EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 29.4.2020
COM(2020) 184 final

POROČILO KOMISIJE

EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN RAČUNSKEMU SODIŠČU

Ocena Izvajalske agencije za potrošnike, zdravje, kmetijstvo in hrano, Izvajalske agencije za mala in srednja podjetja, Izvajalske agencije za inovacije in omrežja, Izvajalske agencije za izobraževanje, avdiovizualno področje in kulturo, Izvajalske agencije za raziskave in Izvajalske agencije Evropskega raziskovalnega sveta

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

Uvod

Da bi Evropska unija dosegla svoje cilje, z vrsto programov financiranja podpira številna področja. Programi državam članicam, podjetjem, raziskovalcem, nevladnim organizacijam in drugim zagotavljajo nepovratna sredstva in druge oblike financiranja. Komisija je v skladu s členom 317 Pogodbe o delovanju Evropske unije odgovorna za izvrševanje proračuna. V skladu s členom 62 finančne uredbe Komisija izvršuje proračun neposredno, v okviru deljenega upravljanja z državami članicami ali posredno s poveritvijo nalog izvrševanja proračuna tretjim osebam (kot so tretje države, organizacije držav članic, mednarodne organizacije, subjekti javno-zasebnega partnerstva).

Glede programov v okviru neposrednega upravljanja je Komisija leta 2003 sklenila, da bi bilo upravljanje nekaterih nalog pri izvajanju nekaterih programov ustrezno prenesti na izvajalske agencije, da bi se Komisija lahko osredotočila na svoje glavne naloge. Agencije so bile ustanovljene[1] kot specializirani subjekti za izvajanje nekaterih specifičnih nalog v celotni življenjski dobi posameznega projekta, izvrševanje proračuna in zagotavljanje ustreznih informacij oblikovalcem politike. Izvajalske agencije so avtonomni subjekti pod nadzorom Komisije.

Agencije za dosego svojih ciljev izvajajo postopke za dodelitev nepovratnih sredstev in oddajo javnega naročila, upravljajo pogodbe ter izvajajo potrebne proračunske postopke. Poleg tega zagotavljajo podporo pri izvajanju programov, kot so zbiranje, obdelava in dajanje na voljo informacij o izvajanju programov. Spremljajo napredek in učinek projektov. Morebitne vlagatelje obveščajo o možnostih financiranja ter njih in upravičence podpirajo pri uporabi postopkov. Komisijo obveščajo o izvajanju programov, rezultatih projektov in učinku. Vendar je treba pri zunanjem izvajanju upravljavskih nalog upoštevati omejitve, ki izhajajo iz institucionalnega sistema, vzpostavljenega s Pogodbo. To pomeni, da zunanje izvajanje ni možno pri nalogah, ki so s Pogodbo poverjene institucijam in vključujejo diskrecijsko pravico za uresničevanje političnih odločitev. Zunanje izvajanje bi moralo biti poleg tega predmet analize stroškov in koristi.

Programe financiranja raziskav in inovacij, izobraževanja, državljanstva, kulture, okolja, podnebnih ukrepov, prometa, energetike, telekomunikacij, kmetijstva, hrane, zdravja, potrošnikov, konkurenčnosti ter malih in srednjih podjetij trenutno upravlja šest izvajalskih agencij.

Izvajalska agencija	**Število zaposlenih (vir: letni proračuni)**						
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Izvajalska agencija za potrošnike, zdravje, kmetijstvo in hrano (Chafea)	50	51	60	65	71	76	79
Izvajalska agencija za mala in srednja podjetja (EASME)	308	394	437	447	462	489	506
Izvajalska agencija za inovacije in omrežja (INEA)	162	197	247	267	293	302	313

[1] Uredba Sveta (ES) št. 58/2003 z dne 19. decembra 2002 o statutu izvajalskih agencij, pooblaščenih za izvajanje nekaterih nalog pri upravljanju programov Skupnosti (UL L 11, 16.1.2003, str. 1).

Izvajalska agencija za izobraževanje, avdiovizualno področje in kulturo (EACEA)	436	441	442	442	442	438	438
Izvajalska agencija za raziskave (REA)	580	630	649	670	730	745	785
Izvajalska agencija Evropskega raziskovalnega sveta (ERCEA)	389	413	447	468	484	508	529
SKUPAJ	**1 925**	**2 126**	**2 282**	**2 359**	**2 463**	**2 558**	**2 650**

Preden je Komisija naloge prenesla na te izvajalske agencije, je izvedla predhodno analizo stroškov in koristi (*ex ante*). Pri tej analizi je proučila več vidikov: (1) stroške usklajevanja in nadzora; (2) vpliv na človeške vire; (3) učinkovitost in prožnost pri izvajanju prenesenih nalog; (4) poenostavitev uporabljenih postopkov; (5) bližino prenesenih dejavnosti za končne upravičence; (6) prepoznavnost EU kot pobudnice zadevnega programa EU in (7) potrebo po ohranjanju ustrezne ravni strokovnega znanja znotraj Komisije[2].

Glede na analizo stroškov in koristi, izvedeno leta 2013, je bilo ocenjeno, da je prenos nekaterih nalog upravljanja programov na agencije stroškovno učinkovitejši kot interno izvajanje dejavnosti. Predvideno je bilo, da bo prilagoditev več skladnih portfeljev programov glavnim pristojnostim agencij in njihovim identitetam prinesla velike koristi v smislu kakovosti. Poleg tega je bilo predvideno, da bo združitev upravljanja različnih programov EU privedla do sinergij, poenostavitve in ekonomij obsega.

Da bi se ocenilo delovanje agencij, so bili določeni ključni kazalniki smotrnosti, ki se redno spremljajo. Komisija mora tri leta po ustanovitvi posamezne agencije[3] in vsaka tri leta po tem oceniti, ali agencija dobro deluje. Oceni, ali so bili doseženi rezultati, predvideni v predhodni analizi stroškov in koristi. Na podlagi tega lahko opredeli področja, ki jih je mogoče izboljšati, ter po možnosti pregleda obseg nalog, ki jih prenese.

Komisija je v obdobju 2018/2019 ločeno ocenila delovanje vseh šestih izvajalskih agencij[4]. Vse ocene so bile podprte z zunanjimi študijami[5], ki so bile pripravljene po isti metodologiji

[2] Analiza stroškov in koristi prenosa nekaterih nalog v zvezi z izvajanjem programov Unije v obdobju 2014–2020 na izvajalske agencije – končno poročilo za Komisijo z dne 19. avgusta 2013.
[3] Člen 25 Uredbe Sveta št. 58/2003.
[4] Ocena Izvajalske agencije za potrošnike, zdravje, kmetijstvo in hrano (Chafea), SWD(2020) 75;
ocena Izvajalske agencije za mala in srednja podjetja (EASME), SWD(2020) 76;
ocena Izvajalske agencije za inovacije in omrežja (INEA), SWD(2020) 73;
ocena Izvajalske agencije za izobraževanje, avdiovizualno področje in kulturo (EACEA), SWD(2020) 78;
ocena Izvajalske agencije za raziskave (REA), SWD(2020) 77;
ocena Izvajalske agencije Evropskega raziskovalnega sveta (ERCEA), SWD(2020) 74.
[5] Study supporting the evaluation of the Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency (Študija v podporo oceni Izvajalske agencije za potrošnike, zdravje, kmetijstvo in hrano) (Chafea) 2014–2016, Inštitut za javno politiko in upravljanje (PPMI), Center za strateške in ocenjevalne storitve (CSES) in Univerza v Maastrichtu;
Evaluation of the Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises (Ocena Izvajalske agencije za mala in srednja podjetja) (EASME) 2014–2016, Valdani Vicari & Associati in Deloitte;
Study supporting the Evaluation of the Innovation and Networks Executive Agency (Študija v podporo oceni Izvajalske agencije za inovacije in omrežja) (INEA) 2014–2016, Center za strateške in ocenjevalne storitve (CSES), Inštitut za javno politiko in upravljanje (PPMI) ter Center za industrijske študije (CSIL);
Study supporting the evaluation of the Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (Študija v podporo oceni Izvajalske agencije za izobraževanje, avdiovizualno področje in kulturo) (EACEA) 2015–2017, Inštitut za javno politiko in upravljanje (PPMI);

in z uporabo načel Komisije za boljše pravno urejanje[6]. V ocenah se je ugotavljalo, ali so agencije učinkovito in uspešno izpolnile svoje naloge, ali je prišlo do prekrivanj, vrzeli ali neskladnosti pri upravljanju portfelja programov, ki so ga izvajale agencije, ter ali so bile naloge med posamezno agencijo in matičnimi generalni direktorati ali drugimi izvajalskimi agencijami jasno razmejene[7]. Ocene vključujejo retrospektivno analizo stroškov in koristi, pri kateri se dejanska uspešnost v triletnem obdobju ocenjevanja primerja s pričakovano uspešnostjo v predhodni analizi stroškov in koristi.

