KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.4.2020 r.
COM(2020) 184 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

Ocena Agencji Wykonawczej ds. Konsumentów, Zdrowia, Rolnictwa i Żywności, Agencji Wykonawczej ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci, Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego, Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych oraz Agencji Wykonawczej Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych

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

Wprowadzenie

Aby osiągać swoje cele, Unia Europejska wspiera liczne obszary polityki w drodze różnych programów finansowania. W ramach tych programów państwa członkowskie, przedsiębiorstwa, naukowcy, organizacje pozarządowe i inne podmioty otrzymują dotacje i inne formy finansowania. Zgodnie z art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej za wykonanie budżetu odpowiada Komisja. Zgodnie z art. 62 rozporządzenia finansowego Komisja wykonuje budżet bezpośrednio, w ramach zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi lub pośrednio w drodze powierzenia zadań związanych z wykonaniem budżetu osobom trzecim (takim jak państwa trzecie, organizacje w państwach członkowskich, organizacje międzynarodowe, partnerstwa publiczno-prywatne).

W przypadku programów zarządzanych bezpośrednio Komisja postanowiła w 2003 r., że w kontekście realizacji niektórych programów właściwe byłoby przekazanie zarządzania niektórymi zadaniami agencjom wykonawczym, co umożliwiłoby Komisji skoncentrowanie się na jej podstawowych zadaniach. Agencje utworzono[1] jako wyspecjalizowane podmioty realizujące pewne konkretne zadania przez cały okres trwania danego projektu, wykonujące budżet i dostarczające odpowiednich informacji osobom odpowiedzialnym za wyznaczanie kierunków polityki. Agencje wykonawcze są niezależnymi podmiotami działającymi pod nadzorem Komisji.

Aby osiągnąć swoje cele, agencje przeprowadzają procedury udzielania dotacji i zamówień publicznych, zarządzają umowami i wdrażają niezbędne procedury budżetowe. Co więcej, agencje zapewniają wsparcie przy realizacji programów obejmujące gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie informacji na temat takiej realizacji. Monitorują one postępy i wpływ projektów. Informują potencjalnych wnioskodawców o możliwościach finansowania oraz wspierają wnioskodawców i beneficjentów w zakresie stosowania procedur. Informują Komisję o przebiegu realizacji programów, wynikach projektów i ich wpływie. Zlecanie na zewnątrz zadań w zakresie zarządzania powinno jednakże pozostać w granicach ustalonych przez system instytucjonalny ustanowiony w Traktacie. Oznacza to, że zadań powierzonych instytucjom na mocy Traktatu, wymagających swobody decyzyjnej w zakresie przekładania decyzji politycznych na działania, nie powinno się zlecać na zewnątrz. Zlecanie na zewnątrz powinno ponadto podlegać analizie kosztów i korzyści.

Obecnie sześć agencji wykonawczych zarządza programami finansowania na rzecz badań naukowych i innowacji, edukacji, obywatelstwa, kultury, środowiska, działań na rzecz klimatu, transportu, energii, telekomunikacji, rolnictwa, żywności, zdrowia, konsumentów, konkurencyjności oraz małych i średnich przedsiębiorstw.

Agencja wykonawcza	**Liczba pracowników (źródło: budżety roczne)**						
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Agencja Wykonawcza ds. Konsumentów, Zdrowia, Rolnictwa i Żywności (CHAFEA)	50	51	60	65	71	76	79

[1]Rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi (Dz.U. L 11 z 16.1.2003, s. 1).

Agencja Wykonawcza ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw (EASME)	308	394	437	447	462	489	506
Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci (INEA)	162	197	247	267	293	302	313
Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA)	436	441	442	442	442	438	438
Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych (REA)	580	630	649	670	730	745	785
Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (ERCEA)	389	413	447	468	484	508	529
OGÓŁEM	**1 925**	**2 126**	**2 282**	**2 359**	**2 463**	**2558**	**2650**

Przed zleceniem tym agencjom wykonawczym zadań na zasadzie outsourcingu Komisja przeprowadziła ocenę kosztów i korzyści (*ex ante*). W swojej ocenie Komisja uwzględniła kilka aspektów: 1) koszty koordynacji i kontroli; 2) wpływ na zasoby ludzkie; 3) efektywność i elastyczność w realizacji zadań zleconych na zasadzie outsourcingu; 4) uproszczenie stosowanych procedur; 5) bliskość działań zleconych na zasadzie outsourcingu w stosunku do beneficjentów końcowych; 6) widoczność UE jako promotora danego programu UE; oraz 7) konieczność utrzymania odpowiedniego poziomu wiedzy eksperckiej wewnątrz Komisji[2].

W ocenie kosztów i korzyści przeprowadzonej w 2013 r. oszacowano, że przekazanie agencjom niektórych zadań związanych z zarządzaniem programami jest bardziej opłacalne niż prowadzenie tych działań we własnym zakresie. Z oceny wynikało, że dostosowanie bardziej spójnych zakresów programów do podstawowych kompetencji agencji i ich tożsamości przyniesie korzyści pod względem jakości. Wynikało z niej również, że połączenie zarządzania różnymi programami UE doprowadzi do uzyskania efektu synergii, uproszczenia i korzyści skali.

Aby ocenić rezultaty działań agencji, wyznaczono kluczowe wskaźniki skuteczności działania, które są przedmiotem stałego monitorowania. Trzy lata po utworzeniu każdej agencji[3], a następnie co trzy lata Komisja musi ocenić, czy każda z nich funkcjonuje prawidłowo. Komisja ocenia, czy osiągnięto wyniki prognozowane w ocenie kosztów i korzyści *ex ante*. Na tej podstawie Komisja może określić ewentualne obszary wymagające poprawy i w razie potrzeby zweryfikować zakres zadań powierzonych agencji.

W latach 2018/2019 Komisja oceniła skuteczność działania każdej z sześciu agencji wykonawczych[4]. Wszystkie oceny poparto badaniami zewnętrznymi[5] przeprowadzonymi

[2]Ocena kosztów i korzyści dotycząca przekazania agencjom wykonawczym niektórych zadań związanych z realizacją programów unijnych w latach 2014–2020 – sprawozdanie końcowe dla Komisji z dnia 19 sierpnia 2013 r.

[3]Art. 25 rozporządzenia Rady 58/2003.

[4] Ocena Agencji Wykonawczej ds. Konsumentów, Zdrowia, Rolnictwa i Żywności (CHAFEA), SWD(2020) 75;
Ocena Agencji Wykonawczej ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw (EASME), SWD(2020) 76;
Ocena Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci (INEA), SWD(2020) 73;
Ocena Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA), SWD(2020) 78;
Ocena Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych (REA), SWD(2020) 77;
Ocena Agencji Wykonawczej Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (ERCEA), SWD(2020) 74.

z zastosowaniem tej samej metodyki i zgodnie z zasadami Komisji w zakresie lepszego stanowienia prawa[6]. Oceny dotyczyły tego, czy agencje wykonują swoje zadania w sposób skuteczny i wydajny, czy występują przypadki pokrywania się zakresów zadań, braki lub niespójności w zarządzaniu programami przez agencje oraz czy istnieje jasny podział zadań między każdą agencją a właściwą dyrekcją generalną lub innymi agencjami wykonawczymi[7]. Oceny obejmują retrospektywną ocenę kosztów i korzyści, w której porównano faktyczne wyniki osiągnięte podczas trzyletniego okresu będącego przedmiotem oceny ze spodziewanymi wynikami przewidzianymi w ocenie kosztów i korzyści *ex ante*.

Oceny indywidualne obejmują lata 2014–2016 w przypadku CHAFEA, INEA i EASME; 2015–2017 w przypadku EACEA; oraz okres od połowy 2015 r. do połowy 2018 r. w przypadku ERCEA i REA. Okresy oceny są zróżnicowane, ponieważ agencje tworzono w różnych terminach.

Wyniki

Zasadniczo oceny wykazały, że w analizowanym okresie sześć agencji wykonawczych działało skutecznie i wydajnie. Agencje osiągnęły swoje cele oraz zdecydowaną większość celów wyznaczonych na podstawie kluczowych wskaźników skuteczności działania. Udało im się sprostać wymagającym warunkom, w tym nowym mandatom, zmianom zakresu odpowiedzialności, zmianom struktury organizacyjnej i zmianom w zarządzaniu, a także okresom bardzo dużego obciążenia pracą połączonym z ograniczeniami w zakresie zasobów ludzkich. Przeprowadzono rozmowy z zainteresowanymi stronami, które zasadniczo bardzo pozytywnie oceniły relacje między agencjami wykonawczymi a departamentami Komisji, umożliwiające Komisji skupienie się na jej podstawowych zadaniach i uzyskiwanie bieżących informacji na temat realizacji i wyników programów. Beneficjenci i eksperci współpracujący z agencjami ocenili je bardzo pozytywnie, a pracownicy agencji zasadniczo pozytywnie wypowiadali się na temat agencji jako pracodawców.

