Atsakydama į Audito Rūmų ataskaitos pastabas, Komisija teigė, kad INEA pagrindiniai veiklos rezultatų rodikliai yra tinkami INEA veiklos rezultatams įvertinti pagal jos įgaliojimus, kuriuos jai suteikė Komisija, ir jie turėtų būti skiriami nuo pagrindinių veiklos rezultatų rodiklių, pagal kuriuos vertinami pačių programų rezultatai.

[9] Dėl mažo finansinio poveikio visam vykdomųjų įstaigų finansų portfeliui tokios išlygos buvo panaikintos trijų vykdomųjų įstaigų 2019 m. metinėse veiklos ataskaitose.

[10] Audito Rūmų specialiojoje ataskaitoje dėl INEA veiklos rezultatų patvirtinta, kad INEA valdymo rezultatai buvo geri, nes ji naudojo standartines procedūras.

įskaitant standartus dėl finansų ir žmogiškųjų išteklių valdymo. Vykdomosios įstaigos įdiegė daug kontrolės ir ataskaitų teikimo mechanizmų, leidžiančių atidžiai stebėti, kaip įgyvendinami tikslai, ir laiku bei veiksmingai užkirsti kelią jų veiklai kylančiai rizikai ir ją mažinti.

EACEA vertinime nurodyti dideli trūkumai, kurie nustatyti Vidaus audito tarnybai atliekant du auditus dėl dotacijų valdymo – nuo kvietimo teikti paraiškas iki sutarčių pasirašymo ir nuo projekto stebėsenos iki išmokėjimo. Tarp trūkumų – vykdomosios įstaigos vykdomų atrankos procedūrų, skirtų programoms „Erasmus +“ ir „Kūrybiška Europa“, rengimas ir įgyvendinimas. Audito rekomendacijose nurodyta, kad reikia imtis veiksmų dėl dotacijų kontrolės sąlygų, vertinimo proceso, vertinimo komitetų ir ekspertų vaidmens, taip pat sutarčių sudarymo etapo. Vykdomoji įstaiga parengė ir įgyvendino veiksmų planą, skirtą kiekvieno audito klausimams spręsti, ir pakeitė pasiūlymų vertinimo procedūras. Vienas iš pagrindinių veiksmų, kurio ėmėsi šios vykdomosios įstaigos naujoji vadovybė, buvo plataus masto organizaciniai pokyčiai, skirti vykdomosios įstaigos vidaus kontrolei gerinti ir jos geresnei struktūrai parengti. Padėtis jau pagerėjo – Vidaus audito tarnyba pripažino įvykdytomis pirmojo audito (nuo kvietimo teikti paraiškas iki sutarčių pasirašymo) rekomendacijas. Taigi, dėl šių vidaus kontrolės trūkumų vykdomosios įstaigos padaryta išlyga 2019 m. metinės veiklos ataskaitoje buvo panaikinta. Kalbant apie antrąjį auditą (nuo projekto stebėsenos iki mokėjimų), tikimasi, kad visos dar neįvykdytos Vidaus audito tarnybos rekomendacijos bus baigtos vykdyti iki 2020 m. vidurio. Komisija, visų pirma už EACEA atsakingi generaliniai direktoratai, atidžiai stebėjo, kaip buvo įgyvendinami vidaus kontrolės stiprinimo veiksmai panaudojant aiškesnius ir griežtesnius stebėsenos mechanizmus.

2. Viena ES programa, kurią valdo kelios vykdomosios įstaigos: kaip užtikrinti nuoseklų įgyvendinimą visose srityse

Laikotarpiu po 2014 m. mokslinių tyrimų programą „Horizontas 2020“ įgyvendino kelios vykdomosios įstaigos. „Horizontas 2020“ yra didžiausia pagal skiriamas lėšas vykdomosioms įstaigoms perduodama valdyti programa. 2013 m. Komisija nusprendė perduoti valdyti įvairias programos „Horizontas 2020“ kryptis keturioms skirtingoms vykdomosioms įstaigoms – REA, EMTTVĮ, INEA ir EASME. Siekiant užtikrinti nuoseklų programos „Horizontas 2020“ įgyvendinimą, 2014 m. sukurtas Bendrasis paramos centras (dabar vadinamas Bendro įgyvendinimo centru). Jam vadovauja Komisijos padalinys (Mokslinių tyrimų ir inovacijų GD). Jo tikslas – teikti Komisijos generaliniams direktoratams, vykdomosioms įstaigoms ir bendrosioms įmonėms, kurių veikla susijusi su programa, bendrą paramą, skirtą veiklos procesams, susijusiems su dotacijų valdymu, informacinėmis technologijomis, auditu, duomenų valdymu ir teisinėmis paslaugomis.

Nors visos keturios vykdomosios įstaigos pripažino, kad reikia laikytis labiau standartizuoto požiūrio mokslinių tyrimų srityje, tačiau dėl Europos mokslinių tyrimų tarybos ypatumų tai tapo iššūkiu EMTTVĮ. Vykdomoji įstaiga parodė, kad galima lanksčiai integruoti į bendrą koncepciją kai kuriuos labiau diferencijuotus savo veiklos aspektus. Tarp tų aspektų: dotacijos vienam paramos gavėjui, o ne tik institucijoms; ekspertų atrankos ir valdymo skirtumai; reikalavimas aprūpinti Mokslo tarybą ir su tuo susiję projektų ataskaitų teikimo ir tolesnių veiksmų stebėsenos skirtumai. Nors buvo susidurta su apribojimais, susijusiais su tuo, kaip greitai Bendrasis paramos centras galėjo parengti naujas informacinių technologijų priemones, siekdamas padėti įdiegti naujas priemones, nustatyta, kad jis reaguoja į konkrečius poreikius.

REA taip pat buvo įgaliota teikti administracinę ir logistinę paramą visiems subjektams, dalyvaujantiems valdant programą „Horizontas 2020“. Atlikus vertinimą nustatyta, kad išplėtus REA įgaliojimus, į kuriuos įtrauktas bendros administracinės ir logistinės paramos teikimas mokslinių tyrimų ir inovacijų bendruomenei, buvo užtikrintas didesnis nuoseklumas, visų pirma laikantis bendro požiūrio įgyvendinant programą „Horizontas 2020“. REA taip pat buvo įgaliota teikti dalyvių patvirtinimo paslaugas ne tik programai „Horizontas 2020“, bet ir įvairioms kitoms programoms: „Erasmus +“, „Kūrybiška Europa“, „Europa piliečiams“, ES pagalbos savanorių iniciatyvai, Mažųjų ir vidutinių įmonių konkurencingumo programai (COSME), Sveikatos ir vartotojų programoms, Anglių ir plieno mokslinių tyrimų fondui, Konkurencingumo ir inovacijų bendrajai programai, Vidaus saugumo fondui, Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondui, Teisių, lygybės ir pilietiškumo programai, Teisingumo programai ir vidaus rinkoje bei trečiosiose šalyse įgyvendinamų žemės ūkio produktų propagavimo priemonių fondui.