Posamezne ocene zajemajo obdobje 2014–2016 za agencijo Chafea, INEA ter EASME, obdobje 2015–2017 za EACEA ter obdobje od sredine leta 2015 do sredine leta 2018 za ERCEA in REA. Obdobja ocenjevanja se razlikujejo, ker so bile agencije ustanovljene v različnih obdobjih.

Rezultati

Na splošno so ocene pokazale, da je bilo šest izvajalskih agencij v analiziranem obdobju učinkovitih in uspešnih. Dosegle so svoje cilje in veliko večino ciljev v okviru svojih ključnih kazalnikov smotrnosti. Uspešno so obvladale zahtevno okolje, vključno z novimi mandati ter spremembami portfelja, organizacijske strukture in njihovega upravljanja, pa tudi obdobja zelo velike delovne obremenitve skupaj z omejitvami človeških virov. Opravljeni so bili razgovori z deležniki, ki so na splošno zelo pozitivno ocenili odnos med izvajalskimi agencijami in službami Komisije, ki Komisiji omogočajo, da se osredotoči na svoje temeljne naloge ter je seznanjena z izvajanjem in rezultati programov. Upravičenci in strokovnjaki, ki sodelujejo z agencijami, so agencije ocenili zelo pozitivno, osebje, zaposleno v agencijah, pa je agencije kot delodajalce na splošno ocenilo pozitivno.

Poleg te pozitivne splošne slike so bili v posameznih ocenah opredeljeni številni izzivi in povezane pomanjkljivosti. Ti izzivi vključujejo: (1) doseganje ciljev agencij; (2) dejstvo, da nekatere agencije upravljajo dele istega programa; (3) raznolikost portfeljev programa; (4) odnos z matičnimi generalnimi direktorati; (5) odnos z upravičenci; (6) stroškovna učinkovitost; (7) upravljanje človeških virov in (8) sprememba mandata. Teh osem izzivov je podrobno obravnavanih v naslednjih poglavjih. Komisija bo pridobljene izkušnje upoštevala pri pripravi prenosa nalog na izvajalske agencije v zvezi s programi v okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027.

1. Dobri rezultati pri (skoraj vseh) ključnih kazalnikih smotrnosti

Na splošno je šest izvajalskih agencij učinkovito upravljalo delegirane programe in doseglo zelo dobre rezultate pri večini ključnih kazalnikov smotrnosti[8]. Kazalniki za izvajalske

---

Study supporting the evaluation of the Research Executive Agency (Študija v podporo oceni Izvajalske agencije za raziskave) (REA) 2015–2018, Inštitut za javno politiko in upravljanje (PPMI), Center za strateške in ocenjevalne storitve (CSES) in IDEA Consult;
Study supporting the evaluation of the European Research Council Executive Agency (Študija v podporo oceni Izvajalske agencije Evropskega raziskovalnega sveta) (ERCEA) 2015–2018, Center za strateške in ocenjevalne storitve (CSES) ter Inštitut za javno politiko in upravljanje (PPMI).

[6] Delovni dokument služb Komisije s smernicami: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_sl
Gradivo: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_sl.

[7] Smernice Komisije za boljše pravno urejanje so bile uporabljene sorazmerno. Ni bilo potrebe po ocenjevanju meril „dodana vrednost EU“ in „ustreznost“, saj agencije izvajajo naloge, za katere je zakonodajalec EU pooblastil Komisijo.

[8] Vzporedno z ocenjevanji je Evropsko računsko sodišče izvedlo revizijo smotrnosti delovanja INEA pri izvajanju programa Instrument za povezovanje Evrope (Posebno poročilo št. 19/2019 z dne 7. novembra 2019:

agencije se nanašajo na finančno poslovodenje, zlasti na pravočasno ocenjevanje in dodelitev nepovratnih sredstev – čas za obveščanje, čas za sklenitev pogodbe, čas za dodelitev in pravočasna izvršitev plačil. Nekatere agencije so dosledno dosegle vse ali večino svojih ciljev glede pravočasnega ocenjevanja, sklenitve sporazumov o dodelitvi nepovratnih sredstev in izvršitve plačil (REA, ERCEA, EACEA, Chafea) ali pa so jih celo presegle (čas za plačilo v INEA). Nekaterih svojih ciljev nista dosegli le dve agenciji – EASME na začetku programskega obdobja ter INEA pri času za plačilo za en program iz prejšnjega programskega obdobja, in sicer za eno leto (2015). Dve agenciji sta dosegli tudi letno polno izvrševanje svojega operativnega proračuna – REA, ERCEA. Zaradi tako učinkovitega finančnega poslovodenja bo morda mogoče za nekatere kazalnike določiti ambicioznejše cilje.

Kar zadeva zakonitost in pravilnost transakcij, se za stopnje napak programov za obdobje 2014–2020 šteje, da so boljše od stopnje napak iz prejšnje generacije programov (2007–2013). Vendar agencije še vedno upravljajo projekte iz programov za obdobje 2007–2013, zato so v obdobju ocenjevanja tri agencije, in sicer REA, EASME in EACEA, v svoja letna poročila o dejavnostih za programe za obdobje 2007–2013 še vključile pridržke za stopnje napak, višje od 2-odstotnega praga pomembnosti. Ta s preteklostjo povezana težava bo postopoma odpravljena, ko bodo zaključeni vsi projekti v okviru navedenih programov[9]. V sedanjem programskem obdobju je imel le en program visoko stopnjo napake, zaradi katere je morala agencija (EASME) leta 2018 izraziti pridržek, tj. Program za konkurenčnost podjetij ter mala in srednja podjetja (COSME). Agencija je uvedla popravne ukrepe, s katerimi se je stanje izboljšalo, tako da je bil pridržek z letom 2019 umaknjen.

V ocenah so bile izboljšave orodij informacijske tehnologije in postopkov opredeljene kot glavni dejavniki, ki so prispevali k izboljšanju ključnih kazalnikov smotrnosti agencij. Chafea je z uvedbo novih orodij informacijske tehnologije izboljšala operativno učinkovitost in zagotovila boljše izvajanje nalog v okviru svojih sistemov vodenja projektov. Zaradi upravnih poenostavitev, tj. prehoda na elektronsko poročanje in delno avtomatizirane delovne tokove, ki sta ga izvedli ERCEA in REA, se je povečala učinkovitost. EACEA je tudi poenostavila in racionalizirala svojo notranjo ureditev in ureditev upravljanja programov. INEA je izboljšala in poenostavila plačilne postopke[10].

Ocene kažejo, da so agencije vzpostavile ustrezne procese in postopke ter da imajo sisteme notranjih kontrol, ki prispevajo k njihovi učinkovitosti in uspešnosti. Agencije so razvile stroge standarde notranje kontrole (z izjemo EACEA, ki je svoj sistem notranjih kontrol opredelila kot delno delujoč v letih 2017 in 2018), vključno z upravljanjem finančnih in človeških virov. Vzpostavile so številne mehanizme kontrole in poročanja, ki omogočajo natančno spremljanje napredka pri doseganju ciljev ter pravočasno in učinkovito preprečevanje tveganj za njihovo delovanje.

