EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 29. 4. 2020
COM(2020) 184 final

SPRÁVA KOMISIE

EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE A DVORU AUDÍTOROV

Hodnotenie Výkonnej agentúry pre spotrebiteľov, zdravie, poľnohospodárstvo a potraviny, Výkonnej agentúry pre malé a stredné podniky, Výkonnej agentúry pre inovácie a siete, Výkonnej agentúry pre vzdelávanie, audiovizuálny sektor a kultúru, Výkonnej agentúry pre výskum a Výkonnej agentúry Európskej rady pre výskum

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

Úvod

Európska únia sa snaží dosiahnuť stanovené ciele a v rámci tejto snahy podporuje širokú škálu politických oblastí prostredníctvom celého radu programov financovania. Programy poskytujú granty a iné formy financovania členským štátom, podnikom, výskumníkom, mimovládnym organizáciám a ďalším subjektom. V súlade s článkom 317 Zmluvy o fungovaní EÚ je za plnenie rozpočtu zodpovedná Komisia. V súlade s článkom 62 nariadenia o rozpočtových pravidlách Komisia plní rozpočet priamo, v rámci zdieľaného riadenia s členskými štátmi alebo nepriamo zverením úloh súvisiacich s plnením rozpočtu tretím stranám (napríklad tretím krajinám, organizáciám členských štátov, medzinárodným organizáciám, verejno-súkromným partnerstvám).

V prípade priamo riadených programov Komisia v roku 2003 rozhodla, že by bolo vhodné delegovať riadenie určitých úloh pri vykonávaní niektorých programov na výkonné agentúry, čo by Komisii umožnilo sústrediť sa na svoje hlavné úlohy. Agentúry vznikli[1] ako špecializované subjekty na vykonávanie niektorých špecifických úloh v priebehu životnosti daného projektu, plnenie rozpočtu a poskytovanie relevantných informácií tvorcom politík. Výkonné agentúry sú autonómne subjekty pod dohľadom Komisie.

Agentúry v záujme dosiahnutia stanovených cieľov realizujú postupy udeľovania grantov a verejného obstarávania, spravujú zmluvy a uskutočňujú potrebné rozpočtové postupy. Okrem toho pomáhajú pri vykonávaní programov, napríklad zbierajú, spracúvajú a sprístupňujú informácie o vykonávaní. Monitorujú pokrok a vplyv projektov. Informujú potenciálnych žiadateľov o možnostiach financovania a pomáhajú žiadateľom a prijímateľom pri uplatňovaní postupov. Informujú Komisiu o vykonávaní programov a výsledkoch a vplyve projektov. Outsourcing riadiacich úloh by však mal ostať v medziach, ktoré určuje inštitucionálny systém, ako je to stanovené v zmluve. Znamená to, že úlohy pridelené inštitúciám zmluvou, ktoré si vyžadujú diskrečné právomoci v rámci uskutočňovania politických rozhodnutí, by nemali byť predmetom outsourcingu. Outsourcing by okrem toho mal podliehať analýze nákladov a prínosov.

Programy financovania pre oblasti výskumu a inovácií, vzdelávania, občianstva, kultúry, životného prostredia, opatrení v oblasti klímy, dopravy, energie, telekomunikácií, poľnohospodárstva, potravín, zdravia, spotrebiteľov, konkurencieschopnosti a malých a stredných podnikov v súčasnosti riadi šesť výkonných agentúr.

Výkonná agentúra	**Počet zamestnancov (zdroj: ročný rozpočet)**						
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Výkonná agentúra pre spotrebiteľov, zdravie, poľnohospodárstvo a potraviny (CHAFEA)	50	51	60	65	71	76	79
Výkonná agentúra pre malé a stredné podniky (EASME)	308	394	437	447	462	489	506
Výkonná agentúra pre inovácie a siete	162	197	247	267	293	302	313

[1] Nariadenie Rady (ES) č. 58/2003 z 19. decembra 2002, ktoré stanovuje štatút výkonných orgánov, ktorým majú byť zverené niektoré úlohy v rámci riadenia programov Spoločenstva (Ú. v. ES L 11, 16.1.2003, s. 1).