Nuo 2018 m. sausio 1 d., kaip elektroninio keitimosi duomenimis erdvės dalį (SEDIA), Komisija vykdomojoje įstaigoje REA centralizavo teisinį trečiųjų šalių patvirtinimą ir pasirengimą visų Komisijos padalinių ir vykdomųjų įstaigų, kurie įgyvendina dotacijas ir viešuosius pirkimus, finansinio pajėgumo vertinimams. REA teikė savo klientams ir kitiems suinteresuotiesiems subjektams veiksmingas aukštos kokybės paslaugas, susijusias su centrinės paramos paslaugų valdymu ir teikimu. Ji pasiekė arba viršijo savo tikslinius pagrindinius veiklos rezultatų rodiklius. Vykdomoji įstaiga gerai susitvarkė su padidėjusiu darbo krūviu, suteikus jai papildomus įgaliojimus, susijusius su SEDIA. Apskritai šie pokyčiai rodo, kad REA vis dažniau centralizuotai teikia paramos paslaugas Komisijos padaliniams ir vykdomosioms įstaigoms.

3. Viena vykdomoji įstaiga, valdanti kelias ES programas: kaip spręsti įvairovės klausimus

Iš vertinimų matyti, kad dirbant su santykinai daug įvairių teminių sričių ir užduočių gali kilti sunkumų vykdomųjų įstaigų veiklos veiksmingumui. Pavyzdžiui, vykdomajai įstaigai EACEA perduotos veiklos („Erasmus +“; programa „Kūrybiška Europa“, „Europa piliečiams“, Europos solidarumo korpuso programa ir ES pagalbos savanorių iniciatyva) mastas buvo toks, kad jai teko imtis pačių įvairiausių savo mastu ir apimtimi veiksmų. CHAFEA valdo programas vartotojų, sveikatos, žemės ūkio ir maisto saugos srityse. Jai, be kita ko, pavesti viešieji pirkimai, dotacijų valdymas ir politinių renginių organizavimas. Ši programų ir užduočių įvairovė lėmė tai, kad skirtingi CHAFEA padaliniai buvo organizuoti gana skirtingai. Dėl to darbo aplinka tapo sudėtinga, o sinergijos galimybės – ribotos.

EASME administruoja daug programų, tarp jų – COSME, „Horizontas 2020“, Aplinkos ir klimato politikos programą (LIFE) ir Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondą (EJRŽF). Nors apskritai vykdomosios įstaigos veiklos rezultatai buvo įvertinti kaip veiksmingi, programų portfelio įvairovė lėmė didelį darbo krūvį ir poreikį koordinuoti veiksmus su daugeliu atsakingų GD. Todėl valdyti naujus kvietimus teikti paraiškas ir vykdyti paskesnę veiklą tapo sudėtingiau.

Vykdomojoje įstaigoje INEA atliktame vertinime nustatyti su portfelio įvairove susiję sunkumai: pavyzdžiui, paminėta, kad efektyvumas galėtų padidėti, jei, rengiant darbo programas, visuose trijuose Europos infrastruktūros tinklų priemonės (EITP) sektoriuose – transporto, energetikos ir telekomunikacijų – kvietimai teikti paraiškas būtų planuojami geriau.

Vykdomųjų įstaigų programų portfeliai įvertinti kaip nuoseklūs, nors ir tikimasi didesnės sinergijos. 2016 m. pagal EITP Komisija ir INEA paskelbė kvietimą teikti paraiškas dėl sinergijos projektų energetikos ir transporto srityse. Šis bendras kvietimas nebuvo visiškai sėkmingas, nes tinkamumo sąlygos pagal EITP reglamentą buvo pernelyg ribojančios. Be to, tikėtasi EITP ir programos „Horizontas 2020“ transporto ir energetikos krypčių sinergijos, tačiau daugiausia dėl skirtingų terminų (moksliniai tyrimai užtrunka, kad būtų galima įgyvendinti jais grindžiamus infrastruktūros projektus) sinergija buvo mažesnė, nei tikėtasi[11].

EASME vertinime nurodoma, kad dėl įvairių programų, kurias administruoja vykdomoji įstaiga, teminių ryšių esama didelio potencialo pasiekti jų sinergiją. Nepaisant vykdomosios įstaigos įvairių programų skyrių organizacinės struktūros, padedančios bendradarbiauti įgyvendinant įvairias programas, vertinime nustatyta tendencija dirbti atskirose grupėse. Taip įvyko dėl skirtingų tikslų ir procedūrų, dėl kurių sunku išnaudoti sinergiją. Kita vertus, Europos įmonių tinklas, naudojamas tiek pagal programos „Horizontas 2020“ priemonę mažosioms ir vidutinėms įmonėms, tiek pagal programą COSME, buvo įvardytas kaip geras sinergijos pavyzdys. Į vienos vykdomosios įstaigos portfelį įtraukus programas LIFE ir „Horizontas 2020“ taip pat buvo galima užtikrinti papildomą įvairių projektų sinergiją, susijusią su tvarumu ir perėjimu prie neutralaus poveikio klimatui ekonomikos.

Kai kuriais atvejais, pvz., vykdomosiose įstaigose CHAFEA ir INEA, sinergiją taip pat reikėtų gerinti naudojant panašias informacinių technologijų priemones ir procesus. EITP telekomunikacijų krypties paramos gavėjų rūšys ir skaičiai skiriasi, palyginti su kitomis dviem EITP kryptimis, o tai riboja sinergijos galimybes. Įstaigoje EASME buvo bandoma suderinti įvairių programų procedūras ir šablonus. Programos „Horizontas 2020“ bendras požiūris ir bendros priemonės pradėti gana sėkmingai taikyti kitoms programoms vykdomojoje įstaigoje INEA (pagal EITP) ir vykdomojoje įstaigoje EASME (pagal EJRŽF ir COSME). CHAFEA rezultatai šiuo požiūriu riboti. Programai LIFE EASME ką tik pradėjo juos taikyti, todėl dar nėra jokio vertinimo.

Kuo didesnė teminių sričių įvairovė, tuo didesnis atsakingų GD skaičius. Tai turi įtakos atskirų vykdomųjų įstaigų valdymui, taip pat praktiniam vykdomųjų įstaigų ir GD bendradarbiavimui.