V oceni EACEA so bile izpostavljene resne pomanjkljivosti, opredeljene v dveh revizijah upravljanja nepovratnih sredstev, ki jih je izvedla Služba za notranjo revizijo, tj. od razpisa do

---

„INEA: dosežene koristi, vendar je pomanjkljivosti IPE treba obravnavati“). V zvezi s ključnimi kazalniki smotrnosti INEA je Sodišče priznalo, da je agencija dosegla ciljne vrednosti, vendar je priporočilo, da se kot prihodnji ključni kazalniki smotrnosti določijo cilji in kazalniki, ki so bolj usmerjeni v rezultate. Komisija je v svojem odgovoru na poročilo Računskega sodišča navedla, da so ključni kazalniki smotrnosti INEA primerni za merjenje smotrnosti delovanja INEA v skladu z mandatom, ki ga je agencija prejela od Komisije, in da jih je treba razlikovati od ključnih kazalnikov smotrnosti, ki merijo rezultate samih programov.

[9] Zaradi majhnega obsega finančnih posledic za celoten finančni portfelj agencij so vse tri izvajalske agencije te pridržke umaknile v svojih letnih poročilih o dejavnostih za leto 2019.

[10] Posebno poročilo Računskega sodišča o smotrnosti delovanja INEA je potrdilo dobre rezultate na področju upravljanja INEA po zaslugi uporabe standardiziranih postopkov.

podpisa pogodb ter od spremljanja projektov do plačila. Navedene pomanjkljivosti so se med drugim nanašale na zasnovo in izvajanje izbirnih postopkov agencije za programa Erasmus+ in Ustvarjalna Evropa. V revizijskih priporočilih je bila opredeljena potreba po ukrepanju v zvezi s kontrolnim okoljem za nepovratna sredstva, postopkom ocenjevanja, ocenjevalnimi odbori in vlogo strokovnjakov, pa tudi fazo oddaje naročil. Agencija je v zvezi z obema revizijam pripravila in izvedla akcijski načrt za odpravo zadevnih težav ter spremenila svoje postopke ocenjevanja predlogov. Eden glavnih ukrepov novega vodstva agencije je bila širša organizacijska sprememba, da bi se izboljšal in bolje strukturiral okvir notranjih kontrol agencije. Stanje se je zdaj izboljšalo – Služba za notranjo revizijo je zaprla povezana priporočila za prvo revizijo (od razpisa do podpisa pogodb). Posledično je bil pridržek, ki ga je agencija izrazila zaradi teh pomanjkljivosti notranjih kontrol, v letnem poročilu o dejavnostih za leto 2019 umaknjen. Kar zadeva drugo revizijo (od spremljanja projektov do plačila), se pričakuje, da bodo vsa odprta priporočila Službe za notranjo revizijo zaprta do sredine leta 2020. Komisija in zlasti matični generalni direktorati EACEA so pozorno spremljali izvajanje ukrepov za okrepitev notranjih kontrol prek bolj jasnih in okrepljenih mehanizmov nadzora.

2. En program EU, ki ga upravlja več agencij – kako zagotoviti dosledno izvajanje na vseh področjih

Raziskovalni program Obzorje 2020 v obdobju po letu 2014 izvaja več izvajalskih agencij. Obzorje 2020 je z vidika dodeljenih finančnih sredstev največji program, katerega izvajanje je bilo preneseno na izvajalske agencije. Komisija se je leta 2013 odločila, da bo različne sklope programa Obzorje 2020 prenesla na štiri različne agencije – REA, ERCEA, INEA in EASME. Da bi se zagotovilo dosledno izvajanje programa Obzorje 2020, je bil leta 2014 ustanovljen Skupni podporni center (zdaj Skupni center za izvajanje), ki ga vodi služba Komisije (Generalni direktorat za raziskave in inovacije). Njegov namen je generalnim direktoratom Komisije, izvajalskim agencijam in skupnim podjetjem, ki se ukvarjajo s programom, zagotoviti skupno podporo za poslovne procese, povezane z upravljanjem nepovratnih sredstev, informacijsko tehnologijo, revizijo, upravljanjem podatkov in pravnimi storitvami.

Medtem ko so zadevne štiri izvajalske agencije na splošno priznale potrebo po bolj standardiziranem pristopu v raziskovalni skupnosti, je za ERCEA to predstavljalo izziv zaradi posebnosti Evropskega raziskovalnega sveta. Agencija je pokazala prožnost pri tem, kako bi se lahko nekateri bolj raznoliki vidiki njenega dela vključili v skupen pristop. Ti vidiki so vključevali: nepovratna sredstva, ki jih ne prejmejo le institucije, ampak posamezni upravičenci; razlike pri izboru in upravljanju strokovnjakov; zahtevo glede podpore Znanstvenemu svetu ter posledične razlike glede poročanja o projektih in njihovega nadaljnjega spremljanja. Kljub omejitvam pri tem, kako hitro je lahko Skupni podporni center razvil nova orodja informacijske tehnologije za podporo uvedbi novih instrumentov, je bil ocenjen kot odziven pri obravnavanju posameznih potreb.

REA je bila pooblaščena tudi za zagotavljanje upravnih in logističnih podpornih storitev vsem subjektom, ki sodelujejo pri upravljanju programa Obzorje 2020. V oceni je bilo ugotovljeno, da se je z razširitvijo njene pristojnosti na zagotavljanje skupnih upravnih in logističnih podpornih storitev za skupnost za raziskave in inovacije povečala doslednost, zlasti z uvedbo skupnega pristopa v okviru programa Obzorje 2020. REA je bila pooblaščena še za zagotavljanje storitev za potrjevanje udeležencev, in sicer ne le za program Obzorje 2020, ampak tudi za različne programe: Erasmus+, Ustvarjalna Evropa, Evropa za državljane, Prostovoljci EU za humanitarno pomoč, Program za konkurenčnost podjetij ter mala in srednja podjetja (COSME), programe na področju zdravja in varstva potrošnikov,

Raziskovalni sklad za premog in jeklo, okvirni program za konkurenčnost in inovativnost, Sklad za notranjo varnost, Sklad za azil, migracije in vključevanje, program za pravice, enakost in državljanstvo, program za pravosodje ter sklad za ukrepe za informiranje o kmetijskih proizvodih in njihovo promocijo, ki se izvajajo na notranjem trgu in v tretjih državah.

Komisija je s 1. januarjem 2018 v okviru enotnega območja izmenjave elektronskih podatkov (SEDIA) v REA centralizirala pravno potrjevanje tretjih oseb ter pripravo ocen finančnih zmogljivosti za vse službe Komisije in izvajalske agencije, ki dodeljujejo nepovratna sredstva in izvajajo javna naročila. REA je svojim strankam in drugim deležnikom zagotovila visokokakovostno in učinkovito storitev pri upravljanju in zagotavljanju osrednjih podpornih storitev. Dosegla ali presegla je cilje, določene v okviru njenih ključnih kazalnikov smotrnosti. Agencija je dobro obvladala povečan obseg dela po razširitvi svojega mandata na enotno območje SEDIA. Na splošno ta razvoj kaže, da REA vse bolj postaja osrednji ponudnik podpornih storitev službam Komisije in izvajalskim agencijam.

3. Ena agencija, ki upravlja več programov EU – kako obravnavati raznolikost

Ocene so pokazale, da je lahko delo, ki zajema razmeroma veliko število različnih tematskih področij in nalog, izziv za učinkovitost agencij. Obsežnost dejavnosti, prenesenih na EACEA (programi Erasmus+, Ustvarjalna Evropa, Evropa za državljane, evropska solidarnostna enota in Prostovoljci EU za humanitarno pomoč), na primer pomeni, da se je agencija spoprijemala z ukrepi s precej raznolikimi področji uporabe in obsegi. Chafea upravlja programe na področjih potrošnikov, zdravja, kmetijstva in varnosti hrane. Njene naloge vključujejo javna naročila, upravljanje nepovratnih sredstev in organizacijo političnih dogodkov. Zaradi te raznolikosti programov in nalog so bile različne enote v agenciji Chafea organizirane precej različno. To je privedlo do zapletenega delovnega okolja z omejenimi možnostmi za sinergijo.

EASME upravlja portfelj programov, ki zajema Program za konkurenčnost podjetij ter mala in srednja podjetja (COSME), program Obzorje 2020, program za okolje in podnebne ukrepe (LIFE) ter Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR). Čeprav je bilo delovanje agencije ocenjeno kot na splošno učinkovito, je raznolik portfelj vodil v veliko delovno obremenitev in potrebo po usklajevanju z velikim številom matičnih generalnih direktoratov. Zaradi tega je bilo upravljanje novih razpisov in nadaljnjih dejavnosti bolj zapleteno.