(INEA)							
Výkonná agentúra pre vzdelávanie, audiovizuálny sektor a kultúru (EACEA)	436	441	442	442	442	438	438
Výkonná agentúra pre výskum (REA)	580	630	649	670	730	745	785
Výkonná agentúra Európskej rady pre výskum (ERCEA)	389	413	447	468	484	508	529
SPOLU	**1 925**	**2 126**	**2 282**	**2 359**	**2 463**	**2558**	**2650**

Pred tým, než Komisia zverila plnenie úloh týmto externým výkonným agentúram, vypracovala predbežnú analýzu nákladov a prínosov (*ex ante*). Zohľadnila v nej niekoľko aspektov: 1) náklady na koordináciu a kontroly; 2) vplyv na ľudské zdroje; 3) efektívnosť a flexibilitu vykonávania outsourcingovaných úloh; 4) zjednodušenie použitých postupov; 5) blízkosť outsourcingovaných činností vo vzťahu ku konečným prijímateľom; 6) viditeľnosť EÚ ako iniciátora príslušného programu EÚ; 7) potrebu zachovania adekvátnej úrovne know-how v rámci Komisie.[2]

Podľa odhadov z analýzy nákladov a prínosov vypracovanej v roku 2013 by delegovanie určitých úloh týkajúcich sa riadenia programov na agentúry bolo nákladovo efektívnejšie ako ich ponechanie v rámci Komisie. Očakávalo sa, že zosúladenie súdržnejších programových portfólií so základnými kompetenciami agentúr a ich špecializáciou bude výhodné z kvalitatívneho hľadiska. Okrem toho analýza predpokladala, že spojené riadenie rôznych programov EÚ bude mať synergický účinok, povedie k zjednodušeniu a prinesie úspory z rozsahu.

S cieľom posúdiť výkonnosť agentúr boli stanovené kľúčové ukazovatele výkonnosti, ktoré sa priebežne monitorujú. Tri roky po vzniku každej agentúry[3] a následne každé tri roky Komisia musí posúdiť jej fungovanie. Posudzuje, či agentúra dosiahla výsledky predpokladané v *ex ante* analýze nákladov a prínosov. Na základe toho môže zistiť možné oblasti zlepšenia a prípadne preskúmať rozsah úloh, ktoré deleguje.

Komisia individuálne zhodnotila výkonnosť všetkých šiestich výkonných agentúr[4] v rokoch 2018/2019. Všetky hodnotenia sú doplnené externými štúdiami[5], v ktorých sa uplatňovala

[2] Analýza nákladov a prínosov týkajúca sa delegovania určitých úloh v súvislosti s vykonávaním programov Únie na roky 2014 – 2020 na výkonné agentúry – záverečná správa Komisie z 19. augusta 2013.

[3] Článok 25 nariadenia Rady č. 58/2003.

[4] Hodnotenie Výkonnej agentúry pre spotrebiteľov, zdravie, poľnohospodárstvo a potraviny (CHAFEA), SWD(2020) 75.
Hodnotenie Výkonnej agentúry pre malé a stredné podniky (EASME), SWD(2020) 76.
Hodnotenie Výkonnej agentúry pre inovácie a siete (INEA), SWD(2020) 73.
Hodnotenie Výkonnej agentúry pre vzdelávanie, audiovizuálny sektor a kultúru (EACEA), SWD(2020) 78.
Hodnotenie Výkonnej agentúry pre výskum (REA), SWD(2020) 77.
Hodnotenie Výkonnej agentúry Európskej rady pre výskum (ERCEA), SWD(2020) 74.

[5] Štúdia dopĺňajúca hodnotenie Výkonnej agentúry pre spotrebiteľov, zdravie, poľnohospodárstvo a potraviny (CHAFEA) 2014 – 2016, Inštitút pre verejnú politiku a riadenie (PPMI), Centrum pre služby v oblasti stratégie a hodnotenia (CSES) a Maastrichtská univerzita.
Hodnotenie Výkonnej agentúry pre malé a stredné podnik (EASME) 2014 – 2016, Valdani Vicari & Associati a Deloitte.