Niezależnie od tego pozytywnego ogólnego obrazu w poszczególnych ocenach zidentyfikowano szereg wyzwań i związanych z nimi niedociągnięć. Wyzwania te obejmują: 1) osiąganie celów; 2) fakt, że niektóre agencje zarządzają częściami tego samego programu;

---

[5]Badanie w ramach oceny Agencji Wykonawczej ds. Konsumentów, Zdrowia, Rolnictwa i Żywności (CHAFEA) za lata 2014–2016, Instytut Polityki Publicznej i Zarządzania (PPMI), Centrum Usług Strategicznych i Ewaluacyjnych (CSES) oraz Uniwersytet w Maastricht;
Ocena Agencji Wykonawczej ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw (EASME) za lata 2014–2016, Valdani Vicari & Associati oraz Deloitte;
Badanie w ramach oceny Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci (INEA) za lata 2014–2016, Centrum Usług Strategicznych i Ewaluacyjnych (CSES), Instytut Polityki Publicznej i Zarządzania (PPMI) oraz Ośrodek Badań Przemysłowych (CSIL);
Badanie w ramach oceny Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA) za lata 2015–2017, Instytut Polityki Publicznej i Zarządzania (PPMI);
Badanie w ramach oceny Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych (REA) za lata 2015–2018, Instytut Polityki Publicznej i Zarządzania (PPMI), Centrum Usług Strategicznych i Ewaluacyjnych (CSES) oraz IDEA Consult;
Badanie w ramach oceny Agencji Wykonawczej Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych za lata 2015–2018, Centrum Usług Strategicznych i Ewaluacyjnych (CSES) oraz Instytut Polityki Publicznej i Zarządzania (PPMI).

[6] Dokument roboczy służb Komisji zawierający wytyczne: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_pl
Zestaw narzędzi: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_pl

[7]Wytyczne Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa zastosowano w sposób proporcjonalny. Nie zachodziła potrzeba oceny kryteriów „europejska wartość dodana” i „adekwatność”, ponieważ agencje wykonują zadania powierzone Komisji przez prawodawcę UE.

3) różnorodność zakresu programów; 4) relacje z właściwą dyrekcją generalną; 5) relacje z beneficjentami; 6) opłacalność; 7) zarządzanie zasobami ludzkimi; oraz 8) zmianę mandatu. Wymienione powyżej osiem wyzwań szczegółowo omówiono w kolejnych rozdziałach. Przygotowując się do przekazania agencjom wykonawczym zadań w zakresie programów objętych wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2021–2027, Komisja weźmie pod uwagę zdobyte doświadczenie.

1. Dobre wyniki w przypadku (niemal wszystkich) kluczowych wskaźników skuteczności działania

Zasadniczo sześć agencji wykonawczych skutecznie zarządzało przekazanymi programami i osiągnęło bardzo dobre wyniki w przypadku większości kluczowych wskaźników skuteczności działania[8]. Wskaźniki dla agencji wykonawczych odnoszą się do zarządzania finansami, w szczególności do terminowej oceny i finalizacji dotacji – czas oczekiwania na informacje, czas oczekiwania na zawarcie umowy, czas oczekiwania na przyznanie dotacji i terminowe wykonanie płatności. Niektóre agencje konsekwentnie osiągały wszystkie lub niemal wszystkie cele w zakresie terminowej oceny, zawierania umów o udzielenie dotacji i wykonania płatności (REA, ERCEA, EACEA, CHAFEA), a nawet przekraczały je (czas oczekiwania na dokonanie płatności w INEA). Tylko kilka agencji nie zrealizowało niektórych celów – EASME na początku okresu programowania i INEA w zakresie czasu oczekiwania na dokonanie płatności na rzecz jednego programu z poprzedniego okresu programowania w ciągu jednego roku (2015 r.). Kilka agencji w pełni wykonało również co roku swój budżet operacyjny (REA, ERCEA). Tak skuteczna obsługa zarządzania finansami daje możliwość określenia bardziej ambitnych celów związanych z niektórymi wskaźnikami.

Jeżeli chodzi o legalność i prawidłowość transakcji, poziomy błędu w programach na lata 2014–2020 uznaje się za lepsze niż w programach poprzedniej generacji (2007–2013). Agencje nadal zarządzają jednak projektami należącymi do okresu programowania 2007–2013. W rocznych sprawozdaniach z działalności trzech agencji – REA, EASME i EACEA – w okresie będącym przedmiotem oceny nadal figurowały zastrzeżenia w odniesieniu do poziomów błędu przekraczających próg istotności wynoszący 2 % dla programów na lata 2007–2013. Problem ten jest wynikiem wcześniejszych działań i zostanie stopniowo rozwiązany po zamknięciu wszystkich projektów realizowanych w ramach tych programów[9]. Tylko jeden program z bieżącego okresu programowania – Program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw, COSME – charakteryzował się tymczasowym wysokim poziomem błędu, w związku z czym w 2018 r. wniesiono zastrzeżenie wobec agencji EASME. Agencja wprowadziła środki naprawcze, które poprawiły sytuację, i w 2019 r. zastrzeżenie zostało wycofane.

W ocenach stwierdzono, że usprawnienia narzędzi informatycznych i procedur są kluczowymi czynnikami, które przyczyniły się do poprawy kluczowych wskaźników

[8] Równolegle do ocen Europejski Trybunał Obrachunkowy przeprowadził kontrolę realizacji programu „Łącząc Europę" przez agencję INEA (sprawozdanie specjalne nr 19/2019 z dnia 7 listopada 2019 r. „INEA: osiągnięto korzyści, lecz należy zaradzić niedociągnięciom w zakresie instrumentu »Łącząc Europę«"). W odniesieniu do kluczowych wskaźników efektywności agencji INEA Trybunał uznał, że INEA osiągnęła cele, ale zalecił, aby w przyszłości jako kluczowe wskaźniki efektywności określać cele i wskaźniki bardziej ukierunkowane na wyniki. W swojej odpowiedzi na sprawozdanie Trybunału Komisja stwierdziła, że kluczowe wskaźniki efektywności INEA są odpowiednie do celów pomiaru wyników INEA zgodnie z mandatem otrzymanym przez nią od Komisji, i należy je odróżnić od kluczowych wskaźników efektywności mierzących wyniki samych programów.

[9] Ze względu na niewielki wpływ finansowy na ogólny portfel finansowy agencji trzy agencje wykonawcze wycofały te zastrzeżenia ze swych rocznych sprawozdań z działalności za 2019 r.

skuteczności działania agencji. Dzięki wprowadzeniu nowych narzędzi informatycznych CHAFEA poprawiła wydajność operacyjną i zapewniła lepszą realizację zadań wykonywanych w ramach jej systemów zarządzania projektami. Wdrożone przez ERCEA i REA uproszczenia administracyjne – przejście na sprawozdawczość elektroniczną i częściowo zautomatyzowany przebieg pracy – przyczyniły się do zwiększenia efektywności. EACEA jeszcze bardziej uprościła i usprawniła swoje ustalenia w zakresie zarządzania wewnętrznego i zarządzania programem. INEA usprawniła i uprościła procedury płatności[10].

Z ocen wynika, że agencje wprowadziły odpowiednie procesy i procedury oraz że posiadają systemy kontroli wewnętrznej, które przyczyniają się do wzrostu ich wydajności i skuteczności. Agencje opracowały solidne standardy kontroli wewnętrznej (z wyjątkiem EACEA, która w latach 2017 i 2018 określiła swój system kontroli wewnętrznej jako częściowo funkcjonujący), w tym zarządzania zasobami finansowymi i ludzkimi. Wprowadziły one liczne mechanizmy kontroli i sprawozdawczości, które umożliwiają ścisłe monitorowanie postępów w osiąganiu celów oraz terminowe i skuteczne zapobieganie ryzyku związanemu z ich działalnością i jego ograniczanie.