V oceni so bile za INEA opredeljene težave, povezane z raznolikostjo portfelja: kot področje, na katerem bi bilo mogoče povečati učinkovitost, je bilo na primer omenjeno boljše načrtovanje razpisov med sektorji prometa, energetike in telekomunikacij v okviru Instrumenta za povezovanje Evrope med pripravo delovnih programov.

Portfelji programov agencij so bili ocenjeni kot skladni, čeprav se je pričakovalo dodatno povečanje sinergij. Komisija in INEA sta leta 2016 v okviru Instrumenta za povezovanje Evrope objavili razpis za projekte za ustvarjanje sinergije na področjih energetike in prometa. Ta skupni razpis ni bil v celoti uspešen, saj so bili pogoji za upravičenost na podlagi uredbe o Instrumentu za povezovanje Evrope preveč omejujoči. Sinergije so se pričakovale tudi med Instrumentom za povezovanje Evrope ter sklopoma za promet in energetiko iz programa Obzorje 2020, vendar je bilo v glavnem zaradi različnih časovnih okvirov (za raziskave je

potreben čas, da se razvijejo v infrastrukturne projekte) manj sinergij, kot je bilo pričakovano[11].

Za EASME se je v oceni poročalo, da zaradi tematskih podobnosti med različnimi programi, ki jih upravlja agencija, obstaja velik potencial za sinergije. V oceni je bilo opredeljeno, da delo v agenciji poteka razdrobljeno, čeprav ima agencija oddelke, v katerih poteka delo v zvezi z več programi, kar naj bi olajšalo sodelovanje med programi. Razlog za to so bili različni cilji in postopki, zaradi katerih je bilo težko izkoristiti sinergije. Po drugi strani je bila kot dober primer sinergije opredeljena evropska podjetniška mreža, ki je bila uporabljena v okviru instrumenta programa Obzorje 2020 za mala in srednja podjetja ter Programa za konkurenčnost podjetij ter mala in srednja podjetja (COSME). Vključitev programov LIFE in Obzorje 2020 v portfelj ene agencije je omogočila tudi dodatne sinergije med projekti o trajnosti in prehodu na podnebno nevtralno gospodarstvo.

V nekaterih primerih bi bilo treba izboljšati tudi sinergije, ustvarjene z uporabo podobnih orodij in postopkov informacijske tehnologije, na primer v agenciji Chafea in INEA. Vrste in število upravičencev v okviru sklopa za energetiko Instrumenta za povezovanje Evrope se razlikujejo od tistih v okviru njegovih drugih dveh sklopov, kar omejuje možnosti za sinergije. V EASME so se poskušali uskladiti postopki in predloge med različnimi programi. Uporaba skupnega pristopa in skupnih orodij programa Obzorje 2020 pri drugih programih se je razmeroma uspešno začela v INEA z Instrumentom za povezovanje Evrope ter EASME z Evropskim skladom za pomorstvo in ribištvo ter Programom za konkurenčnost podjetij ter mala in srednja podjetja, v agenciji Chafea pa je privedla do omejenih koristi. Njihova uporaba pri programu LIFE v EASME se je pravkar začela, zato meritve še niso na voljo.

Raznolikost tematskih področij je povezana z večjim številom matičnih generalnih direktoratov. To vpliva na upravljanje posameznih agencij, pa tudi na praktično sodelovanje med agencijami in generalnimi direktorati.

4. Odnos z matičnimi generalnimi direktorati – izziv sodelovanja

Okvirna uredba[12] vsebuje splošne določbe za vse izvajalske agencije. Vsaka agencija je ustanovljena s posameznim sklepom Komisije (akt o ustanovitvi), programi pa se nanje prenesejo z akti o prenosu pooblastil, v katerih so opredeljeni njihovi matični generalni direktorati. Memorandum o soglasju med posamezno agencijo in njenimi matičnimi generalnimi direktorati vsebuje prožne določbe za zagotavljanje splošne skladnosti politike in komunikacije med agencijo in njenimi matičnimi generalnimi direktorati, da se preprečita podvajanje in mikroupravljanje. Komisija je zagotovila tudi nadaljnja navodila v smernicah o izvajalskih agencijah[13].
Na splošno niso bili odkriti nobeni dokazi o podvajanju, prekrivanjih ali nedoslednostih med agencijami in njihovimi matičnimi generalnimi direktorati. Ugotovljeno je bilo, da je razmejitev odgovornosti med agencijami in njihovimi matičnimi generalnimi direktorati na splošno jasna. V oceni je bilo ugotovljeno, da so mehanizmi formalne in neformalne komunikacije med agencijami in Komisijo dovolj pogosti in učinkoviti za zagotovitev, da so matični generalni direktorati obveščeni o delovanju agencij in stanju izvajanja programov EU.

[11] Posebno poročilo Računskega sodišča o smotrnosti delovanja INEA je potrdilo, da potencial za nadaljnje sinergije med Instrumentom za povezovanje Evrope in programom Obzorje 2020 ter med različnimi sklopi Instrumenta za povezovanje Evrope še ni v celoti uresničen.
[12] Uredba Sveta (ES) št. 58/2003 z dne 19. decembra 2002 o statutu izvajalskih agencij, pooblaščenih za izvajanje nekaterih nalog pri upravljanju programov Skupnosti (UL L 11, 16.1.2003, str. 1).
[13] Smernice za ustanovitev in delovanje izvajalskih agencij, ki se financirajo iz proračuna Unije (C(2014) 9109).

Kot prednost sta bila navedena tudi napotitev uradnikov Komisije na vodstvene položaje v agencijah in znaten delež osebja s preteklimi izkušnjami v službah Komisije, saj so agencije s tem pridobile visoko stopnjo strokovnega znanja ter poznavanje programov in politik matičnih generalnih direktoratov (zlasti v prehodnem obdobju). To je pripomoglo tudi k spodbujanju tesnejših odnosov med obema stranema.

V omejenem številu primerov so poročali o dokazih o manjšem podvajanju dela in mikroupravljanju (Chafea). V drugih primerih je bilo treba pojasniti ali posodobiti nadzorno vlogo matičnih generalnih direktoratov (EACEA). Podobno je bila po pooblastitvi EASME za nove programe, ki jih je prej upravljala Komisija, in na primer zaposlitvi osebja Komisije v zadevni agenciji v nekaterih primerih razdelitev nalog med agencijo in njenimi matičnimi generalnimi direktorati nejasna. V nekaterih primerih je bilo v oceni navedeno, da bi se lahko memorandumi o soglasju in smernice o izvajalskih agencijah v nekaterih primerih izboljšali z boljšo opredelitvijo vloge matičnih generalnih direktoratov pri upravljanju in delitvi nalog med agencijo in matičnim generalnim direktoratom. Služba Komisije za notranjo revizijo je v obdobju 2019–2020 analizirala tudi trenutno stanje v zvezi z upravljanjem in nadzorom izvajalskih agencij. Na podlagi te analize je opredelila nekatere najboljše prakse oz. podala nasvete (npr. jasnejša opredelitev nadzora, vloga vodilnega matičnega generalnega direktorata, smernice za notranjo kontrolo/nadzor in poročanje itd.), ki jih bodo službe Komisije upoštevale pri pregledu okvira nadzora izvajalskih agencij.

Za oviro pri dobrem odnosu med agencijami in matičnimi generalnimi direktorati se je štela tudi razdalja. Za agencijo Chafea je bila razdalja med agencijo v Luksemburgu in nekaterimi njenimi matičnimi generalnimi direktorati s sedežem v Bruslju navedena kot razlog za nekatere težave med agencijo in službami Komisije. Ocena EACEA je pokazala, da je preselitev agencije v Bruselj v bližino zgradb matičnih generalnih direktoratov prispevala k dialogu in izboljšala sodelovanje med njimi.