4. Santykiai su atsakingais GD – bendradarbiavimo sunkumai

Pagrindų reglamentu[12] visoms vykdomosioms įstaigoms nustatytos bendrosios nuostatos. Kiekviena vykdomoji įstaiga įsteigiama atskiru Komisijos sprendimu (steigimo aktu), o programos perduodamos įgaliojimų perdavimo aktais, kuriuose nurodyti atsakingi GD. Kiekvienos vykdomosios įstaigos ir atsakingo (-ų) GD susitarimo memorandumu nustatomos lanksčios nuostatos, kad būtų užtikrintas bendras politikos nuoseklumas ir komunikacija tarp vykdomosios įstaigos ir atsakingų GD, siekiant išvengti dubliavimosi ir mikrovaldymo. Komisija taip pat pateikė daugiau rekomendacijų gairėse dėl vykdomųjų įstaigų[13].
Iš esmės nenustatyta jokių vykdomųjų įstaigų ir atsakingų GD veiklos dubliavimosi, dalinio sutapimo ar neatitikimų atvejų. Nustatyta, kad vykdomųjų įstaigų ir atsakingų GD atsakomybės ribos apskritai yra aiškios. Atliekant vertinimą nustatyta, kad oficialūs ir neoficialūs vykdomųjų įstaigų ir Komisijos ryšiai yra pakankamai dažni, o jų mechanizmai –

[11] Audito Rūmų specialiojoje ataskaitoje dėl INEA veiklos rezultatų patvirtinta, kad kol kas didesnės EITP ir programos „Horizontas 2020“ sinergijos bei įvairių EITP krypčių sinergijos potencialas dar neišnaudotas.
[12] 2002 m. gruodžio 19 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 58/2003, nustatantis vykdomųjų įstaigų, kurioms pavedamos tam tikros Bendrijos programų valdymo užduotys, įstatus (OL L 11, 2003 m. sausio 16 d., p. 1).
[13] Iš Sąjungos biudžeto finansuojamų vykdomųjų įstaigų steigimo ir veiklos gairės (C(2014)9109).

pakankamai veiksmingi, kad atsakingi GD būtų informuojami apie vykdomųjų įstaigų veiklos rezultatus ir esamą padėtį įgyvendinant ES programas. Kaip vertingas dalykas, suteikiantis vykdomosioms įstaigoms daug patirties ir žinių apie atsakingų GD programas ir politiką (ypač pereinamuoju laikotarpiu), taip pat paminėtas Komisijos pareigūnų delegavimas eiti vadovaujamas pareigas vykdomosiose įstaigose bei didelė dalis darbuotojų, turinčių darbo Komisijos padaliniuose patirties. Tai taip pat padėjo skatinti glaudesnius abiejų pusių santykius.

Pasitaikė keletas atvejų, kai buvo pranešta apie darbo dubliavimąsi ir mikrovaldymą (CHAFEA). Dar keletu atvejų reikėjo geriau paaiškinti arba atnaujinti atsakingų GD atliekamą priežiūros vaidmenį (EACEA). Taip pat, kai EASME buvo suteikti įgaliojimai vykdyti naujas programas, kurias anksčiau valdė Komisija, ir kai, pavyzdžiui, Komisijos darbuotojai buvo įdarbinti EASME, kai kuriais atvejais užduočių pasidalijimas tarp vykdomosios įstaigos ir atsakingų GD buvo neaiškus. Keletu atvejų vertinimai parodė, kad susitarimo memorandumai ir gairės dėl vykdomųjų įstaigų gali būti patobulinti kai kuriais atvejais, geriau apibrėžus su valdymu susijusį atsakingų GD vaidmenį ir užduočių pasidalijimą tarp vykdomosios įstaigos ir atsakingo GD. Be to, 2019–2020 m. Komisijos vidaus audito tarnyba išanalizavo vykdomųjų įstaigų valdymo padėtį. Remdamasi šia analize, ji nustatė keletą geriausios patirties pavyzdžių arba pateikė patarimų (pvz., susijusių su aiškesne priežiūros apibrėžtimi, pagrindinio atsakingo generalinio direktorato vaidmeniu, vidaus kontrolės priežiūros ir atsiskaitymo nurodymais ir kt.). Į juos Komisijos tarnybos atsižvelgs persvarstydamos vykdomųjų įstaigų priežiūros sistemą.

Kliūtimi geriems vykdomųjų įstaigų ir atsakingų GD santykiams laikomas ir atstumas. Kiek tai susiję su CHAFEA, atstumas tarp vykdomosios įstaigos Liuksemburge ir kai kurių atsakingų GD Briuselyje buvo nurodytas kaip tam tikrų vykdomosios įstaigos ir Komisijos padalinių bendradarbiavimo sunkumų priežastis. EACEA vertinimas parodė, kad vykdomosios įstaigos perkėlimas Briuselyje netoli atsakingų GD pastatų padėjo užmegzti dialogą ir pagerino tarpusavio bendradarbiavimą.

Labai svarbu, kad vykdomosios įstaigos ir Komisijos padaliniai tarpusavyje bendrautų: siekiant palengvinti veiksmingą komunikaciją ir tiesioginius ryšius tarp vykdomosios įstaigos ir atsakingų GD, buvo priimtos įvairios oficialios priemonės (iniciatyvinių komitetų posėdžiai) arba neoficialios priemonės (reguliarūs Komisijos padalinio ir jos kontaktinio padalinio vykdomojoje įstaigoje susitikimai arba tiesioginė prieiga prie duomenų bazių). Komunikacija yra ypač svarbi tais atvejais, kai vykdomosios įstaigos turi pranešti apie programos įgyvendinimo rezultatus.

Vienas iš vykdomųjų įstaigų steigimo tikslų buvo leisti Komisijai pirmiausia sutelkti dėmesį į pagrindines savo užduotis. Vertinimuose patvirtinta, kad vykdomosios įstaigos ir jų vaidmuo įgyvendinant programas sudarė sąlygas Komisijai sutelkti dėmesį į politikos formavimą. Be to, politikos formavimas iš dalies grindžiamas grįžtamąja informacija apie programų ir projektų įgyvendinimą. Vykdomosios įstaigos atlieka svarbų vaidmenį renkant šią informaciją vietoje ir ją pertvarkant į Komisijos padaliniams reikalingą grįžtamąją informaciją apie vykdomą politiką. Iš vertinimų matyti, kad visos šešios vykdomosios įstaigos teikia Komisijai grįžtamąją informaciją apie vykdomą politiką, kartais konkrečias temas aptardamos labai išsamiai.
Grįžtamąją informaciją apie vykdomą politiką vykdomosios įstaigos teikia įvairiais kanalais: per susitikimus, ataskaitose, informaciniuose pranešimuose arba keisdamosi duomenimis. Politika gali būti remiama reguliariai arba reaguojant į konkrečius atsakingo GD prašymus. REA sukūrė visapusišką ir struktūruotą grįžtamosios informacijos apie vykdomą politiką