Ocena EACEA ujawniła poważne niedociągnięcia stwierdzone podczas dwóch audytów przeprowadzonych przez Służby Audytu Wewnętrznego dotyczących zarządzania dotacjami – od ogłoszenia zaproszenia do składania wniosków do podpisania umów oraz od monitorowania projektów do płatności. Niedociągnięcia te dotyczyły m.in. opracowania i wdrożenia stosowanych przez agencję procedur naboru w ramach programów Erasmus+ i Kreatywna Europa. W zaleceniach z audytu stwierdzono potrzebę podjęcia działań w zakresie środowiska kontroli dotacji, procesu oceny, komitetów oceniających i roli ekspertów oraz etapu zawierania umów. Agencja opracowała i wdrożyła plan działania w odniesieniu do każdego z audytów mający na celu rozwiązanie tych kwestii oraz zmieniła swoje procedury oceny wniosków. Jednym z głównych działań podjętych przez nowe kierownictwo agencji była szeroko zakrojona zmiana organizacyjna mająca na celu poprawę i lepsze ustrukturyzowanie ram kontroli wewnętrznej agencji. Obecnie sytuacja poprawiła się – Służba Audytu Wewnętrznego zamknęła zalecenia dotyczące pierwszego audytu (od ogłoszenia zaproszenia do składania wniosków do podpisania umów). W związku z tym w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2019 r. wycofano zastrzeżenie wprowadzone przez agencję z powodu tych niedociągnięć w zakresie kontroli wewnętrznej. W odniesieniu do drugiego audytu (od monitorowania projektów do płatności) oczekuje się, że do połowy 2020 r. Służba Audytu Wewnętrznego zamknie wszystkie zaległe zalecenia. Komisja, a w szczególności macierzyste DG współpracujące z EACEA, ściśle monitorowały wdrażanie działań mających na celu wzmocnienie kontroli wewnętrznych w drodze doprecyzowanych i wzmocnionych mechanizmów nadzoru.

2. Jeden program UE zarządzany przez kilka agencji – sposoby zapewnienia spójnej realizacji we wszystkich dziedzinach

Od 2014 program badawczy „Horyzont 2020” realizuje kilka agencji wykonawczych. Program „Horyzont 2020” jest największym pod względem przydzielonych środków finansowych programem przekazanym agencjom wykonawczym. W 2013 r. Komisja postanowiła przekazać różne komponenty programu „Horyzont 2020” czterem różnym agencjom – REA, ERCEA, INEA i EASME. Aby zapewnić spójną realizację programu „Horyzont 2020”, w 2014 r. utworzono wspólne centrum wsparcia (obecnie zwane wspólnym

[10] W sprawozdaniu specjalnym Trybunału Obrachunkowego dotyczącym wyników INEA potwierdzono dobre wyniki zarządzania INEA dzięki zastosowaniu standardowych procedur.

centrum wdrażania) zarządzane przez służby Komisji (DG ds. Badań Naukowych i Innowacji). Jego celem jest zapewnianie dyrekcjom generalnym Komisji, agencjom wykonawczym i wspólnym przedsięwzięciom zaangażowanym w realizację programu wspólnego wsparcia procesów biznesowych związanych z zarządzaniem dotacjami, technologią informacyjną, audytem, zarządzaniem danymi oraz usługami prawnymi.

Chociaż cztery zainteresowane agencje wykonawcze zasadniczo dostrzegły potrzebę przyjęcia bardziej znormalizowanego podejścia w całej grupie badawczej, ze względu na specyfikę Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych stanowiło to wyzwanie dla ERCEA. Agencja wykazała się elastycznością pod względem włączenia niektórych bardziej zróżnicowanych aspektów jej pracy do wspólnego podejścia. Należały do nich: dotacje od pojedynczego beneficjenta, a nie wyłącznie od instytucji; różnice w wyborze ekspertów i zarządzaniu nimi; wymóg obsługi rady naukowej i wynikające z tego różnice w zakresie sprawozdań z projektów i działań następczych. Chociaż napotkano ograniczenia co do szybkości, z jaką wspólne centrum wsparcia było w stanie opracować nowe narzędzia informatyczne wspomagające wprowadzanie nowych instrumentów, to jednak zostało ono ocenione jako reagujące na konkretne potrzeby.

REA została również uprawniona do świadczenia wsparcia administracyjnego i logistycznego wszystkim podmiotom zajmującym się zarządzaniem programem „Horyzont 2020". W ocenie stwierdzono, że rozszerzenie kompetencji REA o świadczenie wspólnego wsparcia administracyjnego i logistycznego dla grupy badawczej i innowacyjnej zwiększyło spójność, w szczególności poprzez wprowadzenie wspólnego podejścia w ramach całego programu „Horyzont 2020". REA została również upoważniona do świadczenia usług walidacji uczestników, nie tylko w ramach programu „Horyzont 2020", ale również w odniesieniu do wielu innych programów: Erasmus+, Kreatywna Europa, Europa dla Obywateli, wolontariusz pomocy UE, Program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME), programy w dziedzinie zdrowia i ochrony konsumentów, Fundusz Badawczy Węgla i Stali, Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji, Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, Program na rzecz praw, równości i obywatelstwa, wymiaru sprawiedliwości oraz fundusz na rzecz dostarczania informacji i promowania działań w zakresie produktów rolnych realizowanych na rynku wewnętrznym i w państwach trzecich.

Od dnia 1 stycznia 2018 r., w ramach jednolitego obszaru wymiany danych elektronicznych, Komisja scentralizowała w REA prawne zatwierdzanie stron trzecich oraz przygotowanie ocen zdolności finansowej dla wszystkich służb Komisji i agencji wykonawczych, które realizują dotacje i zamówienia. REA zapewniła swoim klientom i innym zainteresowanym stronom wysokiej jakości i efektywną obsługę w zakresie zarządzania i świadczenia scentralizowanego wsparcia. Zrealizowała ona lub przekroczyła cele wyznaczone w kluczowych wskaźnikach skuteczności działania. Agencja dobrze poradziła sobie ze zwiększonym nakładem pracy wynikającym z rozszerzenia kompetencji o jednolity obszar wymiany danych elektronicznych. Podsumowując, zmiany te pokazują, że REA stopniowo staje się centralnym dostawcą usług wsparcia dla służb Komisji i agencji wykonawczych.

3. Jedna agencja zarządzająca kilkoma programami UE – postępowanie wobec różnorodności

Wyniki ocen wykazały, że praca ze stosunkowo dużą liczbą różnorodnych obszarów tematycznych i zadań może być przeszkodą dla skuteczności agencji. Na przykład szeroki zakres działań przekazanych agencji EACEA (Erasmus +; Kreatywna Europa, Europa dla

Obywateli, Europejski Korpus Solidarności i wolontariusz pomocy UE) spowodował, że agencja stanęła w obliczu działań zróżnicowanych pod względem ich zakresu i skali. CHAFEA zarządza programami z zakresu konsumentów, zdrowia, rolnictwa i bezpieczeństwa żywności. Do jej zadań należy udzielanie zamówień publicznych, zarządzanie dotacjami i organizacja wydarzeń politycznych. Ta różnorodność programów i zadań spowodowała, że poszczególne jednostki CHAFEA zorganizowano na wiele różnych sposobów. Doprowadziło to do powstania złożonego środowiska pracy z ograniczonymi możliwościami synergii.

EASME zarządza szerokim zakresem programów, który obejmuje COSME, „Horyzont 2020", Program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) i Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR). Chociaż działania agencji oceniono ogólnie jako skuteczne, zróżnicowany zakres odpowiedzialności agencji wiązał się z dużym nakładem pracy i potrzebą współdziałania z wieloma właściwymi dyrekcjami generalnymi. W konsekwencji zarządzanie nowymi zaproszeniami do składania wniosków i wynikającymi z nich działaniami było bardziej złożone.

W INEA ocena wykazała trudności związane z różnorodnością zakresu odpowiedzialności: przykładowo jako potencjalny czynnik zwiększający efektywność wymieniono lepsze planowanie zaproszeń do składania wniosków między trzema sektorami instrumentu „Łącząc Europę" – transportem, energią i telekomunikacją – podczas przygotowywania programów prac.

Zakresy programów agencji oceniono jako spójne nawet wówczas, gdy spodziewano się dodatkowego wzrostu efektu synergii. W 2016 r. w ramach instrumentu „Łącząc Europę" Komisja i INEA ogłosiły zaproszenie do składania wniosków w sprawie projektów związanych z synergią w dziedzinie energii i transportu. Wspólne zaproszenie do składania wniosków nie było w pełni skuteczne ze względu na zbyt restrykcyjne warunki kwalifikowalności określone w rozporządzeniu ustanawiającym instrument „Łącząc Europę". Spodziewano się również synergii między instrumentem „Łącząc Europę" a komponentami „transport" i „energia" programu „Horyzont 2020", lecz okazały się one jednak mniejsze niż oczekiwano głównie ze względu na różne ramy czasowe (rozwój badań naukowych w projekty infrastrukturalne wymaga czasu)[11].