Komunikacija med agencijami in službami Komisije je ključna: sprejeti so bili različni formalni (sestanki usmerjevalnih odborov) ali neformalni ukrepi (redni sestanki med službo Komisije in njeno službo za stik v agenciji ali neposreden dostop do zbirk podatkov), ki omogočajo učinkovito komunikacijo ter neposreden stik med agencijo in matičnimi generalnimi direktorati. Komunikacija je pomembna zlasti, kadar morajo agencije poročati o rezultatih izvajanja programa.

Eden od ciljev ustanovitve izvajalskih agencij je bil omogočiti Komisiji, da se osredotoči zlasti na svoje temeljne naloge. Ocene so potrdile, da obstoj izvajalskih agencij in njihova vloga pri izvajanju programov Komisiji omogočata, da se osredotoči na oblikovanje politike. Poleg tega oblikovanje politike deloma temelji na povratnih informacijah o izvajanju programov in projektov. Izvajalske agencije imajo ključno vlogo pri zbiranju teh informacij na terenu in njihovem preoblikovanju v povratne informacije o politiki, ki jih potrebujejo službe Komisije. Ocene so pokazale, da Komisiji povratne informacije o politiki zagotavlja vseh šest izvajalskih agencij, glede določenih tem včasih tudi zelo obsežno.
Agencije povratne informacije o politiki zagotavljajo prek različnih kanalov: sestankov, poročil, informativnih povzetkov ali izmenjave podatkov. Podpora politiki se lahko zagotavlja redno ali v odziv na posebne zahteve matičnega generalnega direktorata. REA je razvila celovit in strukturiran mehanizem povratnih informacij o politiki, ustvarila delovno skupino za spremljanje projektov in povratne informacije o politiki ter pripravila katalog možnosti, da bi svojim matičnim generalnim direktoratom pomagala pri boljšem oblikovanju potreb glede podpore politiki. Organizirane so bile posebne pobude za krepitev ustreznosti povratnih informacij o politiki, kot so dogodki za pregled pridobljenih izkušenj in rezultatov raziskav v

tematskih skupinah projektov ter vzpostavitev mreže osebja. REA je v tem pogledu napredovala tako, da je pripravila letne načrte za povratne informacije o politiki, ki so prilagojeni vsakemu od nanjo prenesenih delov programa in o katerih sta se dogovorila agencija in njen matični generalni direktorat. EACEA je julija 2016 sprejela strategijo za upravljanje znanja. Temu so sledili vzporejanje ustreznih praks, vzpostavljenih v različnih enotah v agenciji, proučevanje možnosti za izboljšave in opredelitev, kaj je potrebno za uresničitev tega potenciala. Predlagani so bili tudi nekateri kazalniki za merjenje podpore politiki. INEA je svojim matičnim generalnim direktoratom redno pošiljala poročila s podrobnostmi o projektih, podprtih v okviru Instrumenta za povezovanje Evrope, pa tudi poročila za vsak prometni projekt, ki zajema več držav (koridorji vseevropskega prometnega omrežja). Chafea je svojo zbirko podatkov o spremljanju delila s svojimi matičnimi generalnimi direktorati. ERCEA je službam Komisije posredovala koristne povratne informacije prek informativnih povzetkov in analize podatkov, običajno v odziv na posebne zahteve po podpori za zagotovitev informacij in/ali analize o posameznih temah politike, kot so podnebne spremembe, umetna inteligenca in gravitacijski valovi. Povratne informacije EASME o politiki v zvezi z energetsko učinkovitostjo so se štele za dobro prakso zaradi njihove vsebine (informacije, ki jih je zagotovila EASME, so bile dobro usmerjene, kakovostne in vedno zelo koristne) in pravočasnosti.

Vendar so ocene pokazale, da povratne informacije o politiki, ki so jih posredovale izvajalske agencije, kljub tem dobrim praksam ponavadi niso standardizirane in so pripravljene *ad hoc*. Potrebna sta širše priznavanje in večja ozaveščenost služb Komisije o povratnih informacijah o politiki, ki jih ponujajo agencije. Agencije in Komisija se morajo podrobneje dogovoriti o opredelitvi vsebine, narave, količine in rednosti teh povratnih informacij o politiki. V oceni je bilo poudarjeno, da je eden od ključnih izzivov za naslednje programsko obdobje potreba, da agencije in Komisija tesneje sodelujejo in se dogovorijo o izmenjavi informacij.

Primer takega pristopa je skupni podporni center za program Obzorje 2020. Skupni podporni center je začel postopek opredelitve povratnih informacij o politiki kot poslovni proces pri izvajalskih agencijah, ki se ukvarjajo s programom Obzorje 2020. Za to bosta potrebna prispevek matičnih generalnih direktoratov, da bi se bolje opredelile in oblikovale njihove potrebe po pridobivanju informacij, pomembnih za politiko, in prispevek izvajalskih agencij, da bi se določilo, katere informacije bi bilo koristno zagotoviti.

Služba Komisije za notranjo revizijo je v obdobju 2019–2020 analizirala način, na katerega izvajalske agencije in skupna podjetja, ki izvajajo program Obzorje 2020, zagotavljajo povratne informacije o politiki. Na podlagi te analize je opredelila številne najboljše prakse oz. dala nasvete, ki bi jih lahko vključili v prihodnjo zasnovo mehanizma za povratne informacije o politiki, na primer opredelitev povratnih informacij o politiki, opredelitev procesa povratnih informacij o politiki, opredelitev potreb glede povratnih informacij o politiki ali olajševanje povratnih informacij o politiki iz vseh vrst programov (ne le programov, ki temeljijo na politiki, temveč tudi programov s pristopom od spodaj navzgor). Ta analiza je bila posebej usmerjena v program Obzorje 2020, vendar bi jo bilo treba razširiti tudi na upravljanje drugih programov EU.

5. Bližina upravičencem – namenske enotne kontaktne točke v stalnem prizadevanju po zagotavljanju boljših storitev

Vse agencije so dosegle cilje glede bližine upravičencem in prepoznavnosti programov EU. Stopnje zadovoljstva med upravičenci programov, ki jih upravljajo agencije, so bile visoke za vseh šest agencij: 76 % za EASME, 80 % za agencijo Chafea, 86 % za REA, 87 % za INEA

ter 89 % za EACEA in ERCEA. Nekatere agencije – REA, EACEA in Chafea – za ocenjevanje predlogov uporabljajo tudi neodvisne zunanje strokovnjake. Ti strokovnjaki so prav tako zelo zadovoljni s storitvami agencij. Stopnje zadovoljstva med neuspešnimi vlagatelji so seveda nižje. Chafea meri tudi stopnjo zadovoljstva ponudnikov storitev zaradi svojih dejavnosti javnega naročanja. Razmeroma nizka stopnja zadovoljstva (58 %) med ponudniki storitev je povezana z naravo tega finančnega instrumenta in nekaterimi vidiki kakovosti storitev, ki jih zagotavlja Chafea, na primer pravočasnost postopka prijave, povratne informacije o predlogu, postopek pogajanja o naročilih in drugi vidiki storitve agencije.

V anketah, opravljenih v okviru različnih ocen, so upravičenci pohvalili številne poenostavitve (Chafea), visok standard strokovnosti (INEA), storitveno usmerjen odnos (EASME), veliko usposobljenost osebja (EACEA), učinkovite postopke (INEA) ter izboljšane in poenostavljene postopke za plačila (INEA).

Področja za izboljšave so opredelili tudi upravičenci in neuspešni vlagatelji. Med drugim je treba omeniti: boljšo komunikacijo in povratne informacije (INEA); nadaljnjo konsolidacijo postopkov, povezanih z izbiro neodvisnih strokovnjakov, potrjevanje seznamov strokovnjakov in sodelovanje osebja Komisije v dejavnostih spremljanja projektov (REA); prijaznost obstoječih orodij informacijske tehnologije do uporabnikov in njihova funkcionalnost (REA, Chafea, EACEA, INEA); zunanje komunikacijske dejavnosti (EACEA); čas za odgovor na ponudbe (EASME) ali postopek etičnega pregleda in spremljanja (ERCEA).