mechanizmą, sudarė projektų stebėsenos ir grįžtamosios informacijos apie vykdomą politiką teikimo darbo grupę ir parengė galimybių katalogą, kad padėtų atsakingiems GD geriau suformuluoti savo politikos rėmimo poreikius. Buvo organizuojamos konkrečios iniciatyvos didinti grįžtamosios informacijos apie vykdomą politiką aktualumą, pavyzdžiui, renginiai, kuriais siekta apžvelgti įgytą patirtį ir mokslinių tyrimų rezultatus įvairiose teminėse projektų grupėse ir sukurti personalo tinklą. REA padarė pažangą šioje srityje: ji parengė metinius grįžtamosios informacijos apie vykdomą politiką planus, pritaikytus kiekvienai pavestos programos daliai, dėl kurios vykdomoji agentūra yra susitarusi su atsakingu generaliniu direktoratu. 2016 m. liepos mėn. EACEA priėmė žinių valdymo strategiją. Vėliau buvo parengtas įvairių vykdomosios įstaigos padalinių praktikos aprašas, išnagrinėtos tobulinimo galimybės ir nustatyta, ko reikia šiam potencialui išnaudoti. Taip pat buvo pasiūlyti kai kurie politikos rėmimo vertinimo rodikliai. INEA reguliariai teikia atsakingiems GD ataskaitas apie šalis kartu su išsamia informacija apie projektus, kurie remiami pagal EITP programą, taip pat ataskaitas apie kiekvieną kelias šalis apimantį transporto projektą (transeuropinio transporto tinklo koridoriai). CHAFEA su atsakingais GD dalijosi savo stebėsenos duomenų baze. EMTTVĮ, rengdama informacinius pranešimus ir duomenų analizę, suteikė naudingos grįžtamosios informacijos Komisijos tarnyboms. Tokiu būdu buvo reaguojama į konkrečius paramos prašymus teikti informaciją ir (arba) analizuoti konkrečias politikos temas, pavyzdžiui, klimato kaitos, dirbtinio intelekto ir gravitacinių bangų. EASME grįžtamoji informacija apie vykdomą energijos vartojimo efektyvumo politiką buvo laikoma gerąja patirtimi dėl jos turinio (EASME pateikta informacija buvo tinkama, kokybiška ir visada labai naudinga) ir savalaikiškumo.

Tačiau iš vertinimų matyti, kad, nepaisant šios gerosios patirties, iš vykdomųjų įstaigų gauta politikos grįžtamoji informacija paprastai būna nepakankamai standartizuota ir rengiama *ad hoc*. Reikia, kad Komisijos tarnybos labiau pripažintų vykdomųjų įstaigų teikiamą politikos grįžtamąją informaciją ir geriau apie ją suprastų. Vykdomosios įstaigos ir Komisija turi dar labiau suderinti, koks turi būti šios grįžtamosios informacijos apie vykdomą politiką turinys, pobūdis, kiekis ir teikimo reguliarumas. Vertinime pabrėžiama, kad vienas iš pagrindinių ateinančio programavimo laikotarpio uždavinių yra poreikis vykdomosioms įstaigoms ir Komisijai glaudžiau bendradarbiauti ir susitarti dėl dalijimosi informacija.

Tokio principo taikymo pavyzdys – Bendrasis paramos centras, skirtas programai „Horizontas 2020“. Bendrasis paramos centras pradėjo procesą – grįžtamąją informaciją apie vykdomą politiką apibrėžė kaip veiklos procesą, vykdomą kartu su vykdomosiomis įstaigomis, sprendžiančiomis programos „Horizontas 2020“ klausimus. Tam prireiks informacijos ir iš atsakingų GD, siekiant geriau apibrėžti ir suformuluoti poreikius, susijusius su politikai formuoti svarbios informacijos gavimu, ir iš vykdomųjų įstaigų, kad būtų galima nustatyti, kas gali būti naudinga.

2019–2020 m. Komisijos Vidaus audito tarnyba analizavo, kaip vykdomosios įstaigos ir bendrosios įmonės, įgyvendinančios programą „Horizontas 2020“, teikia grįžtamąją informaciją apie vykdomą politiką. Remdamasi šia analize, ji nustatė keletą geriausios patirties pavyzdžių arba pateikė patarimų, kurie galėtų būti įgyvendinti rengiant būsimus grįžtamosios informacijos apie vykdomą politiką teikimo mechanizmus: pvz., apibrėžiant grįžtamąją informaciją apie vykdomą politiką ir jos teikimo procesą, nustatant tokios informacijos poreikius arba palengvinant jos gavimą iš įvairių programų (ne tik iš grindžiamų politika, bet ir tų, kurios yra grindžiamos principu „iš apačios į viršų“). Ši analizė buvo skirta konkrečiai programai „Horizontas 2020“, bet ji galėtų apimti ir kitų ES programų valdymą.

5. Glaudūs ryšiai su paramos gavėjais – specialūs vieno langelio principu grindžiami centrai, nuolat siekiant geresnių paslaugų

Visos vykdomosios įstaigos pasiekė savo tikslus, susijusius su glaudžių ryšių palaikymu su paramos gavėjais ir ES programų matomumu. Visoms šešioms vykdomosioms įstaigoms buvo naudingas didelis jų valdomų programų paramos gavėjų pasitenkinimo lygis: 76 proc. – EASME, 80 proc. – CHAFEA, 86 proc. – REA, 87 proc. – INEA, 89 proc. – EACEA ir EMTTVĮ. Kai kurios vykdomosios įstaigos (REA, EACEA ir CHAFEA) taip pat pasitelkia nepriklausomus išorės ekspertus, kad įvertintų pasiūlymus. Tų ekspertų pasitenkinimas vykdomųjų įstaigų teikiamomis paslaugomis irgi labai didelis. Pasitenkinimo lygis tarp pareiškėjų, kurių paraiškos buvo atmestos, akivaizdžiai mažesnis. CHAFEA taip pat vertina paslaugų teikėjų pasitenkinimo lygį, nes vykdo viešųjų pirkimų veiklą. Palyginti žemas paslaugų teikėjų pasitenkinimas (58 proc.) yra susijęs tiek su šios finansinės priemonės pobūdžiu, tiek su tam tikrais CHAFEA teikiamų paslaugų kokybės aspektais, pavyzdžiui, paraiškos išnagrinėjimo laiku, grįžtamąja informacija apie pasiūlymą, derybų dėl sutarties procedūra ir kitais vykdomosios įstaigos paslaugų aspektais.

Įvairių vertinimų metu atliktuose tyrimuose paramos gavėjai gyrė keletą supaprastinimų (CHAFEA), aukštą profesionalumo lygį (INEA), į paslaugas orientuotą požiūrį (EASME), didelę personalo kompetenciją (INEA), veiksmingas procedūras (INEA), patobulintas ir supaprastintas mokėjimų procedūras (INEA).

Paramos gavėjai ir pareiškėjai, kurių paraiškos buvo atmestos, taip pat nurodė tobulintinas sritis. Be kita ko, verta paminėti: geresnę komunikaciją ir grįžtamąją informaciją (INEA); tolesnį procesų, susijusių su nepriklausomų ekspertų atranka, ekspertų sąrašų patvirtinimu ir Komisijos darbuotojų dalyvavimu projektų stebėsenos veikloje, konsolidavimą (REA); esamų IT priemonių patogumą naudoti ir funkcionalumą (REA, CHAFEA, EACEA, INEA); išorės komunikacijos veiklą (EACEA); atsakymo pateikimo konkurso dalyviams laiką (EASME); etikos aspektų vertinimo ir stebėsenos procesą (EMTTVĮ).

Vykdomosios įstaigos įgyvendino kelis veiksmus, kad padidintų programų matomumą. Tai, be kita ko, informacijos dienos, projektų valdymo seminarai, aktyvus naudojimasis socialinės žiniasklaidos priemonėmis ir kokybiška grafinės bei komunikacijos medžiaga. Vykdomosios įstaigos patobulino savo interneto svetaines, pateikdamos su tokiomis programomis susijusią medžiagą, kaip antai informaciją apie projektus, brošiūras, žemėlapius ir statistinius duomenis. Daugelis vykdomųjų įstaigų naudojamų komunikacijos kanalų padėjo padidinti programų matomumą.