W przypadku EASME w ocenie stwierdzono, że istnieje duży potencjał synergii między różnymi programami zarządzanymi przez agencję ze względu na ich podobieństwa tematyczne. Pomimo organizacyjnej struktury agencji złożonej z działów ds. programów, w których uczestniczy wiele państw, ułatwiającej współpracę między programami, w ocenie wykazano tendencję do pracy w hermetycznych zespołach. Wynikało to z różnych celów i procedur, które utrudniały wykorzystanie synergii. Za dobry przykład synergii uznano natomiast Europejską Sieć Przedsiębiorczości, którą wykorzystuje się zarówno w ramach instrumentu „Horyzont 2020" dla małych i średnich przedsiębiorstw, jak i w ramach programu COSME. Włączenie programów LIFE i „Horyzont 2020" do zakresu odpowiedzialności pojedynczej agencji umożliwiło również stworzenie dodatkowych synergii między projektami z zakresu zrównoważonego rozwoju i przejścia do gospodarki neutralnej dla klimatu.

Niekiedy – jak np. w przypadku CHAFEA i INEA – synergie uzyskiwane poprzez wykorzystanie podobnych narzędzi informatycznych wymagają usprawnienia. Rodzaje

[11] W sprawozdaniu specjalnym Trybunału Obrachunkowego dotyczącym wyników INEA potwierdzono, że nie wykorzystano jeszcze w pełni potencjału dalszych synergii między instrumentem „Łącząc Europę" a programem „Horyzont 2020" oraz między różnymi komponentami instrumentu „Łącząc Europę".

i liczba beneficjentów komponentu „telekomunikacja” instrumentu „Łącząc Europę” odbiegają od tych, których w jego dwóch pozostałych komponentach, co ogranicza zakres synergii. W EASME podejmowano próby zharmonizowania procedur i wzorów stosowanych w ramach poszczególnych programów. Stosowanie wspólnego podejścia i wspólnych narzędzi wykorzystywanych w programie „Horyzont 2020” w odniesieniu do innych programów rozpoczęło się z pewnym powodzeniem w przypadku INEA i instrumentu „Łącząc Europę”, oraz w przypadku EASME w odniesieniu do EFMR i COSME, a także przyniosło ograniczone korzyści w CHAFEA. W przypadku programu LIFE w EASME dopiero rozpoczęto ich stosowanie i nie udostępniono jeszcze żadnego pomiaru.

Różnorodność obszarów tematycznych wiąże się z większą liczbą właściwych dyrekcji generalnych. Ma to wpływ nie tylko na sposób zarządzania poszczególnymi agencjami, lecz także na praktyczną współpracę między agencjami a dyrekcjami generalnymi.

4. Relacje z właściwymi dyrekcjami generalnymi – wyzwania w zakresie współpracy

W rozporządzeniu ramowym[12] ustanowiono przepisy ogólne w odniesieniu do wszystkich agencji wykonawczych. Każdą agencję ustanawia się na mocy odrębnej decyzji Komisji (akt założycielski), a programy deleguje się na mocy dokumentów upoważniających, które wskazują właściwe dyrekcje generalne. W protokole ustaleń między każdą agencją a jej właściwą dyrekcją generalną / właściwymi dyrekcjami generalnymi ustala się elastyczne przepisy, aby zapewnić ogólną spójność polityki i komunikację między agencją a właściwymi dyrekcjami generalnymi w celu uniknięcia przypadków dublowania pracy i mikrozarządzania. Komisja przedstawiła również dalsze instrukcje w wytycznych dotyczących agencji wykonawczych[13].
Ogólnie rzecz biorąc, nie stwierdzono dowodów na dublowanie pracy, nakładanie się kompetencji lub niespójności pomiędzy agencjami i właściwymi dyrekcjami generalnymi. Ustalono, że podział obowiązków między agencjami a właściwymi dyrekcjami generalnymi jest zasadniczo jasny. W ocenach wykazano, że mechanizmy formalnej i nieformalnej komunikacji między agencjami i Komisją są wykorzystywane wystarczająco często i skutecznie, aby zapewnić, by właściwe dyrekcje generalne były na bieżąco informowane o ich wynikach i postępach we wdrażaniu programów UE. Wśród zalet wymieniono również oddelegowanie urzędników Komisji na stanowiska kierownicze w agencjach, jak również znaczną część personelu posiadającego wcześniejsze doświadczenie w służbach Komisji, co zapewniło agencjom wysoki poziom wiedzy eksperckiej i wiedzy na temat programów i polityk właściwych dyrekcji generalnych (w szczególności w okresie przejściowym). Przyczyniło się to również do promowania bliższych stosunków między obiema stronami.

W ograniczonej liczbie przypadków zgłoszono dowody na pewne dublowanie pracy i mikrozarządzanie (CHAFEA). W innych przypadkach stwierdzono potrzebę wyjaśnienia lub aktualizacji roli nadzorczej właściwych dyrekcji generalnych (EACEA). Podobnie – gdy EASME przyznano uprawnienia do zarządzania nowymi programami, którymi wcześniej zarządzała Komisja, i gdy np. zatrudniono tam personel Komisji – w niektórych przypadkach podział zadań między agencją a właściwymi dyrekcjami generalnymi uległ rozmyciu. W niektórych ocenach sugerowano, że protokoły ustaleń i wytyczne dotyczące agencji

[12]Rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi (Dz.U. L 11 z 16.1.2003, s. 1).
[13]Wytyczne dotyczące ustanawiania i działania agencji wykonawczych finansowanych z budżetu Unii (C(2014)9109).

wykonawczych mogłyby zostać w pewnych przypadkach usprawnione poprzez lepsze zdefiniowanie roli właściwych dyrekcji generalnych w kwestiach związanych z zarządzaniem oraz podziałem zadań między agencją a właściwą dyrekcją generalną. W latach 2019–2020 Służba Audytu Wewnętrznego Komisji przeanalizowała również obecną sytuację pod względem zarządzania agencjami wykonawczymi i nadzoru nad nimi. W oparciu o tę analizę wskazała ona pewną liczbę najlepszych praktyk lub porad (np. jaśniejsza definicja nadzoru, rola głównej właściwej dyrekcji generalnej, wytyczne dotyczące nadzoru sprawozdawczości w kontekście kontroli wewnętrznej itp.), które służby Komisji uwzględnią przy przeglądzie ram nadzoru nad agencjami wykonawczymi.

Jako przeszkodę w osiągnięciu dobrych stosunków między agencjami a właściwymi dyrekcjami generalnymi uznano również odległość. W przypadku CHAFEA odległość między siedzibą agencji w Luksemburgu a niektórymi właściwymi dyrekcjami generalnymi z siedzibą w Brukseli podano jako przyczynę występowania pewnych trudności w stosunkach między agencją a służbami Komisji. W ocenie EACEA wykazano, że przeniesienie siedziby agencji do Brukseli, w pobliżu budynków, w których znajdują się siedziby właściwych dyrekcji generalnych, przyczyniło się do lepszego dialogu i usprawnienia współpracy między tymi organami.

Komunikacja między agencjami i służbami Komisji ma kluczowe znaczenie: przyjęto różne środki formalne (spotkania komitetów sterujących) lub nieformalne (regularne spotkania jednostki Komisji z jej jednostką kontaktową w agencji lub bezpośredni dostęp do baz danych) w celu ułatwienia skutecznej komunikacji i bezpośredniego kontaktu między agencją a właściwymi dyrekcjami generalnymi. Komunikacja jest szczególnie istotna w sytuacjach, w których agencje muszą składać sprawozdania z postępów we wdrażaniu programów.