rovnaká metodika a zásady Komisie pre lepšiu právnu reguláciu[6]. V hodnoteniach sa posudzovalo, či agentúry efektívne a účinne plnili zverené úlohy, či nedochádzalo k prekrývaniu činností, nedostatkom alebo nezrovnalostiam pri riadení programového portfólia zo strany agentúr a či boli jasne vymedzené úlohy jednotlivých agentúr a materských generálnych riaditeľstiev alebo iných výkonných agentúr.[7] Hodnotenia zahŕňajú spätnú analýzu nákladov a prínosov a porovnávajú skutočnú výkonnosť v priebehu trojročného obdobia hodnotenia s výkonnosťou, ktorú predpokladala *ex ante* analýza nákladov a prínosov.

Jednotlivé hodnotenia sa týkajú rokov 2014 – 2016 v prípade agentúr CHAFEA, INEA a EASME, rokov 2015 – 2017 v prípade agentúry EACEA a obdobia od polovice roka 2015 do polovice roka 2018 v prípade agentúr ERCEA a REA. Obdobia hodnotenia sa líšia, keďže agentúry boli založené v rôznom čase.

Výsledky

Z hodnotení vo všeobecnosti vyplýva, že činnosť uvedených šiestich výkonných agentúr bola v analyzovanom období efektívna a účinná. Agentúry dosiahli stanovené ciele a prevažnú väčšinu cieľov v rámci kľúčových ukazovateľov výkonnosti. Dokázali sa vyrovnať s náročným prostredím vrátane nových mandátov, zmien portfólia, zmien organizačnej štruktúry a zmien správy a riadenia, ako aj s obdobiami vysokého pracovného zaťaženia spojenými s prekážkami v podobe obmedzených ľudských zdrojov. Uskutočnili sa pohovory so zainteresovanými stranami, ktoré vo všeobecnosti veľmi kladne hodnotili vzťah medzi výkonnými agentúrami a odbormi Komisie. Dobrá spolupráca s agentúrami umožnila Komisii sústrediť sa na základné úlohy a zároveň dostávať priebežné informácie o vykonávaní a výsledkoch programov. Prijímatelia a experti, ktorí spolupracovali s agentúrami, hodnotili agentúry veľmi kladne a zamestnanci agentúr sa celkovo pozitívne vyjadrovali o agentúrach ako o zamestnávateľoch.

Na pozadí tohto všeobecne kladného hodnotenia jednotliví hodnotitelia upozornili na viacero výziev a súvisiacich nedostatkov. Medzi tieto výzvy patrí: 1) dosahovanie cieľov agentúr; 2) skutočnosť, že niektoré agentúry riadia časti toho istého programu; 3) rozmanitosť programových portfólií; 4) vzťah s materskými generálnymi riaditeľstvami; 5) vzťah s prijímateľmi; 6) nákladová účinnosť; 7) riadenie ľudských zdrojov; 8) zmena mandátu. Uvedeným ôsmim výzvam sa podrobne venujú nasledujúce kapitoly. Komisia zohľadní získané poznatky pri príprave na delegovanie úloh na výkonné agentúry v programoch viacročného finančného rámca na obdobie rokov 2021 – 2027.

Štúdia dopĺňajúca hodnotenie Výkonnej agentúry pre inovácie a siete (INEA) 2014 – 2016, Centrum pre služby v oblasti stratégie a hodnotenia (CSES), Inštitút pre verejnú politiku a riadenie (PPMI) a Centrum pre priemyslové štúdie (CSIL).
Štúdia dopĺňajúca hodnotenie Výkonnej agentúry pre vzdelávanie, audiovizuálny sektor a kultúru (EACEA) 2015 – 2017, Inštitút pre verejnú politiku a riadenie (PPMI).
Štúdia dopĺňajúca hodnotenie Výkonnej agentúry pre výskum (REA) 2015 – 2018, Inštitút pre verejnú politiku a riadenie (PPMI), Centrum pre služby v oblasti stratégie a hodnotenia (CSES) a IDEA Consult.
Štúdia dopĺňajúca hodnotenie Výkonnej agentúry Európskej rady pre výskum (ERCEA) 2015 – 2018, Centrum pre služby v oblasti stratégie a hodnotenia (CSES) a Inštitút pre verejnú politiku a riadenie (PPMI).