6. Daug sutaupytų lėšų ir įgyvendinti supaprastinimai – nuolatinis didesnio išlaidų efektyvumo siekis

Iš vertinimų matyti, kad labai skiriasi vykdomųjų įstaigų patirtos programų valdymo išlaidos. Nustatyta, kad vykdomosios įstaigos, įgyvendinančios programą „Horizontas 2020“, yra ekonomiškai efektyvesnės nei EACEA ir CHAFEA. Programų valdymo išlaidų vertės šioje vykdomųjų įstaigų grupėje (jų mokėjimams skirtų administracinių ir veiklos biudžetų santykis) buvo mažesnės už visų vykdomųjų įstaigų 4,72 proc. vidurkį ir 2016 m. svyravo nuo 0,89 proc. (INEA) iki 3,61 proc. (REA, įskaitant bendrų administracinės ir logistinės paramos paslaugų teikimą[14]). 2016 m. CHAFEA programų valdymo išlaidos sudarė 10,11 proc.,

[14]Atmetus bendros administracinės ir logistinės paramos paslaugas, REA administracinio ir veiklos biudžetų santykis tampa lygus 2,58 proc.

EACEA – 7,20 proc. Šių dviejų vykdomųjų įstaigų vienam asmeniui tenkančio biudžeto vertės taip pat mažiausios – 2016 m. jos atitinkamai sudarė 1,46 mln. EUR (EACEA) ir 1,37 mln. EUR (CHAFEA) (palyginti su visų vykdomųjų įstaigų 3,65 mln. EUR vidurkiu). EACEA atveju tai daugiausia susiję su programų portfelio sudėtingumu ir įvairove, pareiškėjų ir paramos gavėjų įvairove, dideliu paraiškų ir dotacijų kiekiu, taip pat su nedidele jų vidutine apimtimi. CHAFEA atveju tai susiję su programų portfelio įvairove, mažu vykdomosios įstaigos dydžiu ir didesnėmis vidutinėmis personalo išlaidomis, kurios siejamos su jų aukšto lygio ekspertinėmis žiniomis ir vykdomosios įstaigos buvimo vieta.

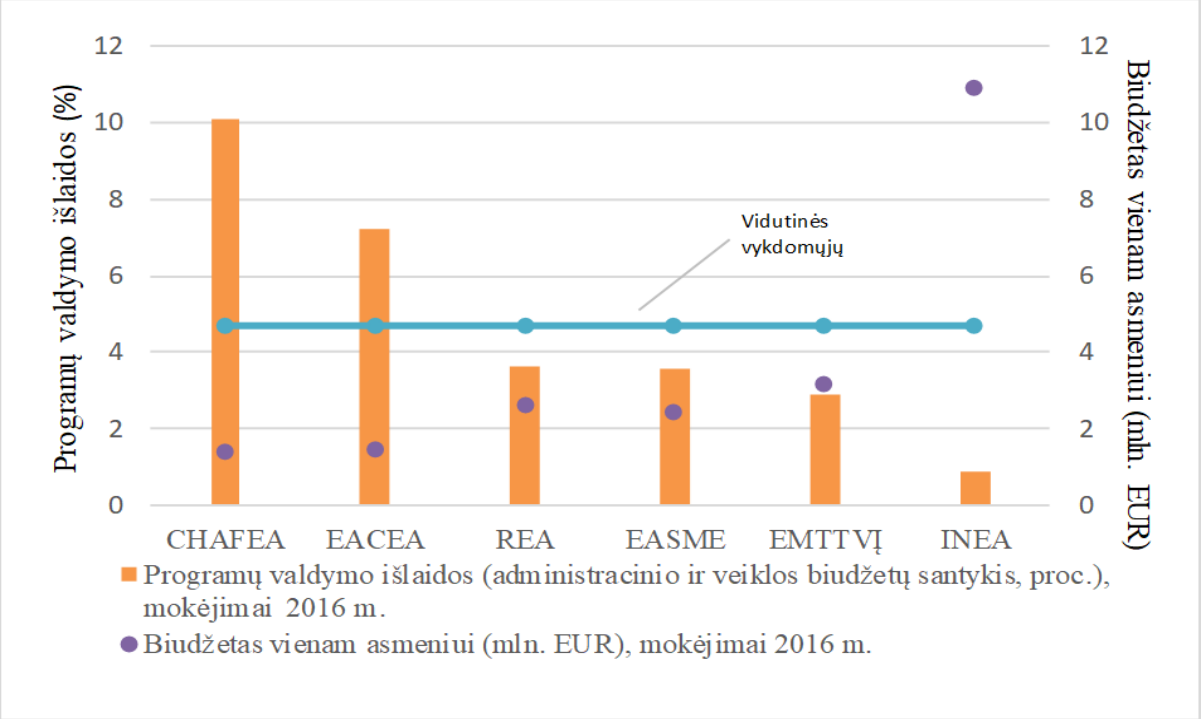


Diagrama. Programų valdymo ir biudžeto išlaidos vienam asmeniui
Šaltinis. Trimečiai vykdomųjų įstaigų vertinimai

Atlikus vykdomųjų įstaigų retrospektyvią sąnaudų ir naudos analizę paaiškėjo, kad visais atvejais vykdomosios įstaigos scenarijus yra ekonomiškai efektyvus sprendimas, palyginti su scenarijumi, pagal kurį Komisija pati įgyvendintų programas. Toliau pateikiamoje lentelėje faktinės sutaupytos lėšos lyginamos su dviem 2013 m. parengtų įverčių rinkiniais. Pirmąjį rinkinį pateikė išorės rangovas, atlikęs *ex ante* sąnaudų ir naudos analizę prieš Komisijai priimant sprendimą perduoti 2014–2020 m. programas vykdomosioms įstaigoms[15]. Antrasis buvo nustatytas Komisijos konkrečiose finansinėse ataskaitose[16] dėl kiekvienos vykdomosios įstaigos, kuriose atsižvelgiama į didesnę siektiną sinergiją (tikintis, kad bus sutaupyta daugiau lėšų).

[15]2013 m. rugpjūčio 19 d. Komisijos galutinė ataskaita „Tam tikrų užduočių, susijusių su 2014–2020 m. Sąjungos programų įgyvendinimu, perdavimo vykdomosioms įstaigoms sąnaudų ir naudos analizė“.
[16]Komisijos komunikatas SEC(2013) 493 ir paskutiniai konkrečių finansinių ataskaitų, pateiktų kartu su vykdomųjų įstaigų steigimo aktais, pakeitimai: 2017 m. liepos 14 d. C(2017)4900, skirta REA; 2013 m. gruodžio 23 d. C(2013)801, skirta INEA; 2013 m. gruodžio 17 d. C(2013)9048, skirta EMTTVĮ; 2014 m. spalio 2 d. C(2014)6944, skirta EASME; 2018 m. lapkričio 13 d. C(2018)1716, skirta EACEA ir 2014 m. gruodžio 17 d. C(2014)927, skirta CHAFEA.