Agencije so izvedle več ukrepov za povečanje prepoznavnosti programov. Ti ukrepi so vključevali informativne dneve, delavnice vodenja projektov, proaktivno uporabo orodij družbenih medijev ter kakovostno grafično in komunikacijsko gradivo. Agencije so izboljšale svoja spletišča z zagotavljanjem ustreznega gradiva v zvezi s programi, kot so informacije o projektih, brošure, zemljevidi in statistični podatki. Številni komunikacijski kanali, ki jih uporabljajo agencije, so omogočili boljšo prepoznavnost programov.

6. Doseženi so bili znatni prihranki in poenostavitve – stalno prizadevanje za večjo stroškovno učinkovitost

Ocene so pokazale velike razlike v stroških upravljanja programov izvajalskih agencij. Ugotovljeno je bilo, da so bile izvajalske agencije, ki izvajajo program Obzorje 2020, stroškovno učinkovitejše od EACEA in Chafea. Vrednosti stroškov upravljanja programa v tej skupini agencij (razmerje med njihovim upravnim in operativnim proračunom za plačila) so bile nižje od 4,72-odstotnega povprečja za vse agencije, in sicer so leta 2016 znašale od 0,89 % (INEA) do 3,61 % (REA, vključno z zagotavljanjem skupnih upravnih in logističnih podpornih storitev[14]). Nasprotno so stroški upravljanja programa agencije Chafea za leto 2016 znašali 10,11 %, EACEA pa 7,20 %. Ti dve izvajalski agenciji imata tudi najnižje vrednosti proračuna na zaposlenega, ki je leta 2016 v EACEA znašal 1,46 milijona EUR, v agenciji Chafea pa 1,37 milijona EUR (v primerjavi s povprečjem za vse agencije, ki znaša 3,65 milijona EUR). V EACEA je to povezano zlasti z zapletenostjo in raznolikostjo njenega portfelja programov, raznolikostjo vlagateljev in upravičencev, velikim obsegom vlog in nepovratnih sredstev ter njeno majhno povprečno velikostjo. V agenciji Chafea je to povezano

[14] Ob neupoštevanju zagotavljanja skupnih upravnih in logističnih podpornih storitev razmerje med upravnim in operativnim proračunom za REA znaša 2,58 %.

z raznolikostjo njenega portfelja programov, majhnostjo agencije, višjimi povprečnimi stroški osebja zaradi njihove visoke stopnje strokovnega znanja in lokacijo agencije.

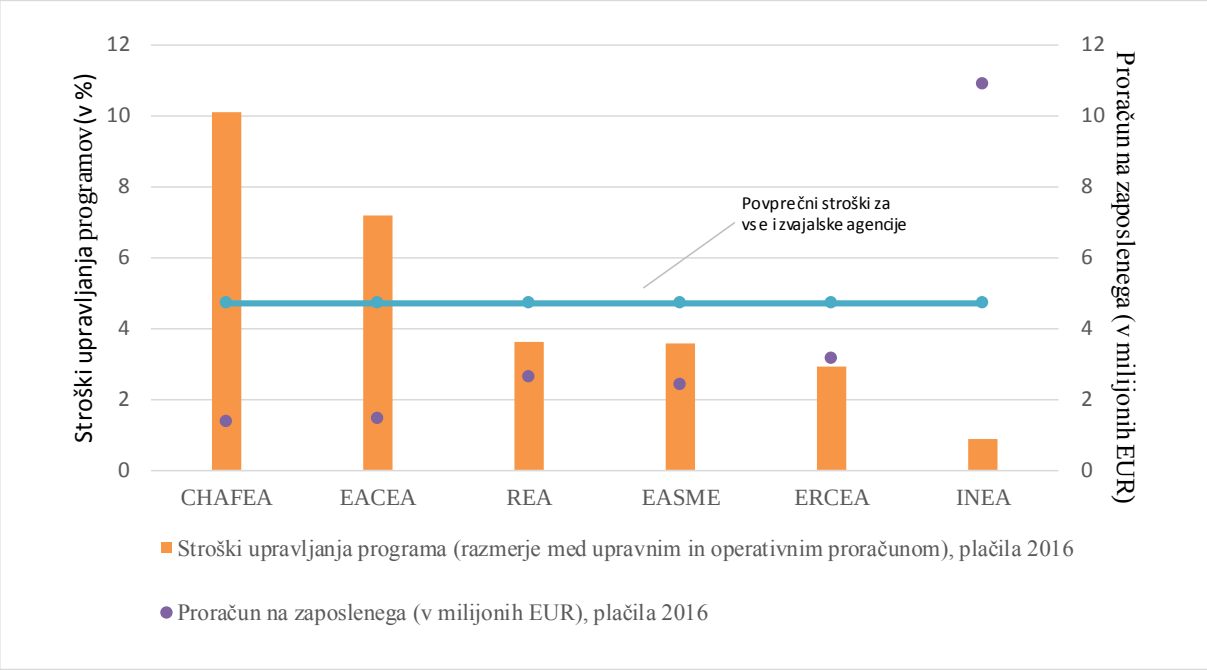


Diagram: stroški upravljanja programov in proračun na zaposlenega
Vir: triletne ocene izvajalskih agencij.

Retrospektivne analize stroškov in koristi za izvajalske agencije so pokazale, da je bil scenarij z izvajalskimi agencijami v vseh primerih stroškovno učinkovita rešitev v primerjavi s scenarijem internega izvajanja dejavnosti, v katerem bi programe izvajala Komisija. V diagramu v nadaljevanju je prikazana primerjava z dvema sklopoma ocen, pripravljenima leta 2013. Prvi sklop je predložil zunanji izvajalec, ki je predhodno analizo stroškov in koristi izvedel pred odločitvijo Komisije o prenosu programov za obdobje 2014–2020 na izvajalske agencije[15]. Drugi sklop je Komisija vključila v posebna finančna poročila[16] za vsako od izvajalskih agencij ob upoštevanju dodatnih sinergij, ki jih je treba doseči (pričakujejo se večji prihranki).

[15] Analiza stroškov in koristi prenosa nekaterih nalog v zvezi z izvajanjem programov Unije v obdobju 2014–2020 na izvajalske agencije – končno poročilo za Komisijo z dne 19. avgusta 2013.
[16] Sporočilo Komisije SEC(2013) 493 in zadnje spremembe posebnih finančnih poročil, priloženih aktom o ustanovitvi izvajalskih agencij, kot sledi: C(2017) 4900 z dne 14. julija 2017 za REA, C(2013) 801 z dne 23. decembra 2013 za INEA, C(2013) 9048 z dne 17. decembra 2013 za ERCEA, C(2014) 6944 z dne 2. oktobra 2014 za EASME, C(2018) 1716 z dne 13. novembra 2018 za EACEA in C(2014) 927 z dne 17. decembra 2014 za agencijo Chafea.

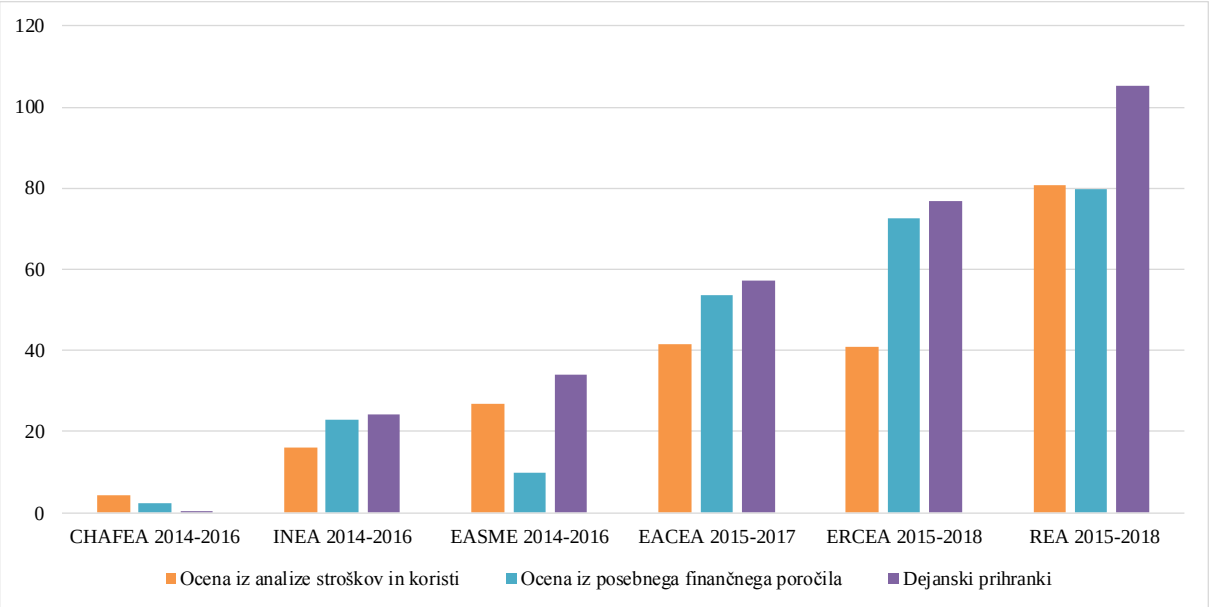


Diagram: primerjava predvidenih in dejanskih prihrankov med triletnim obdobjem ocenjevanja, v milijonih EUR
Vir: triletne ocene izvajalskih agencij[17].