6 Usmernenia SWD: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_en.
Súbor nástrojov: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_sk.

7 Primeraným spôsobom sa uplatnili usmernenia Komisie pre lepšiu právnu reguláciu. Nebolo potrebné posudzovať kritériá „pridanej hodnoty EÚ“ a „relevantnosti“, keďže agentúry plnili úlohy, ktorými zákonodarca poveril Komisiu.

1. Dobré výsledky (takmer všetkých) kľúčových ukazovateľov výkonnosti

Celkovo šesť výkonných agentúr riadilo delegované programy efektívne a dosiahlo veľmi dobré výsledky vo väčšine kľúčových ukazovateľov výkonnosti[8]. Ukazovatele pre výkonné agentúry súvisia s finančným riadením, a najmä s včasným hodnotením a finalizáciou grantov – včasné informovanie, uzavretie zmluvy, udelenie grantu a realizácia platieb. Niektoré agentúry trvale dosahovali všetky ciele (alebo ich väčšinu), pokiaľ išlo o včasné hodnotenie, uzavretie dohôd o grantoch a realizáciu platieb – REA, ERCEA, EACEA, CHAFEA; niektoré z nich dokonca ciele prekročili, napríklad agentúra INEA prekročila cieľ týkajúci sa platieb načas. Veľmi málo agentúr nedosiahlo niektoré zo stanovených cieľov: EASME na začiatku programového obdobia a INEA cieľ platieb načas pri jednom programe z predchádzajúceho programového obdobia v priebehu jedného roka (2015). Niekoľko agentúr tiež dosiahlo cieľ úplného vykonania operačných výdavkov za rok – REA a ERCEA. Efektívne zvládanie finančného riadenia by mohlo vytvoriť priestor pre ambicióznejšie ciele pri niektorých ukazovateľoch.

Pokiaľ ide o zákonnosť a regulárnosť transakcií, miera chybovosti programov v období rokov 2014 – 2020 sa považuje za lepšiu, než miera chybovosti pri predchádzajúcej generácii programov (2007 – 2013). Agentúry však stále riadia projekty programov z rokov 2007 – 2013, takže výročné správy o činnosti troch z nich – REA, EASME a EACEA – obsahovali počas tohto hodnotiaceho obdobia výhrady súvisiace s mierou chybovosti presahujúcou 2 % prahovú hladinu významnosti pri programoch z rokov 2007 – 2013. Ide o problém, ktorý má korene v minulosti a po ukončení všetkých projektov týchto programov postupne zanikne.[9] Len jeden program zo súčasného programového obdobia mal prechodne takú vysokú mieru chybovosti, ktorá si v roku 2018 vyžiadala výhradu od agentúry EASME – ide o program pre malé a stredné podniky (COSME). Agentúra prijala nápravné opatrenia, ktoré viedli k zlepšeniu situácie, a od roku 2019 je výhrada stiahnutá.

V rámci hodnotení sa zistilo, že došlo k zlepšeniu nástrojov informačných technológií a postupov, čo malo zásadný význam pre zlepšenie hlavných ukazovateľov výkonnosti agentúr. Agentúra CHAFEA začala využívať nové nástroje informačných technológií, čím zvýšila svoju prevádzkovú efektívnosť a začala lepšie plniť úlohy v rámci systémov riadenia projektov. Administratívne zjednodušenia v agentúrach ERCEA a REA (prechod na elektronické predkladanie správ a čiastočne automatizované pracovné toky) viedli k zvýšeniu efektívnosti. Agentúra EACEA ďalej zjednodušila svoju vnútornú organizáciu a zrýchlila spôsob riadenia programov. V agentúre INEA sa zlepšili a zjednodušili platobné postupy.[10]

Hodnotenia ukazujú, že agentúry zaviedli primerané procesy a postupy a že majú systémy vnútornej kontroly, ktoré prispievajú k ich účinnosti a efektívnosti. Agentúry vypracovali prísne normy vnútornej kontroly (s výnimkou agentúra EACEA, ktorá v rokoch 2017 a 2018