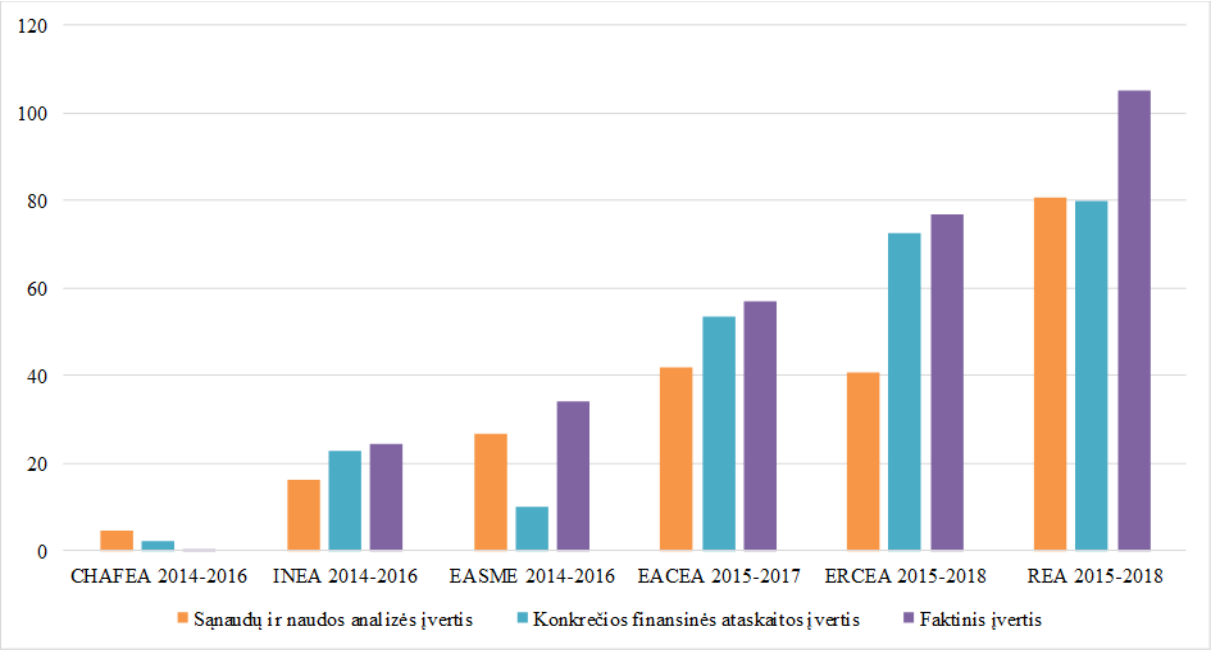


Diagrama. Per trejų metų vertinimo laikotarpį sutaupytų lėšų įverčiai, palyginti su faktiškai sutaupytomis lėšomis, mln. EUR
Šaltinis. Trimečiai vykdomųjų įstaigų vertinimai[17]

Iš šešių analizių rezultatų matyti, kad sutaupytos lėšos skiriasi nuo 2013 m. įverčių. Dauguma vykdomųjų įstaigų (išskyrus CHAFEA) labai viršijo pirminius išlaidų mažinimo įverčius. EASME ir REA sutaupė daug daugiau, nei iš pradžių tikėtasi, po jų eina EMTTVĮ, EACEA ir INEA[18]. CHAFEA sutaupė daug mažiau lėšų, nei iš pradžių planuota (0,4 mln. EUR, palyginti su 4,4 mln. EUR 2013 m. sąnaudų ir naudos analizėje ir 2,3 mln. EUR pagal specialiųjų finansinių ataskaitų įverčius).

Ataskaitose nurodytos kelios priežastys, dėl kurių pavyko sutaupyti daugumai vykdomųjų įstaigų. Sutaupyti lėšų visų pirma padėjo tai, kad vykdomojoje įstaigoje dirbo didesnė dalis darbuotojų, dėl kurių patiriama mažiau išlaidų (pagal sutartis dirbančių darbuotojų), o tai patvirtina *ex ante* sąnaudų ir naudos analizės išvadas. Taip pat buvo sutaupyta daug infrastruktūros ir veiklos išlaidų (INEA, EASME, REA). Kita priežastis, dėl kurios pavyko sutaupyti, buvo ta, kad, palyginti su 2013 m. prognozėmis, vykdomosiose įstaigose faktiškai dirbo mažiau darbuotojų. Šie mažesni darbuotojų skaičiai susiję su darbuotojų skaičiaus sumažinimu konkrečiose finansinėse ataskaitose, palyginti su *ex ante* sąnaudų ir naudos analizėmis, ir dideliu laisvų darbo vietų skaičiumi pirmaisiais įgyvendinimo metais (2014–2015 m.).

Galiausiai, vertinimo laikotarpiu visoms vykdomosioms įstaigoms būdinga tai, kad jos nuolat imasi veiklos priemonių savo veiksmingumui toliau didinti. Visų pirma vykdomosios įstaigos, bendradarbiaudamos su Komisija, toliau tobulino savo procedūras ir programų valdymo funkcijas ir įdiegė keletą supaprastinimų. Procedūros tapo vis dažniau vykdomos elektroniniu

[17]Nuo vertinimo laikotarpio pradžios buvo iš esmės pakeisti REA įgaliojimai, todėl pradinių sąnaudų ir naudos analizės įverčių palyginimas su konkrečių finansinių ataskaitų įverčiais ir faktiniais skaičiais turi būti atidžiai įvertinti, atsižvelgiant į užduočių ir darbo krūvio lygio pokyčius. Šioje diagramoje parodytos visų vykdomųjų įstaigų sutaupytos lėšos, siekiant jas palyginti tarpusavyje.

[18] Audito Rūmų specialiojoje ataskaitoje dėl INEA veiklos rezultatų taip pat patvirtinta, kad administracinės išlaidos buvo mažesnės (nors išlaidos personalui buvo šiek tiek didesnės).

būdu (bepopierės darbo procedūros, e. pasiūlymų teikimas, į elektronines formas integruotos automatinio tikrinimo funkcijos, projektų ataskaitų automatizavimas paramos gavėjams ir pan.) ir buvo sukurtos naujos IT priemonės procedūroms supaprastinti. Keturiose vykdomosiose įstaigose, kurios valdo programą „Horizontas 2020“, atlikti šie patobulinimai ir paprastinimai: platesnis nuotolinio pasiūlymų vertinimo taikymas; nustatytas bendras taisyklių rinkinys; susitarimų dėl dotacijų elektroninis parašas; dalyvių portalas – vieno langelio principu grindžiamas portalas, skirtas bendravimui su dalyviais; vienoda kompensavimo norma; netiesioginėms išlaidoms taikoma fiksuotoji norma.