Jednym z celów ustanowienia agencji wykonawczych było umożliwienie Komisji skoncentrowania się przede wszystkim na jej podstawowych zadaniach. W ocenach potwierdzono, że istnienie agencji wykonawczych i ich rola we wdrażaniu programów umożliwiły Komisji skoncentrowanie się na kształtowaniu polityki. Ponadto kształtowanie polityki częściowo opiera się na informacjach zwrotnych z wdrażania programów i realizacji projektów. Agencje wykonawcze odgrywają kluczową rolę w gromadzeniu tego typu informacji w terenie i przekształcaniu ich w informacje zwrotne dotyczące polityki, których potrzebują służby Komisji. W ocenach wykazano, że wszystkie sześć agencji wykonawczych dostarcza Komisji informacji zwrotnych dotyczących polityki, czasem mające bardzo obszerny zakres i dotyczące konkretnego tematu.
Agencje przekazują informacje zwrotne dotyczące polityki za pośrednictwem różnych kanałów: spotkań, sprawozdań, briefingów lub udostępniania danych. Wsparcie w sprawach związanych z kształtowaniem polityki może być udzielane regularnie lub w odpowiedzi na konkretne wnioski ze strony właściwej dyrekcji generalnej. REA opracowała kompleksowy i zorganizowany mechanizm dostarczania informacji zwrotnych na temat polityki, stworzyła grupę zadaniową ds. monitorowania projektów i dostarczania informacji zwrotnych na temat polityki oraz opracowała katalog wariantów, aby pomóc właściwym dyrekcjom generalnym lepiej formułować swoje potrzeby w zakresie wsparcia polityki. Zorganizowano konkretne inicjatywy mające na celu zwiększenie znaczenia informacji zwrotnych dotyczących polityki, takie jak wydarzenia mające na celu przegląd zdobytych doświadczeń i wyników badań w różnych tematycznych grupach projektów oraz utworzenie sieci personelu. REA poczyniła postępy w tej dziedzinie, opracowując roczne plany dostarczania informacji zwrotnych na temat polityki, dostosowane do każdej z przekazanych jej części programu, które zostały uzgodnione między agencją a właściwą DG. W lipcu 2016 r. w EACEA przyjęto strategię zarządzania wiedzą. Następnie sporządzono zestawienie właściwych praktyk, które

stosowano w różnych jednostkach w agencji, badając potencjał wprowadzenia usprawnień i określając, co jest potrzebne do jego realizacji. Zaproponowano również pewne wskaźniki służące do pomiaru wsparcia polityki. INEA regularnie przekazywała właściwym dyrekcjom generalnym sprawozdania krajowe zawierające szczegółowe informacje na temat projektów wspieranych w ramach programu obejmującego instrument „Łącząc Europę", a także sprawozdania dotyczące każdego projektu transportowego obejmującego kilka krajów (korytarze transeuropejskiej sieci transportowej). CHAFEA udostępniła swoją bazę danych z monitoringu właściwym dyrekcjom generalnym. ERCEA dostarczała służbom Komisji użytecznych informacji zwrotnych w formie briefingów i analizy danych. Następowało to zazwyczaj w odpowiedzi na konkretne wnioski o wsparcie w dostarczeniu informacji lub analiz dotyczących konkretnych tematów związanych z polityką, takich jak zmiana klimatu, sztuczna inteligencja i fale grawitacyjne. Dostarczone przez EASME informacje zwrotne na temat polityki w zakresie efektywności energetycznej uznano za dobrą praktykę ze względu na ich treść (informacje dostarczone przez EASME były dobrze ukierunkowane, wysokiej jakości i zawsze bardzo przydatne) oraz terminowość.

W ocenach wykazano jednak, że pomimo tych dobrych praktyk informacje zwrotne na temat polityki dostarczane przez agencje wykonawcze zazwyczaj nie są znormalizowane i są opracowywane *ad hoc*. Potrzebne jest zapewnienie bardziej powszechnego zrozumienia i większej świadomości wśród służb Komisji w kwestii informacji zwrotnych dotyczących polityki, jakie oferują agencje. Agencje i Komisja muszą w dalszym ciągu określać treść, charakter, ilość i regularność dostarczania tych informacji zwrotnych dotyczących polityki. W ocenie podkreślono, że jednym z kluczowych wyzwań na kolejny okres programowania jest potrzeba ściślejszej współpracy między agencjami a Komisją oraz uzgodnień co do wymiany informacji.

Jednym z przykładów takiego podejścia jest Wspólne Centrum Wsparcia dla programu „Horyzont 2020". W ramach Wspólnego Centrum Wsparcia rozpoczęto proces definiowania informacji zwrotnych na temat polityki jako procesu biznesowego, który uwzględnia agencje wykonawcze zajmujące się programem „Horyzont 2020". Będzie to wymagało wkładu zarówno ze strony właściwych dyrekcji generalnych – w celu lepszego definiowania i formułowania ich potrzeb w zakresie pozyskiwania informacji istotnych z punktu widzenia polityki – jak i ze strony agencji wykonawczych – w celu określenia informacji, których można z pożytkiem dostarczyć.

W latach 2019–2020 Służba Audytu Wewnętrznego w Komisji przeanalizowała dostarczanie informacji zwrotnych na temat polityki przez agencje wykonawcze i wspólne przedsięwzięcia wdrażające program „Horyzont 2020". W oparciu o tę analizę określiła szereg najlepszych praktyk lub porad, które mogłyby zostać zastosowane w przyszłych mechanizmach informacji zwrotnej, jak np. określenie informacji zwrotnych dotyczących polityki, określenie procesu przekazywania informacji zwrotnych dotyczących polityki, określenie potrzeb w zakresie informacji zwrotnych dotyczących polityki, ułatwienie przekazywania informacji zwrotnych na temat wszystkich rodzajów programów (nie tylko programów dotyczących realizacji polityki, ale także programów oddolnych). Analiza ta dotyczyła przede wszystkim programu „Horyzont 2020", ale należy ją rozszerzyć na zarządzanie pozostałymi programami UE.

5. Bliski kontakt z beneficjentami – dedykowane punkty kompleksowej obsługi w ciągłym poszukiwaniu lepszego sposobu świadczenia usług

Wszystkie agencje osiągnęły swoje cele w zakresie bliskiego kontaktu z beneficjentami oraz widoczności programów UE. Wszystkie sześć agencji uzyskało wysoki wskaźnik

zadowolenia wśród beneficjentów programów zarządzanych przez te agencje: 76 % w przypadku EASME, 80 % – CHAFEA, 86 % – REA, 87 % – INEA oraz 89 % w przypadku EACEA i ERCEA. Niektóre agencje – REA, EACEA i CHAFEA – w celu oceny wniosków korzystają również z usług niezależnych ekspertów zewnętrznych. Eksperci są również bardzo zadowoleni z usług świadczonych przez agencje. Wskaźniki zadowolenia wśród wnioskodawców, których wniosków nie zaakceptowano, są oczywiście niższe. CHAFEA dokonuje również pomiaru wskaźnika zadowolenia usługodawców ze względu na swoje działania związane z udzielaniem zamówień publicznych. Względnie niskie zadowolenie (58 %) wśród usługodawców jest związane zarówno z charakterem tego instrumentu finansowego, jak też niektórymi aspektami związanymi z jakością usług świadczonych przez CHAFEA, na przykład terminowością procesu składania wniosków, informacją zwrotną na temat wniosku, procedurą negocjacji umowy oraz innymi aspektami związanymi z usługami agencji.

W badaniach przeprowadzonych w ramach różnych ocen beneficjenci doceniali szereg uproszczeń (CHAFEA), wysoki stopień profesjonalizmu (INEA), podejście zorientowane na usługi (EASME), wysokie umiejętności personelu (EACEA), skuteczne procedury (INEA), ulepszone i uproszczone procedury w zakresie płatności (INEA).

Beneficjenci i wnioskodawcy, których wniosków nie zaakceptowano, wskazali również obszary wymagające ulepszeń. Warto wspomnieć o takich aspektach, jak: lepsza komunikacja i informacje zwrotne (INEA); dalsza konsolidacja procesów związanych z wyborem niezależnych ekspertów, zatwierdzanie wykazu ekspertów oraz uczestnictwo służb Komisji w działaniach związanych z monitorowaniem projektu (REA); przyjazność i funkcjonalność istniejących narzędzi informatycznych (REA, CHAFEA, EACEA, INEA); zewnętrzne działania związane z komunikacją (EACEA); czas na udzielenie odpowiedzi na ofertę (EASME); czy też ocena etyczna i proces monitorowania (ERCEA).