Rezultati šestih analiz kažejo, da se doseženi prihranki razlikujejo od ocen iz leta 2013. Večina izvajalskih agencij (razen agencije Chafea) je močno presegla začetne ocene prihrankov stroškov. Prihranki EASME in REA so bili precej večji od prvotno pričakovanih, sledijo pa jima ERCEA, EACEA in INEA[18]. Prihranki agencije Chafea so bili precej manjši od prvotno ocenjenih (0,4 milijona EUR v primerjavi s 4,4 milijona EUR iz analize stroškov in koristi iz leta 2013 ter 2,3 milijona EUR iz ocen iz posebnih finančnih poročil).

V poročilih je opredeljenih več razlogov za prihranke, skupnih večini izvajalskih agencij. Prihranki so bili zlasti posledica večjega deleža manjših stroškov osebja (pogodbenih uslužbencev), zaposlenega v izvajalskih agencijah, kar potrjuje ugotovitve iz predhodne analize stroškov in koristi. Veliko se je prihranilo tudi pri odhodkih za infrastrukturo in operativnih stroških (INEA, EASME, REA). Drugi razlog za prihranke je bil, da je bilo v agencijah dejansko zaposlenega manj osebja v primerjavi z napovedmi iz leta 2013. To manjše število zaposlenih je posledica zmanjšanja števila zaposlenih v posebnih finančnih poročilih v primerjavi s predhodnimi analizami stroškov in koristi ter visokih stopenj prostih delovnih mest v zgodnjih letih izvajanja (2014–2015).

Nazadnje je skupna značilnost vseh agencij v obdobju ocenjevanja ta, da redno sprejemajo operativne ukrepe za nadaljnje izboljšanje svoje učinkovitosti. Zlasti so agencije v sodelovanju s Komisijo nadalje izboljševale svoje postopke in funkcije upravljanja programov ter uvedle številne poenostavitve. Postopki so postali bolj elektronsko vodeni (brezpapirni delovni tokovi, elektronska oddaja predlogov, funkcije samodejnega preverjanja, integrirane v elektronske obrazce, avtomatizacija poročil o projektih za upravičence itd.) in na voljo so

[17] Mandat REA se je od začetka obdobja ocenjevanja bistveno spremenil, zato je treba glede na spremembo nalog in ravni delovne obremenitve natančno proučiti vsako primerjavo prvotnih ocen iz analize stroškov in koristi z dejanskimi ocenami iz posebnega finančnega poročila. V tem grafu so prikazani prihranki vseh agencij, da se omogoči njihova medsebojna primerjava.

[18] V posebnem poročilu Računskega sodišča o smotrnosti delovanja INEA so bili potrjeni tudi nižji upravni stroški (čeprav so bili stroški za osebje nekoliko višji).

nova orodja informacijske tehnologije za racionalizacijo postopkov. V štirih izvajalskih agencijah, ki upravljajo program Obzorje 2020, so izboljšave in poenostavitve vključevale: širšo uporabo ocenjevanja predlogov na daljavo, uvedbo enotnega sklopa pravil, elektronski podpis sporazumov o dodelitvi nepovratnih sredstev, portal za udeležence kot enotno kontaktno točko za interakcijo z udeleženci, enotno stopnjo povračila in pavšalno stopnjo za posredne stroške.

Vendar so poročila pokazala, da so se odhodki za osebje v vseh primerih povečali bolj, kot je bilo za obdobje ocenjevanja ocenjeno leta 2013. Deloma je bil razlog za to potreba agencij, da privabijo in zaposlijo bolj specializirano (in s tem dražje) osebje, kot je bilo prvotno predvideno. Drugi razlog je, da se v stroških odhodkov za osebje, ocenjenih v posebnih finančnih poročilih, niso upoštevali indeksacija plač, napredovanja in povečanja delovne dobe osebja. Pri agenciji Chafea je na odhodke za osebje vplivala tudi potreba po zaposlovanju osebja iz višje funkcionalne skupine, da bi se ohranila privlačnost lokacije agencije v Luksemburgu. To so nekatere pridobljene izkušnje, ki jih je treba upoštevati v premislekih pred prihodnjo pooblastitvijo agencij za izvajanje programov EU v obdobju 2021–2027.

7. Upravljanje človeških virov – pozitivni rezultati in prihodnji izzivi

Število zaposlenih v izvajalskih agencijah je določeno v proračunu EU, z vsakim programom, prenesenim na agencijo, pa se zaposli ustrezno število uslužbencev. Ta povezava med programom in številom zaposlenih povzroča določeno togost, ki agencijam preprečuje, da bi prožno uporabljale svojo delovno silo za obvladovanje obdobij velike delovne obremenitve[19]. Kljub temu so nekatere agencije v obdobju ocenjevanja izvedle dobre prakse dinamične prerazporeditve osebja znotraj iste agencije v mejah veljavnih pravil.

Velika večina zaposlenih v agencijah je dodeljena izvajanju programov in le približno 10 % podpiranju funkcij, kar je manj kot v Komisiji[20]. Glede na njihovo nalogo izvrševanja velikega dela proračuna EU približno 25 % zaposlenih v agenciji dela na finančnem področju v primerjavi z 9 % osebja Komisije. Ti podatki očitno dokazujejo, da se osredotočenost agencij na upravljanje operativnega programa in s tem povezane finančne naloge ustrezno izraža v organizacijskih vlogah njihovih zaposlenih.

Anketa med zaposlenimi, izvedena leta 2016, je za pet od šestih izvajalskih agencij pokazala stopnjo vključevanja osebja[21], višjo od povprečja v Komisiji. Vrednosti vključevanja osebja v EACEA EASME, ERCEA, INEA in REA so bile med 65 in 70 % v primerjavi s 64-odstotnim povprečjem v Komisiji. Za agencijo Chafea sta bila v anketi med zaposlenimi sporočena manjše dobro počutje med zaposlenimi v primerjavi z drugimi izvajalskimi agencijami in manjša vključenost osebja. V oceni je pojasnjeno, da sta razlog za to majhnost agencije in dejstvo, da je agencija razmeroma izolirana od drugih agencij zaradi njene lokacije v Luksemburgu. To osebju agencije Chafea ni omogočilo enakega sodelovanja na trgu dela šestih agencij.

[19] V posebnem poročilu Računskega sodišča o smotrnosti delovanja INEA je bila ugotovljena tudi potreba po večji prožnosti pri razporejanju osebja med programi znotraj iste agencije.

[20] Ob upoštevanju vseh delovnih mest v Komisiji je bilo leta 2018 upravni podporni in usklajevalni vlogi dodeljenih 27 % vseh delovnih mest. Ta delež je od leta 2012 razmeroma stabilen ter dobro predstavlja odgovornosti in povezane institucionalne naloge.

[21] Vključevanje osebja je zbirni kazalnik. Celoten seznam podvprašanj je naveden v delovnih dokumentih služb Komisije, priloženih različnim ocenam.

Anketa je na splošno pokazala, da zaposleni izvajalske agencije dojemajo kot spodbudna in dinamična delovna mesta z odlično notranjo komunikacijo ter vzpostavljenimi učinkovitimi procesi in postopki. Osebje meni tudi, da agencije spodbujajo sodelovanje, pa tudi nove in boljše delovne metode.