Tačiau iš ataskaitų matyti, kad vertinimo laikotarpiu personalo išlaidos visais atvejais padidėjo daugiau nei pradiniai 2013 m. įverčiai. Iš dalies taip yra dėl to, kad vykdomosios įstaigos turi pritraukti ir įdarbinti daugiau specializuotų (taigi ir brangesnių) darbuotojų, nei iš pradžių buvo numatyta. Kita priežastis – su personalo išlaidomis susijusios sąnaudos konkrečiose finansinėse ataskaitose numatytos neatsižvelgus į personalo atlyginimų indeksavimą, paaukštinimą pareigose ir darbo stažo didėjimą. CHAFEA atveju personalo išlaidoms taip pat turėjo įtakos poreikis samdyti aukštesnės pareigų grupės darbuotojus, kad darbas Liuksemburge įsikūrusioje vykdomojoje įstaigoje išliktų patrauklus. Tai yra tam tikra patirtis, iš kurios reikia pasimokyti ir į ją atsižvelgti prieš perduodant 2021–2027 m. ES programų įgyvendinimą vykdomosioms įstaigoms.

7. Žmogiškųjų išteklių valdymas – teigiami rezultatai, bet ateityje laukia sunkumai

Darbuotojų skaičius vykdomosiose įstaigose nustatomas ES biudžete, o su kiekviena vykdomajai įstaigai perduodama programa tas skaičius atitinkamai koreguojamas. Dėl šio ryšio tarp programos ir darbuotojų skaičiaus atsiranda tam tikras nelankstumas, kuris vykdomosioms įstaigoms trukdė lanksčiai naudoti savo darbo jėgą esant didžiausiems darbo krūviams[19]. Nepaisant to, per vertinamąjį laikotarpį kai kurios vykdomosios įstaigos įgijo gerosios patirties dinamiškai perorientuodamos darbuotojus įstaigos viduje pagal galiojančias taisykles.

Didžioji vykdomųjų įstaigų darbuotojų dauguma skiriama programai įgyvendinti ir tik apie 10 proc. – pagalbinėms funkcijoms vykdyti, o tai – mažiau nei Komisijoje[20]. Atsižvelgiant į jų užduotį įgyvendinti didelę ES biudžeto dalį, finansų srityje dirba apie 25 proc. vykdomųjų įstaigų darbuotojų (palyginti su 9 proc. Komisijos darbuotojų). Šie skaičiai rodo, kad vykdomųjų įstaigų dėmesį veiksmų programų valdymui ir susijusioms finansinėms užduotims tinkamai atspindi jų darbuotojų organizaciniai vaidmenys.

2016 m. atlikto darbuotojų nuomonės tyrimo rezultatai parodė, kad penkių iš šešių vykdomųjų įstaigų darbuotojų motyvacija[21] viršijo Komisijos vidurkį. EACEA, EMTTVĮ, INEA ir REA darbuotojų motyvacijos vertės svyravo nuo 65 proc. iki 70 proc., palyginti su 64 proc. Komisijos vidurkiu. CHAFEA darbuotojų nuomonės tyrimas parodė, kad darbuotojų gerovė mažesnė, palyginti su kitomis vykdomosiomis įstaigomis, taip pat mažėja darbuotojų motyvacija. Vertinime tai paaiškinama mažu vykdomosios įstaigos dydžiu ir jos santykine

[19] Audito Rūmų specialiojoje ataskaitoje dėl INEA veiklos rezultatų taip pat nustatytas poreikis lanksčiau paskirstyti tos pačios vykdomosios įstaigos darbuotojus skirtingoms programoms vykdyti.

[20] Atsižvelgiant į visas Komisijos darbo vietas, 2018 m. administracinės paramos ir koordinavimo funkcijoms vykdyti buvo paskirta 27 proc. darbo vietų. Ši procentinė dalis nuo 2012 m. buvo palyginti stabili ir tinkamai atspindi įsipareigojimus ir susijusias institucijų užduotis.

[21] Darbuotojų motyvacija yra suvestinis rodiklis. Išsamus smulkesnių klausimų sąrašas pateikiamas tarnybų darbiniuose dokumentuose, susijusiuose su įvairiais vertinimais.

atskirtimi nuo kitų vykdomųjų įstaigų, nes ji įsikūrusi Liuksemburge. Tai sutrukdė CHAFEA darbuotojams taip pat aktyviai dalyvauti šešių vykdomųjų įstaigų darbo rinkoje.

Iš esmės apklausa parodė, kad personalas vykdomąsias įstaigas vertina kaip motyvaciją skatinančias ir dinamines darbo vietas, kuriose vyksta puiki vidaus komunikacija bei veiksmingi procesai bei procedūros. Darbuotojai taip pat laikosi nuomonės, kad vykdomosios įstaigos skatina bendradarbiavimu grindžiamą darbą, taip pat skatina taikyti naujus ir geresnius darbo metodus.

Tačiau tame pačiame tyrime darbuotojai ne taip palankiai atsiliepė apie savo karjeros raidą ir judumo galimybes. Keturiose iš šešių vykdomųjų įstaigų šis rodiklis yra mažesnis už Komisijos vidurkį: ypač mažesnėse vykdomosiose įstaigose darbuotojams sunku pakeisti darbo vietą į atitinkančią jų įgūdžius ir gebėjimus.

Remdamosi gerai apgalvotais dalyvaujamaisiais procesais, vykdomosios įstaigos parengė strategijas, o šios padėjo joms veiksmingai imtis tolesnių veiksmų, susijusių su darbuotojų nuomonės tyrime nustatytais pagrindiniais žmogiškųjų išteklių klausimais. Kalbant apie teigiamus pokyčius, svarbu pabrėžti didesnį įdarbinimo kanalų diferencijavimą, įtraukiant Europos personalo atrankos tarnybą į bendresnio profilio darbuotojų atranką ir pačių vykdomųjų įstaigų procesus, susijusius su specialistų poreikiais. Ši diferenciacija padėjo išvengti kliūčių vykstant įdarbinimo procesams, visų pirma, kai reikėjo greitai priimti daug darbuotojų.

2018 m. atliktos darbuotojų apklausos rezultatai rodo, kad apskritai vykdomųjų įstaigų pastangos pasiteisino, nes pagrindinių rodiklių rezultatai dar pagerėjo, išskyrus EACEA rezultatus, kurie nepagerėjo iš dalies dėl sunkumų, 2018 m. kilusių vidaus kontrolės srityje. Atlikus vertinimą nustatyta, kad, remiantis dabartinėmis bendromis taisyklėmis ir procedūromis, reikia siekti didesnės sinergijos ir veiksmingumo sprendžiant žmogiškųjų išteklių klausimus. Tačiau atliekant vertinimus buvo nustatytos problemos, kurias dar reikia spręsti, pvz., toliau plėtoti darbuotojų gebėjimus grįžtamosios informacijos apie vykdomą politiką srityje, taip pat daugiau investuoti į profesinį orientavimą ir kvalifikacijos kėlimą.