[8] Súbežne s hodnoteniami uskutočnil Európsky dvor audítorov audit výkonnosti agentúry INEA pri vykonávaní programu Nástroj na prepájanie Európy (osobitná správa Dvora audítorov č. 19/2019 zo 7. novembra 2019 „INEA: prínosy boli zrealizované, no treba ešte vyriešiť nedostatky v súvislosti s NPE“). Pokiaľ ide o kľúčové ukazovatele výkonnosti (KPI) agentúry INEA, Dvor audítorov uznal, že agentúra splnila ciele, ale ako budúce KPI odporučil stanoviť také ciele a ukazovatele, ktoré budú viac orientované na výsledky. Komisia vo svojej odpovedi na správu Dvora audítorov uviedla, že KPI agentúry INEA sú primerané na meranie výkonnosti agentúry v súlade s mandátom, ktorý dostala od Komisie, a mali by sa odlišovať od KPI používaných na meranie výsledkov samotných programov.

[9] Keďže finančný vplyv na celkové finančné portfólio agentúr je malý, dané tri výkonné agentúry tieto výhrady sťahujú, počínajúc od svojich výročných správ o činnosti za rok 2019.

[10] Osobitná správa Dvora audítorov o výkonnosti agentúry INEA potvrdila dobré výsledky hospodárenia agentúry INEA, a to vďaka uplatňovaniu štandardizovaných postupov.

označila svoj systém vnútornej kontroly za čiastočne fungujúci) vrátane riadenia finančných a ľudských zdrojov. Uplatňujú veľa mechanizmov kontroly a oznamovania, ktoré umožňujú dôkladné monitorovanie pokroku pri dosahovaní cieľov a včasné a efektívne predchádzanie prevádzkovým rizikám i zmierňovanie týchto rizík.

Hodnotenie agentúry EACEA poukázalo na závažné nedostatky, ktoré boli zistené v dvoch auditoch Útvaru pre vnútorný audit zameraných na riadenie grantov – auditoch fázy od výzvy po podpis zmlúv a fázy od monitorovania projektov po platbu. Zistené nedostatky sa týkali okrem iného štruktúry a vykonávania výberových postupov agentúry pri programoch Erasmus+ a Kreatívna Európa. Podľa odporúčaní auditu bolo potrebné prijať opatrenia týkajúce sa prostredia kontroly grantov, postupu hodnotenia, hodnotiacich výborov a úlohy expertov, ako aj opatrenia vo fáze uzatvárania zmlúv. Agentúra ku každému auditu vypracovala a zrealizovala akčný plán riešenia zistených problémov a zmenila postupy hodnotenia návrhov. Jedným z hlavných krokov, ktoré prijalo nové vedenie agentúry, bola rozsiahla organizačná zmena zameraná na skvalitnenie a lepšie štruktúrovanie rámca vnútornej kontroly v agentúre. Situácia sa už zlepšila – Útvar pre vnútorný audit uzavrel príslušné odporúčania z prvého auditu (fázy od výzvy po podpis zmlúv). Počínajúc od výročnej správy o činnosti za rok 2019 sa preto sťahuje výhrada agentúry z dôvodu nedostatkov v oblasti vnútornej kontroly. Pokiaľ ide o druhý audit (fázy od monitorovania projektov po platbu), očakáva sa, že všetky zostávajúce odporúčania Útvaru pre vnútorný audit budú uzavreté do polovice roka 2020. Komisia, a najmä materské generálne riaditeľstvá agentúry EACEA, pozorne monitorovali, ako sa zavádzali opatrenia na zintenzívnenie vnútorných kontrol prostredníctvom spresnených a posilnených mechanizmov dohľadu.

2. Jeden program EÚ riadený niekoľkými agentúrami – ako zabezpečiť konzistentné vykonávanie vo všetkých zainteresovaných agentúrach

V období po roku 2014 vykonáva výskumný program Horizont 2020 niekoľko výkonných agentúr. Horizont 2020 je najväčší program, ktorý sa deleguje na výkonné agentúry, z hľadiska vyčlenených finančných prostriedkov. V roku 2013 sa Komisia rozhodla delegovať rôzne oblasti programu Horizont 2020 na štyri rôzne agentúry: REA, ERCEA, INEA a EASME. V záujme zabezpečenia konzistentného vykonávania programu Horizont 2020 bolo v roku 2014 založené Spoločné centrum podpory (v súčasnosti sa nazýva Spoločné realizačné centrum), ktoré sídli v odbore Komisie (GR pre výskum a inováciu). Zameriava sa na poskytovanie všeobecnej pomoci generálnym riaditeľstvám Komisie, výkonným agentúram a spoločným podnikom zaoberajúcim sa programom pri prevádzkových postupoch súvisiacich s riadením grantov, informačnými technológiami, auditom, správou údajov a právnymi službami.