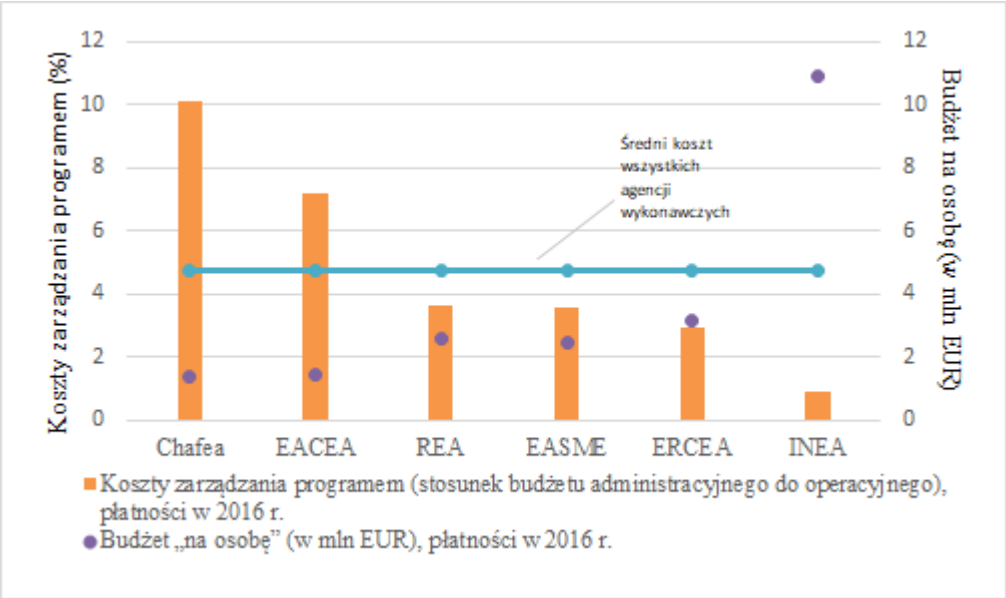
Agencje wdrożyły szereg działań mających na celu zwiększenie widoczności programu. Działania te obejmowały spotkania informacyjne, warsztaty z zarządzania projektem, aktywne wykorzystanie narzędzi w postaci mediów społecznościowych oraz dobrej jakości grafikę i materiały komunikacyjne. Agencje ulepszyły swoje strony internetowe, zamieszczając odpowiednie materiały związane z programami, takie jak informacje o projekcie, broszury, mapy i dane statystyczne. Wiele kanałów komunikacyjnych wykorzystywanych przez agencję zaowocowało lepszą widocznością programów.

6. Uzyskanie znaczących oszczędności i uproszczeń – w ciągłym dążeniu do większej opłacalności

Oceny wykazały znaczące różnice w kosztach zarządzania programami w poszczególnych agencjach wykonawczych. W agencjach wykonawczych wdrażających „Horyzont 2020” stwierdzono większą opłacalność niż w EACEA i CHAFEA. Koszty zarządzania projektem w tej grupie agencji (stosunek ich budżetu administracyjnego do operacyjnego w zakresie płatności) wynosiły poniżej 4,72 % średniej dla wszystkich agencji, w 2016 r. wahając się w przedziale od 0,89 % (INEA) do 3,61 % (REA, z uwzględnieniem świadczenia wspólnych usług wsparcia administracyjnego i logistycznego[14]). Natomiast w 2016 r. koszty zarządzania programem w CHAFEA wynosiły 10,11 %, a w EACEA – 7,20 %. Te dwie agencje wykonawcze mają również najniższe wartości budżetu „na osobę”, które w 2016 r. wyniosły

[14]Po wyłączeniu świadczenia wspólnych usług wsparcia administracyjnego i logistycznego stosunek budżetu administracyjnego do operacyjnego REA wynosi 2,58 %.

1,46 mln EUR w EACEA oraz 1,37 mln EUR w CHAFEA (w porównaniu ze średnią dla wszystkich agencji wynoszącą 3,65 mln EUR). W przypadku EACEA jest to związane przede wszystkim ze złożonością i różnorodnością zakresu programu, różnorodnym charakterem jej wnioskodawców i beneficjentów, dużą liczbą wniosków i dotacji oraz ich niewielką przeciętną wielkością. W CHAFEA jest to związane z różnorodnością zakresu programu, niewielkim rozmiarem agencji oraz wysokim średnim kosztem utrzymania personelu związanym z jego wysokim poziomem wiedzy eksperckiej oraz lokalizacją agencji.

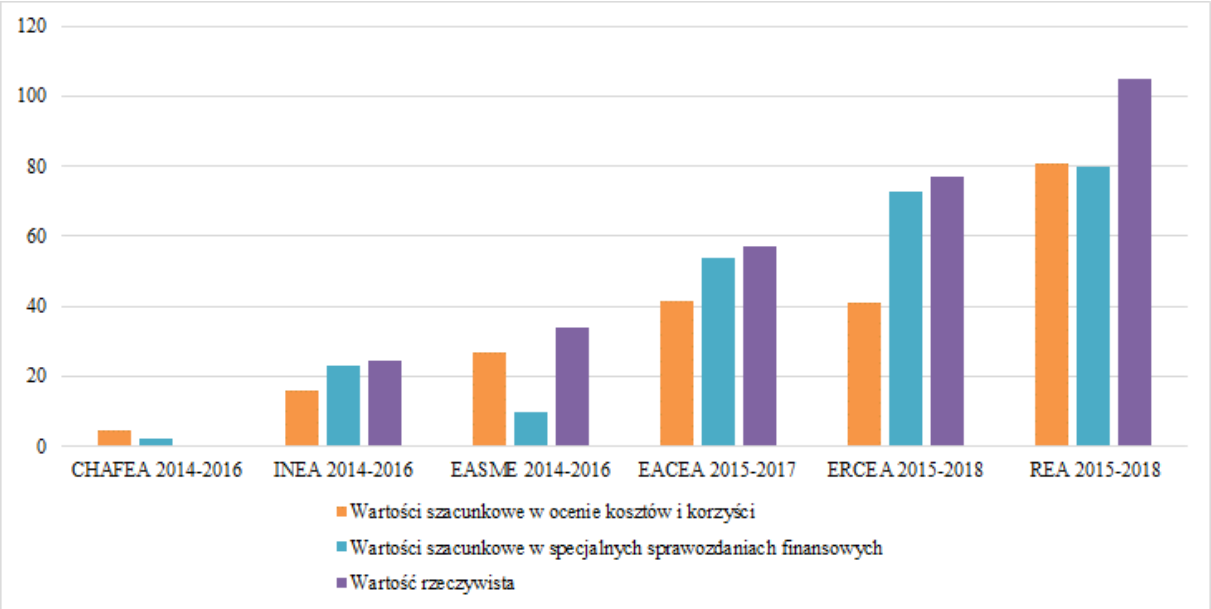


Wykres: Koszt zarządzania programem i budżetem na osobę
Źródło: oceny przeprowadzane przez agencje wykonawcze co trzy lata.

Retrospektywne oceny kosztów i korzyści w odniesieniu do agencji wykonawczych ujawniły, że we wszystkich przypadkach scenariusz agencji wykonawczej w porównaniu ze scenariuszem wewnętrznym, w przypadku którego to Komisja wdrażałaby programy, był bardziej opłacalnym rozwiązaniem. Na poniższym wykresie faktyczne oszczędności porównano z dwoma zbiorami szacunków, których dokonano w 2013 r. Pierwszy zbiór pochodzi od wykonawcy zewnętrznego, który przeprowadził ocenę kosztów i korzyści *ex ante* przed decyzją Komisji o powierzeniu programów na lata 2014–2020 agencjom wykonawczym[15]. Drugi zbiór Komisja przedstawiła w specjalnych sprawozdaniach finansowych[16] dla poszczególnych agencji wykonawczych z uwzględnieniem dalszych synergii, które należy osiągnąć (oczekiwane większe oszczędności).

[15]Ocena kosztów i korzyści dotycząca przekazania agencjom wykonawczym niektórych zadań związanych z realizacją programów unijnych w latach 2014–2020 – sprawozdanie końcowe dla Komisji z dnia 19 sierpnia 2013 r.

[16]Komunikat Komisji SEC(2013) 493 oraz najnowsze zmiany w specjalnych sprawozdaniach finansowych towarzyszących aktom ustanawiającym agencje wykonawcze, które obejmują: C(2017) 4900 z dnia 14 lipca 2017 r. w odniesieniu do REA; C(2013) 801 z dnia 23 grudnia 2013 r. w odniesieniu do INEA; C(2013) 9048 z dnia 17 grudnia 2013 r. w odniesieniu do ERCEA; C(2014) 6944 z dnia 2 października 2014 r. w odniesieniu do EASME; C(2018) 1716 z dnia 13 listopada 2018 r. dla EACEA oraz C(2014) 927 z dnia 17 grudnia 2014 r. dla CHAFEA.



Wykres: Szacowane oszczędności w okresie oceny obejmującym trzy lata w porównaniu z oszczędnościami faktycznymi, w mln EUR
Źródło: oceny przeprowadzane przez agencje wykonawcze co trzy lata[17].