8. Įgaliojimų pakeitimas – lemiamas momentas

Naujo programavimo laikotarpio pradžia (2014 m. ir 2021 m.) – vykdomosioms įstaigoms sudėtingas laikas. Jų įgaliojimai keičiami siekiant patikėti joms naujos kartos programų valdymą. Jos turi įdiegti procedūras naujoms programoms pradėti, bet kartu sekti ir vykdyti mokėjimus už ankstesnių programų projektus. 2014 m. naujų programų valdymas reiškė didesnius finansinius asignavimus, kuriems reikia kurti naujas valdymo struktūras, informacinių technologijų sistemas ir paramos paslaugas, skirtas plėtrai remti, taip pat didelio darbuotojų skaičiaus įdarbinimo problemos sprendimą. Šiam pereinamajam laikotarpiui būdingas valdymo sudėtingumas, susijęs su dviejų skirtingų taisyklių, procesų ir procedūrų rinkinių įgyvendinimu. Nepaisant šių sudėtingų aplinkybių, naujo programavimo laikotarpio pradžioje (2014–2015 m.) vykdomosios įstaigos buvo laikomos efektyviomis, nes jos daug išteklių investavo į naujų programų procedūrų supaprastinimą ir pagrindimą. Didžiausią poveikį pajuto EASME ir INEA, kurių darbuotojų skaičius 2013–2016 m. padidėjo atitinkamai 175 proc. ir 147 proc., o per tą patį laikotarpį jų biudžetas atitinkamai padidėjo

maždaug 220 proc. ir 350 proc. Dėl šio intensyvaus pradinio etapo EASME ir INEA neatitiko kai kurių pagrindinių veiklos rezultatų rodiklių[22].

Vykdomosioms įstaigoms suteikus naujus įgaliojimus, jos turėjo teminiu požiūriu skirtingesnius portfelius (žr. 3 skirsnį), o jų veiklą prižiūrėjo daugiau atsakingų GD (žr. 4 skirsnį). Tai visų pirma pasakytina apie CHAFEA ir INEA, kurių atsakingų GD padaugėjo nuo vieno iki keturių, ir EASME, kurios veiklą prižiūrėjo septyni atsakingi GD, palyginti su keturiais GD ankstesniais programavimo laikotarpiais. Atliekant vertinimą taip pat nustatyta, kad vykdomųjų įstaigų ir atsakingų GD, kuriems pirmą kartą perduotos programų įgyvendinimo užduotys, bendradarbiavimas turėjo didėti pirmaisiais metais po programų perdavimo, siekiant sukurti vykdomųjų įstaigų ir atsakingų GD tarpusavio pasitikėjimo ryšį. Tai turėjo įtakos vykdomosios įstaigos valdymui (žr. 4 skirsnį) ir nusistovėjusiai jos bendradarbiavimo su atsakingais GD praktikai. CHAFEA, INEA ir EASME taip pat pakeitė pavadinimus ir akronimus, kurie yra svarbūs matomumo ir glaudžių ryšių su paramos gavėjais požiūriu, tačiau iš vertinimų matyti, kad tokie pakeitimai neturėjo didelio poveikio (žr. 5 skirsnį). Pakeitimai taip pat turėjo įtakos vykdomųjų įstaigų organizacinėms struktūroms. INEA ir EASME įdiegė naują valdymo lygmenį. Apskritai, atlikus vertinimą, vykdomųjų įstaigų vidaus organizacinė struktūra buvo įvertinta kaip glaudžiai suderinta su joms patikėtomis užduotimis. Be to, EACEA ir EASME paminėjo, kad šių vykdomųjų įstaigų struktūrą būtų galima pagerinti, o atlikus CHAFEA vertinimą nustatyta, kad mažas jos dydis kelia sunkumų, ypač veiklos tęstinumo požiūriu. Palyginti mažas vykdomosios įstaigos dydis turi akivaizdžių pasekmių jos gebėjimui išlaikyti žinias ir veiklos tęstinumą tais atvejais, kai pagrindiniai darbuotojai netikėtai palieka vykdomąją įstaigą arba kai pasikeičia jų užduotis įstaigos viduje.

Programavimo laikotarpiu buvo pakeisti REA, EASME, INEA ir EACEA įgaliojimai. Per nagrinėjamą laikotarpį EACEA įgaliojimai pratęsti kelis kartus. Iš vertinimų matyti, kad vykdomosios įstaigos, kurias paveikė šie pokyčiai, lanksčiai ir veiksmingai sprendė įgaliojimų pratęsimo klausimą. Visoms keturioms vykdomosioms įstaigoms pavyko susidoroti su padidėjusiu darbo krūviu ir (arba) papildomomis užduotimis. Tačiau iš vertinimų matyti, kad perdavimo procedūra (sąnaudų ir naudos analizė, informacija, teikiama Tarybos vykdomųjų įstaigų komitetui, perdavimo aktų pakeitimai ir kt.) pasirodė esanti per daug sudėtinga, kad būtų galima ribotam laikui pratęsti įgaliojimus. Iš tiesų šiuo metu nėra supaprastintos perdavimo procedūros, taikomos ribotam įgaliojimų pratęsimui per programavimo laikotarpį. Dėl šio riboto pratęsimo Komisijos tarnyboms ir vykdomosioms įstaigoms teko nereikalinga našta.

Išvada

Visų šešių vykdomųjų įstaigų vertinimai patvirtino jų gerus veiklos rezultatus ir jų pridėtinę vertę valdant ES programas. Tačiau jie atskleidė kai kuriuos sunkumus, su kuriais vis dar susiduria vykdomosios įstaigos. Kai kurios problemos yra bendros visoms vykdomosioms įstaigoms. Viena iš jų yra vykdomųjų įstaigų Komisijai teikiamos grįžtamosios informacijos apie vykdomą politiką kokybė, kita – būtinybė atnaujinti tam tikrus teisinės sistemos aspektus (vykdomųjų įstaigų susitarimo memorandumus arba gaires). Kitos problemos yra daugiau susijusios su konkrečiomis vykdomosiomis įstaigomis ir kyla dėl vykdomosios įstaigos

[22]INEA – laikas iki išmokėjimo pagal TEN-T programą 2015 m., įsipareigojimų asignavimų įvykdymas pagal TEN-T ir programą „Marco Polo II“ 2014 m., EASME – laikas iki dotacijos suteikimo pagal programą „Horizontas 2020“ (išskyrus energijos vartojimo efektyvumą) 2014–2015 m., programą LIFE (tik 2015 m.) ir projektą „Spartus inovacijų diegimas“ (2014–2016 m.).

dydžio, jos įsikūrimo vietos, valdomo programų portfelio įvairovės arba su vidaus kontrole susijusių klausimų. Komisija ir vykdomosios įstaigos rengia ir įgyvendina veiksmų planus, skirtus nustatytiems trūkumams šalinti ir būsimoms problemoms spręsti.

Kai kuriuos atsakymus į šiuos klausimus taip pat reikės aptarti svarstant vykdomųjų įstaigų ateitį. Komisija pateikė pasiūlymus dėl kitos kartos ES programų (2021–2027 m.) ir šiuo metu atlieka sąnaudų ir naudos analizę, kad nustatytų, kokį tinkamą vaidmenį įgyvendinant šiuos pasiūlymus vykdomosios įstaigos turėtų atlikti. Šiuo tikslu vykdomosios įstaigos turi gebėti nuolat gerinti savo veiklos rezultatus, toliau dirbti ekonomiškai efektyviai ir glaudžiau bendradarbiauti su Komisija. Per šį bendrą vertinimo procesą įgyta patirtis padės svarstant kitos kartos ES programų perdavimą vykdomosioms įstaigoms.