Štyri dotknuté výkonné agentúry celkovo uznali potrebu normalizovanejšieho prístupu v oblasti výskumu, pre agentúru ERCEA však išlo o problém z dôvodu špecifík Európskej rady pre výskum. Agentúra preukázala flexibilitu pri začlenení niektorých diferencovanejších aspektov svojej činnosti do spoločného prístupu. Išlo o tieto aspekty: granty pre jednotlivých prijímateľov namiesto výlučne inštitucionálnych prijímateľov; rozdiely vo výbere a riadení expertov; požiadavka na službu Vedeckej rade a výsledné rozdiely z hľadiska predkladania správ o projektoch a následných opatrení. Vyskytli sa určité prekážky súvisiace s tým, ako rýchlo bolo Spoločné centrum podpory schopné vyvinúť nové nástroje informačných technológií na pomoc pri zavedení nových nástrojov, podľa hodnotenia však centrum aktívne reagovalo na osobitné požiadavky.

Agentúra REA bola tiež poverená poskytovaním administratívnych a logistických pomocných služieb všetkým subjektom podieľajúcim sa na riadení programu Horizont 2020. V hodnotení sa konštatovalo, že rozšírenie rozsahu pôsobnosti agentúry REA s cieľom zahrnúť poskytovanie spoločných administratívnych a logistických pomocných služieb pre oblasť výskumu a inovácie posilnilo konzistentnosť, a to najmä vďaka uplatňovaniu spoločného prístupu v rámci celého programu Horizont 2020. Agentúra REA bola tiež poverená poskytovaním služieb overovania účastníkov nielen pre program Horizont 2020, ale aj pre rôzne ďalšie programy vykonávané na vnútornom trhu a v tretích krajinách: Erasmus+, Kreatívna Európa, Európa pre občanov, dobrovoľníci pomoci EÚ, Konkurencieschopnosť podnikov a malých a stredných podnikov (COSME), programy pre zdravie a spotrebiteľov, Výskumný fond pre uhlie a oceľ, rámcový program pre konkurencieschopnosť a inovácie, Fond pre vnútornú bezpečnosť, Fond pre azyl, migráciu a integráciu, program Práva, rovnosť a občianstvo, program Spravodlivosť a fond pre poskytovanie informácií a propagačné opatrenia týkajúce sa poľnohospodárskych výrobkov.

Komisia k 1. januáru 2018, v rámci jednotnej oblasti pre výmenu elektronických údajov (SEDIA), sústredila v agentúre REA právne overovanie tretích strán a prípravu posúdení finančnej spôsobilosti pre všetky odbory Komisie a výkonné agentúry, ktoré vykonávajú granty a verejné obstarávania. Agentúra REA poskytovala svojim klientom a ostatným zainteresovaným stranám kvalitnú a efektívnu službu pri riadení a poskytovaní centrálnych pomocných služieb. Dosiahla alebo prekročila ciele stanovené v kľúčových ukazovateľoch výkonnosti. Agentúra dobre zvládala zvýšené pracovné zaťaženie po rozšírení mandátu na SEDIA. Vývoj celkovo ukazuje, že agentúra REA sa v čoraz väčšej miere stáva centrálnym poskytovateľom pomocných služieb pre odbory Komisie a výkonné agentúry.