Vendar je bilo v isti anketi osebje manj pozitivno glede priložnosti za njihov poklicni razvoj in mobilnost. V štirih agencijah od šestih je ta kazalnik pod povprečjem v Komisiji: zlasti v manjših agencijah zaposleni težko najdejo drugo delovno mesto, ki ustreza njihovemu znanju in spretnostim ter kompetencam.

Agencije so na podlagi zrelih participativnih postopkov vzpostavile strategije, ki so jim pomagale pri učinkovitem spremljanju ključnih vprašanj v zvezi s človeškimi viri, opredeljenih v anketi med zaposlenimi. Med pozitivnimi dogodki je treba izpostaviti večje razlikovanje kanalov za zaposlovanje, ki vključujejo Evropski urad za izbor osebja za bolj splošne profile in lastne postopke izvajalskih agencij za posebne potrebe. To razlikovanje je pomagalo preprečiti ozka grla v postopkih zaposlovanja, zlasti kadar je bilo treba na hitro zapolniti več delovnih mest.

Rezultati ankete med zaposlenimi iz leta 2018 kažejo, da so se prizadevanja agencij na splošno obrestovala, saj so se rezultati za glavne kazalnike dodatno izboljšali, z izjemo rezultati EACEA, kar je delno povezano s težavami na področju notranjih kontrol v letu 2018. V ocenah je bila opredeljena potreba po ustvarjanju več sinergij in večji učinkovitosti pri obravnavanju nekaterih vprašanj v zvezi s človeškimi viri na podlagi trenutnih skupnih pravil in postopkov. Pri tem so bili opredeljeni tudi izzivi, ki jih je še treba obravnavati, kot so nadaljnje razvijanje usposobljenosti osebja na področju povratnih informacij o politiki, pa tudi večje naložbe v poklicno usmerjanje in razvoj.

8. Sprememba mandata – ključni trenutek

Začetek novega programskega obdobja (kot leta 2014 in leta 2021) je za agencije poln izzivov. Njihovi mandati so spremenjeni, saj so pooblaščene za upravljanje nove generacije programov. Vzpostaviti morajo postopke za začetek izvajanja novih programov, medtem ko še vedno spremljajo in izvajajo plačila za projekte iz prejšnjih programov. Leta 2014 je upravljanje novih programov pomenilo povečano dodelitev finančnih sredstev, zaradi česar je bilo treba razviti nove upravljavske strukture, sisteme informacijske tehnologije in podporne storitve za podporo širitvi ter obvladovanje faze obsežnega zaposlovanja osebja. Za to prehodno obdobje je značilna kompleksnost na vodstveni ravni, povezana z izvajanjem dveh različnih sklopov pravil, procesov in postopkov. Kljub temu zahtevnemu okolju se je za agencije štelo, da so bile na začetku novega programskega obdobja (2014–2015) učinkovite, ker so vložile znatna sredstva v racionalizacijo in dokumentiranje svojih postopkov za nove programe. Agenciji, na kateri je to najbolj vplivalo, sta bili EASME in INEA, saj se je njuno osebje v obdobju 2013–2016 povečalo za 175 % oziroma 147 %, njun proračun pa za 220 % oziroma 350 %. Zaradi te intenzivne začetne faze nista dosegli več ključnih kazalnikov smotrnosti[22].

Agencije so se v okviru svojih novih mandatov spoprijemale s tematsko bolj raznolikimi portfelji (glej oddelek 3), nadzorovalo pa jih je več matičnih generalnih direktoratov (glej

[22] Čas do plačila za program TEN-T leta 2015 ter izvrševanje odobritev za prevzem obveznosti za programa TEN-T in Marco Polo II leta 2014 za INEA ter čas do dodelitve za program Obzorje 2020 (razen za energetsko učinkovitost) v obdobju 2014–2015, program LIFE (le leta 2015) in projekt Hitra pot do inovacij (2014–2016) za EASME.

oddelek 4). To je veljalo zlasti za agenciji Chafea in INEA, katerih število matičnih generalnih direktoratov se je z enega povečalo na štiri, ter EASME, ki jo nadzoruje sedem generalnih direktoratov v primerjavi s štirimi v prejšnjem programskem obdobju. V ocenah je bilo ugotovljeno tudi, da se je moralo sodelovanje med agencijami in matičnimi generalnimi direktorati, ki so nanje prvič prenesli naloge izvajanja programa, v prvih letih po prenosu povečati, da bi se vzpostavilo zaupanje med agencijami in matičnimi generalnimi direktorati. To je vplivalo na upravljanje (glej oddelek 4) in ustaljene prakse, ki so jih imele agencije vzpostavljene s svojimi matičnimi generalnimi direktorati. Chafea, INEA in EASME so tudi spremenile imena in kratice, ki so pomembne za prepoznavnost in bližino upravičencem, vendar so ocene pokazale, da take spremembe niso imele nobenega večjega učinka (glej oddelek 5). Spremembe so vplivale tudi na organizacijske strukture agencij. INEA in EASME sta uvedli novo raven upravljanja. Na splošno je bilo v ocenah ugotovljeno, da je notranja organizacija agencij tesno usklajena z nalogami, za katere so pooblaščene. V ocenah EACEA in EASME je bilo navedeno, da bi se lahko strukturi teh agencij izboljšali, v oceni agencije Chafea pa je bila njena majhnost opredeljena kot težava, zlasti za poslovno skupnost. Sorazmerna majhnost agencije očitno vpliva na njeno sposobnost ohranjanja znanja in neprekinjenega poslovanja, ko ključni uslužbenci nenadoma zapustijo agencijo ali interno prevzamejo drugo nalogo.

Mandati REA, EASME, INEA in EACEA so se v programskem obdobju spremenili. Mandat EACEA je bil v obravnavanem obdobju večkrat razširjen. Ocene so pokazale, da so bile zadevne agencije prilagodljive in učinkovite pri obravnavanju razširitve svojih mandatov. Vse štiri agencije so uspešno obvladale povečan obseg del in/ali dodatne naloge. Vendar so ocene pokazale, da je postopek prenosa pooblastil (analiza stroškov in koristi, informacije odboru Sveta za izvajalske agencije, spremembe aktov o prenosu pooblastil itd.) preveč zapleten za omejene razširitve mandata. Trenutno dejansko ni poenostavljenega postopka prenosa pooblastil za omejeno razširitev mandata v programskem obdobju. Te omejene razširitve so povzročile nepotrebno breme službam Komisije in agencijam.

Sklepna ugotovitev

Ocene šestih izvajalskih agencij so potrdile njihove dobre rezultate in dodano vrednost pri upravljanju programov EU. Hkrati so razkrile nekatere izzive, s katerimi se agencije še vedno srečujejo. Nekateri izzivi so skupni vsem agencijam. Eden od njih je kakovost povratnih informacij o politiki, ki jih agencije posredujejo Komisiji, drugi pa je potreba po posodobitvi nekaterih vidikov pravnega okvira (memorandumov o soglasju ali smernic za izvajalske agencije). Spet drugi izzivi so bolj specifični za posamezne agencije ter izhajajo iz velikosti agencije, njene lokacije in raznolikosti portfelja programov, ki jih upravlja, ali pa so povezani z vprašanji notranjega nadzora. Komisija in agencije pripravljajo in izvajajo akcijske načrte za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti in spoprijemanje s prihodnjimi izzivi.

Nekatere odgovore na navedene izzive bo treba obravnavati tudi v okviru razmislekov o prihodnosti izvajalskih agencij. Komisija je predložila svoje predloge za naslednjo generacijo programov EU (2021–2027) in trenutno pripravlja analizo stroškov in koristi, da bi določila primerno vlogo izvajalskih agencij pri izvajanju teh programov. V ta namen morajo biti izvajalske agencije sposobne nenehno izboljševati svoje delovanje, še naprej delovati stroškovno učinkovito in poglobiti sodelovanje s Komisijo. Izkušnje, pridobljene pri tem skupnem postopku ocenjevanja, se bodo upoštevale v razmislekih o prenosu izvajanja naslednje generacije programov EU na izvajalske agencije.