Wyniki sześciu analiz wskazują, że uzyskane oszczędności różnią się od szacunków z 2013 r. Większość agencji wykonawczych (z wyjątkiem CHAFEA) w bardzo dużym stopniu przewyższyło początkowe szacunki dotyczące oszczędności kosztów. EASME i REA odnotowały znacznie wyższe oszczędności niż początkowo zakładano. Następne w kolejności były ERCEA, EACEA oraz INEA[18]. CHAFEA uzyskała znacznie niższe oszczędności niż szacowano pierwotnie (0,4 mln EUR w porównaniu z 4,4 mln EUR przewidzianymi w ocenie kosztów i korzyści z 2013 r. oraz 2,3 mln EUR w szacunkach w szczegółowym wyliczeniu finansowym).

W sprawozdaniach wskazano na szereg przyczyn oszczędności, które były wspólne dla większości agencji wykonawczych. Oszczędności te wynikały przede wszystkim z wyższego odsetka personelu zatrudnionego w agencjach wykonawczych, którego zatrudnienie wiązało się z niższymi kosztami (personel kontraktowy), co potwierdza ustalenia w ramach oceny kosztów i korzyści *ex ante*. Uzyskano także znaczące oszczędności w zakresie kosztów dotyczących infrastruktury i kosztów operacyjnych (INEA, EASME, REA). Inną przyczyną oszczędności było faktyczne zatrudnienie w agencjach mniejszej liczby personelu w porównaniu z prognozami z 2013 r. Ta niższa liczba personelu wynika z redukcji liczby pracowników w specjalnych sprawozdaniach finansowych w porównaniu z ocenami kosztów i korzyści *ex ante* oraz z wysokiej liczby nieobsadzonych wakatów w początkowych latach wdrażania (2014–2015).

[17]W porównaniu z początkiem okresu oceny mandat REA znacząco zmieniono, stąd też wszelkie porównania szacunków w ramach początkowych ocen kosztów i korzyści z szacunkami w szczegółowym wyliczeniu finansowym oraz faktyczne dane liczbowe wymagają uważnej analizy ze względu na zmianę zadań i poziomu obciążenia pracą. Na wykresie tym przedstawiono oszczędności wszystkich agencji w celu dokonania porównań między nimi.

[18]W sprawozdaniu specjalnym Trybunału Obrachunkowego dotyczącym wyników działalności INEA potwierdzono również niższe koszty administracyjne (choć nieznacznie wyższe koszty personelu).

Wreszcie wspólną cechą wszystkich agencji jest to, że w okresie oceny nieustannie podejmują one działania operacyjne mające na celu dalszą poprawę swojej skuteczności. W szczególności agencje we współpracy z Komisją ulepszały swoje funkcje zarządzania procedurami i programem oraz wprowadzały szereg uproszczeń. Procedurami zaczęto w większym stopniu zarządzać elektronicznie (elektroniczny obieg dokumentów, elektroniczne składnie wniosków, funkcje automatycznej kontroli zintegrowane z formularzami elektronicznymi, automatyzacja sprawozdań z projektu dla beneficjentów itp.) i udostępniono nowe narzędzia informatyczne, aby usprawnić procedury. W czterech agencjach wykonawczych zarządzających programem „Horyzont 2020" ulepszenia i uproszczenia obejmowały: szersze wykorzystanie oceny wniosków na odległość; wprowadzenie jednolitego zbioru zasad; podpis elektroniczny w umowach o udzielenie dotacji; portal dla uczestników jako punkt kompleksowej obsługi w kontaktach z uczestnikami; jednolitą stawkę zwrotu; stawkę ryczałtową w przypadku kosztów pośrednich.

Sprawozdania wykazały jednak, że we wszystkich przypadkach wydatki związane z personelem wzrosły bardziej niż początkowo szacowano w 2013 r. dla okresu oceny. Wynikało to częściowo z potrzeb agencji dotyczących przyciągnięcia i zatrudnienia bardziej wyspecjalizowanego (i tym samym kosztowniejszego) personelu niż początkowo przewidywano. Inną przyczyną było to, że w kosztach dotyczących wydatków związanych z personelem, które oszacowano w specjalnych sprawozdaniach finansowych, nie uwzględniono indeksacji wynagrodzeń, awansów oraz rosnącego stażu pracy personelu. W przypadku CHAFEA na wydatki związane z personelem wpływ miała również konieczność zatrudnienia pracowników wyższej grupy funkcyjnej, aby luksemburska lokalizacja agencji pozostała atrakcyjna. To niektóre z wniosków, jakie należy wyciągnąć i wziąć pod uwagę podczas rozważań poprzedzających przekazanie agencjom w przyszłości zadań w ramach programów UE na lata 2021–2027 w celu ich wdrożenia.

7. Zarządzanie zasobami ludzkimi – pozytywne wyniki, ale również wyzwania na przyszłość

Liczebność personelu w agencjach wykonawczych określono w budżecie UE, a każdy program przypisywany agencji związany jest z koniecznością zatrudnienia odpowiedniej liczby pracowników. Wynikiem powiązania programów z liczbą pracowników jest pewne usztywnienie, które uniemożliwia agencjom korzystanie z siły roboczej w sposób elastyczny w okresach spiętrzenia pracy[19]. Niemniej jednak w okresie poddanym ocenie w niektórych agencjach zastosowano dobre praktyki dynamicznego przesuwania personelu w obrębie tej samej agencji w ramach obowiązujących przepisów.

Znaczną większość personelu agencji przydziela się do wdrażania programów, a personel pełniący funkcje pomocnicze stanowi tylko ok. 10 % – odsetek niższy niż w Komisji[20]. Biorąc pod uwagę ich zadanie, jakim jest wdrażanie znaczącej części budżetu UE, w obszarze finansów pracuje około 25 % personelu agencji – w porównaniu z 9 % w przypadku personelu Komisji. Wydaje się, że dane te wskazują na skoncentrowanie się agencji na

[19] W sprawozdaniu specjalnym Trybunału Obrachunkowego dotyczącym wyników działalności INEA stwierdzono również potrzebę większej elastyczności w przydzielaniu personelu do programów w ramach tej samej agencji.

[20] W 2018 r. 27 % wszystkich stanowisk w Komisji przypisano do zadań związanych ze wsparciem i koordynacją. Odsetek ten jest względnie stabilny od 2012 r. i właściwie odzwierciedla obowiązki i powiązane zadania instytucjonalne.

zarządzaniu programem operacyjnym, a związane z tym zadania dotyczące finansów są odpowiednio odzwierciedlone w funkcjach organizacyjnych ich personelu.

Badanie opinii personelu przeprowadzone w 2016 r. wykazało, że w pięciu spośród sześciu agencji wykonawczych poziom zaangażowania personelu[21] przewyższał średnią dla Komisji. W przypadku EACEA EASME, ERCEA, INEA i REA poziom zaangażowania personelu wynosił od 65 % do 70 % w porównaniu ze średnią dla Komisji na poziomie 64 %. W przypadku CHAFEA badanie opinii personelu wykazało niższy komfort personelu w porównaniu z innymi agencjami wykonawczymi oraz spadek jego zaangażowania. W ocenie wyjaśniono, że jest to spowodowane niewielkim rozmiarem agencji i jej stosunkowym odizolowaniem od pozostałych agencji ze względu na lokalizację w Luksemburgu. Uniemożliwiło to personelowi CHAFEA uczestniczenie w rynku pracy sześciu agencji w tym samym stopniu.

Ogólnie badanie wykazało, że personel postrzega agencje wykonawcze jako stymulujące i dynamiczne miejsca pracy, które cechuje doskonała komunikacja wewnętrzna oraz skuteczne procesy i procedury. W opinii personelu agencje sprzyjają również współpracy, a także stosowaniu nowych i lepszych metod pracy.

W tym samym badaniu personel był jednak mniej optymistyczny co do rozwoju swojej kariery oraz dostępu do mobilności. W czterech spośród sześciu agencji wskaźnik ten jest niższy od średniej Komisji: w szczególności w mniejszych agencjach personel twierdził, że trudno jest zmienić stanowisko, tak aby odpowiadało umiejętnościom i kompetencjom danej osoby.