3. Jedna agentúra riadiaca niekoľko programov EÚ – ako zvládnuť rozmanitosť

Z hodnotení vyplynulo, že práca s pomerne vysokým počtom rôznych tematických oblastí a úloh môže predstavovať výzvu pre efektívnosť agentúry. Napríklad na agentúru EACEA bolo delegované široké spektrum činností (Erasmus+, Kreatívna Európa, Európa pre občanov, Európsky zbor solidarity a dobrovoľníci pomoci EÚ), čo znamená, že sa musela venovať pomerne odlišným činnostiam z hľadiska rozsahu pôsobnosti i šírky záberu. Agentúra CHAFEA riadi programy v oblasti spotrebiteľov, zdravia, poľnohospodárstva a bezpečnosti potravín. Jej úlohy zahŕňajú verejné obstarávanie, riadenie grantov a organizáciu politických podujatí. Rozmanitosť programov a úloh viedla k odlišnej organizácii jednotlivých útvarov agentúry. Vzniklo tak komplexné pracovné prostredie s obmedzenými možnosťami synergií.

Agentúra EASME riadi široké portfólio programov zahŕňajúcich program COSME, Horizont 2020, Program pre životné prostredie a ochranu klímy (LIFE) a Európsky námorný a rybársky fond (EMFF). Celková výkonnosť agentúry síce bola hodnotená ako efektívna, rozmanitosť jej portfólia však viedla k vysokému pracovnému zaťaženiu a potrebe koordinovať spoluprácu s veľkým počtom materských generálnych riaditeľstiev. Riadenie nových výziev na predkladanie návrhov a následných činností preto bolo komplikovanejšie.

V prípade agentúry INEA hodnotenie upozornilo na ťažkosti súvisiace s rozmanitosťou portfólia: ako príklad možného zvýšenia efektívnosti bolo uvedené lepšie plánovanie výziev na predkladanie návrhov medzi tromi sektormi – dopravou, energetikou a telekomunikáciami – Nástroja na prepájanie Európy (NPE) v priebehu prípravy pracovných programov.

Programové portfóliá agentúr boli hodnotené ako súdržné, aj keď sa očakávalo ďalšie zlepšenie súčinnosti. Komisia a agentúra INEA v roku 2016 uverejnili výzvu na predkladanie návrhov v rámci Nástroja na prepájanie Európy s cieľom nájsť synergické projekty v oblasti energetiky a dopravy. Spoločná výzva nebola úplne úspešná, keďže podmienky účasti v rámci nariadenia o Nástroji na prepájanie Európy boli príliš obmedzujúce. Dosiahnutie synergie sa očakávalo aj medzi NPE a dopravnou a energetickou oblasťou programu Horizont 2020, ale dosiahla sa menšia synergia, ako sa predpokladalo, a to najmä z dôvodu odlišných časových harmonogramov (rozvinutie výskumu do projektov infraštruktúry trvalo určitý čas).[11.]

Pokiaľ ide o agentúru EASME, v hodnotení sa uvádzalo, že existuje veľký potenciál pre synergie medzi rôznymi programami riadenými touto agentúrou z dôvodu ich tematickej blízkosti. Hodnotenie upozornilo na to, že napriek organizačnému usporiadaniu viacprogramových odborov, ktoré uľahčuje spoluprácu medzi jednotlivými programami, v agentúre existuje tendencia pracovať v uzavretých skupinách. Dôvod spočíval v rôznych cieľoch a postupoch, ktoré komplikovali využitie synergií. Na druhej strane bola ako dobrý príklad synergie uvedená sieť Enterprise Europe Network, ktorú využíval program Horizont 2020 pre malé a stredné podniky aj pre COSME. Zahrnutie programov LIFE a Horizont 2020 do portfólia jedinej agentúry tiež prinieslo dodatočné synergie v rámci rôznych projektov týkajúce sa trvalej udržateľnosti a prechodu ku klimaticky neutrálnemu hospodárstvu.

V niektorých prípadoch by sa tiež vyžadovalo zlepšenie synergií prostredníctvom používania podobných nástrojov informačných technológií, napríklad v agentúrach CHAFEA a INEA. Telekomunikačná oblasť NPE má rôzne druhy a rôzny počet prijímateľov v porovnaní s prijímateľmi dvoch ďalších oblastí NPE, čím sa obmedzuje priestor pre synergie. Agentúra EASME sa snažila harmonizovať postupy a vzory medzi rôznymi programami. Uplatňovanie spoločného prístupu a spoločných nástrojov v rámci programu Horizont 2020 pri iných programoch sa s určitým úspechom začalo v agentúre INEA pri nástroji NPE a v agentúre EASME pri fonde EMFF a programe COSME a s obmedzeným úspechom v agentúre CHAFEA. Začína sa využívanie spoločného prístupu pri nástroji LIFE v agentúre EASME, zatiaľ však nie je k dispozícii žiadne meranie.