Opierając się na dojrzałych procesach uczestnictwa, agencje wdrożyły strategie, które pomagają im w skuteczniejszym rozwiązywaniu kluczowych kwestii związanych z zasobami ludzkimi ujawnionymi w badaniu opinii personelu. Wśród pozytywnych zmian warto pokreślić zwiększone zróżnicowanie kanałów rekrutacji, w tym poprzez zaangażowanie Europejskiego Urzędu Doboru Kadr w celu stworzenia bardziej ogólnych profili i własnych procesów agencji wykonawczych ukierunkowanych na szczególne potrzeby. To zróżnicowanie pozwoliło uniknąć wąskich gardeł w procesach rekrutacji, w szczególności w przypadku konieczności przeprowadzenia szybkich rekrutacji na dużą skalę.

Wyniki ankiety pracowniczej z 2018 r. pokazują, że – ogólnie rzecz biorąc – działania agencji opłaciły się, ponieważ wyniki dotyczące głównych wskaźników uległy dalszej poprawie, z wyjątkiem EACEA, co było częściowo związane z trudnościami w obszarze kontroli wewnętrznej w 2018 r. W ocenach stwierdzono potrzebę zapewnienia większego stopnia synergii i skuteczności w rozwiązywaniu kwestii dotyczących zasobów ludzkich, jako podstawię przyjmując wspólne zasady i procedury. W ocenach wskazano jednak wyzwania, którym wciąż należy stawić czoła, takie jak dalszy rozwój umiejętności personelu w obszarze informacji zwrotnych na temat polityki oraz większego inwestowania w poradnictwo zawodowe i rozwój zawodowy.

8. Zmiana mandatu – kluczowy moment

Rozpoczęcie nowego okresu programowania (podobnie jak w latach 2014 i 2021) jest dla agencji okresem wyzwań. Ich mandaty zmieniają się w związku z powierzeniem im

[21]Zaangażowanie personelu jest wskaźnikiem zagregowanym. Pełny wykaz pytań cząstkowych zamieszczono w dokumentach roboczych służb Komisji dotyczących poszczególnych ocen.

zarządzania nową generacją programów. Muszą one wdrożyć procedury w celu uruchomienia nowych programów, jednocześnie monitorując i realizując płatności za projekty z poprzednich programów. W 2014 r. zarządzanie nowymi programami oznaczało zwiększoną alokację finansową wymagającą opracowania nowych struktur zarządzania, systemów technologii informacyjnej oraz usług wsparcia w celu wsparcia rozwoju oraz zarządzania etapem rekrutacji znacznej części personelu. Ten okres przejściowy charakteryzuje się trudnościami w zarządzaniu związanymi z wdrażaniem dwóch różnych zestawów zasad, procesów i procedur. Mimo że otoczenie to jest bardzo wymagające, od początku nowego okresu programowania (2014–2015) działania agencji uznano za skuteczne, ponieważ przeznaczyły one znaczące zasoby na usprawnienie i dokumentowanie swoich procedur na potrzeby nowych programów. Agencjami, których dotyczyło to w największym stopniu, były EASME i INEA – liczba członków ich personelu wzrosła odpowiednio o 175 % i 147 % w latach 2013–2016, a ich budżet wzrósł w tym samym okresie o około 220 % i 350 %. Ze względu na ten intensywny etap początkowy EASME i INEA nie udało się osiągnąć szeregu ich kluczowych wskaźników skuteczności działania[22].

Po przyznaniu nowych mandatów agencje musiały poradzić sobie z większą różnorodnością tematyczną zakresu odpowiedzialności (zob. sekcja 3) i zapewniono im nadzór ze strony większej liczby właściwych dyrekcji generalnych (zob. sekcja 4). Dotyczyło to w szczególności CHAFEA oraz INEA, w przypadku których liczba właściwych dyrekcji generalnych wzrosła z jednej do czterech, oraz EASME, nad którą nadzór sprawowało siedem właściwych dyrekcji generalnych w porównaniu z czterema w poprzednim okresie programowania. W ramach ocen stwierdzono również, że współpraca między agencjami a właściwymi dyrekcjami generalnymi, które delegowały zadania związane z wdrażaniem programu, musiała zostać zacieśniona w trakcie pierwszych lat od delegowania, aby umożliwić nawiązanie stosunków opartych na zaufaniu między agencjami a właściwymi dyrekcjami generalnymi. Miało to wpływ na zarządzanie (zob. sekcja 4) i ustalone praktyki stosowane przez agencję w kontaktach z właściwymi dyrekcjami generalnymi. W przypadku CHAFEA, INEA oraz EASME agencje zmieniły również nazwy i skrótowce, które są ważne dla widoczności i kontaktów z beneficjentami. Oceny wykazały jednak, że zmiany te nie miały większego wpływu (zob. sekcja 5). Zmiany miały również wpływ na struktury organizacyjne agencji. INEA i EASME wprowadziły nowy szczebel zarządzania. Ogólnie w ocenach stwierdzono, że wewnętrzna organizacja agencji jest ściśle powiązana z zadaniami, które im powierzono. W ocenach EACEA i EASME wspomniano, że można wprowadzić usprawnienia w odniesieniu do struktury tych agencji, a w ocenie CHAFEA wskazano, że problemem, w szczególności dla ciągłości działania, jest to, że jest to niewielka agencja. Stosunkowo niewielki rozmiar agencji z pewnością pociąga za sobą konsekwencje dla jej zdolności do zachowania ciągłości wiedzy i działania w przypadku, gdy kluczowy personel niespodziewanie odchodzi lub zmienia stanowisko w ramach wewnętrznej struktury agencji.

W okresie programowania dokonano zmian mandatów REA, EASME, INEA oraz EACEA. W przypadku EACEA w analizowanym okresie miało miejsce kilkukrotne wydłużenie mandatu. Oceny wykazały, że agencje, których mandat się zmieniał, były elastyczne i skuteczne w reagowaniu na wydłużenie swoich mandatów. Wszystkim czterem agencjom udało się poradzić sobie ze zwiększonym natężeniem pracy lub dodatkowymi zadaniami. Oceny wykazały jednak, że procedura delegacji uprawnień (ocena kosztów i korzyści,

[22] Okresu na realizację płatności w ramach TEN-T w 2015 r. w przypadku INEA, wykonania środków na zobowiązania w ramach TEN-T oraz programu Marco Polo II w 2014 r. w przypadku INEA, czasu oczekiwania na przyznanie dotacji w ramach programu „Horyzont 2020” (z wyjątkiem wydajności energetycznej) w latach 2014–2015, programu LIFE (tylko w 2015 r.) oraz Szybkiej ścieżki do innowacji (w latach 2014–2016) w przypadku EASME.

informacja dla Komitetu Rady ds. Agencji Wykonawczych, zmiany w dokumentach upoważniających itp.) w przypadku ograniczonego wydłużenia mandatu okazała się zbyt złożona. Obecnie faktycznie brak uproszczonej procedury delegacji uprawnień w przypadku ograniczonego wydłużenia mandatu w okresie programowania. Te ograniczone wydłużenia wynikały z nieuzasadnionego obciążenia służb Komisji i agencji.

Wnioski

Ocena sześciu agencji wykonawczych potwierdziła ich dobre wyniki i wartość dodaną w zarządzaniu programami UE. Jednocześnie ujawniono pewne wyzwania, w obliczu których nadal stoją agencje. Niektóre wyzwania dotyczą wszystkich agencji. Należą do nich jakość informacji zwrotnej dotyczącej polityki, jaką agencje przekazują Komisji, a także potrzeba zaktualizowania niektórych aspektów ram prawnych (protokoły ustaleń lub wytyczne dotyczące agencji wykonawczych). Inne wyzwania są bardziej charakterystyczne dla poszczególnych agencji i wynikają z wielkości agencji, miejsca jej siedziby, różnorodności programów, którymi zarządza, lub są związane z kwestiami dotyczącymi kontroli wewnętrznych. Komisja oraz agencje przygotowują i wdrażają plany działania, aby rozwiązać rozpoznane problemy oraz sprostać przyszłym wyzwaniom.

W ramach rozważań nad przyszłością agencji wykonawczych konieczne będzie również rozważenie kwestii niektórych działań, które stanowią odpowiedź na te wyzwania. Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze dotyczące następnej generacji programów UE (2021–2027). Obecnie przeprowadza ona ocenę kosztów i korzyści, aby określić rolę, jaką agencje wykonawcze powinny odegrać w ich realizacji. W tym celu agencje wykonawcze muszą być w stanie nieustająco poprawiać swoje wyniki, działać w sposób oszczędny oraz pogłębiać współpracę z Komisją. Wnioski wyciągnięte z tego wspólnego procesu oceny zostaną uwzględnione podczas rozważań dotyczących przekazania agencjom wykonawczym zadań w ramach nowej generacji programów UE.