Rozmanitosť tematických oblastí je spojená s vysokým počtom materských generálnych riaditeľstiev. To sa prejavuje v správe a riadení jednotlivých agentúr, ako aj praktickej spolupráci medzi agentúrami a generálnymi riaditeľstvami.

4. Vzťah s materskými generálnymi riaditeľstvami – výzva na spoluprácu

Rámcové nariadenie[12] obsahuje všeobecné ustanovenia pre všetky výkonné agentúry. Každá agentúra je zriadená na základe individuálneho rozhodnutia Komisie (akt o zriadení) a programy sa delegujú prostredníctvom aktov o delegovaní, v ktorých sú určené príslušné materské generálne riaditeľstvá. Memorandum o porozumení medzi jednotlivými agentúrami a ich materskými generálnymi riaditeľstvami obsahuje flexibilné ustanovenia na zabezpečenie celkovej politickej súdržnosti a komunikácie medzi agentúrou a jej materským generálnym

[11] V osobitnej správe Dvora audítorov o výkonnosti agentúry INEA sa potvrdilo, že potenciál ďalších synergií medzi nástrojom NPE a programom Horizont 2020 a medzi jednotlivými časťami NPE sa zatiaľ nenaplnil.

[12] Nariadenie Rady (ES) č. 58/2003 z 19. decembra 2002, ktoré stanovuje štatút výkonných orgánov, ktorým majú byť zverené niektoré úlohy v rámci riadenia programov Spoločenstva (Ú. v. ES L 11, 16.1.2003, s. 1).

riaditeľstvom s cieľom predísť zdvojeniu a mikroriadeniu. Komisia vydala ďalšie pokyny v usmerneniach o výkonných agentúrach[13].
Vo všeobecnosti sa nenašli žiadne dôkazy o zdvojení, prekrývaniach alebo nezrovnalostiach medzi agentúrami a ich materskými generálnymi riaditeľstvami. Zistilo sa, že oblasti zodpovednosti medzi agentúrami a ich materskými generálnymi riaditeľstvami sú všeobecne jasne rozdelené. Hodnotenia konštatovali, že formálne a neformálne mechanizmy komunikácie medzi agentúrami a Komisiou sú dostatočne časté a efektívne a zaručujú informovanosť materských generálnych riaditeľstiev o výkonnosti agentúr a aktuálnom stave vykonávania programov EÚ. Za prínosné bolo tiež označené vysielanie pracovníkov Komisie na obsadenie riadiacich pozícií v agentúrach, ako aj významný podiel zamestnancov, ktorí predtým získali skúsenosti v odboroch Komisie, keďže títo zamestnanci prinášajú do agentúr vysoký stupeň odbornosti a znalostí o programoch a politikách materských generálnych riaditeľstiev (zvlášť v prechodnom období). Uvedená prax takisto pomohla nadviazať užšie vzťahy medzi obomi stranami.

V obmedzenom počte prípadov boli predložené dôkazy o určitom zdvojení práce a mikroriadení (CHAFEA). V iných prípadoch bolo potrebné objasniť alebo aktualizovať dozornú úlohu materského generálneho riaditeľstva (EACEA). Podobne, keď bola agentúra EASME poverená novými programami, ktoré predtým riadila Komisia, a keď napríklad prijala do zamestnania personál Komisie, v určitých prípadoch bolo nejasné rozdelenie úloh medzi agentúrou a jej materským generálnym riaditeľstvom. Hodnotenia v určitých prípadoch naznačili, že by sa mohli zlepšiť memorandá o porozumení a usmernenia o výkonných agentúrach tak, aby sa lepšie vymedzila úloha materského generálneho riaditeľstva v rámci správy a riadenia a rozdelenie úloh medzi agentúrou a materským generálnym riaditeľstvom. V rokoch 2019 – 2020 Útvar Komisie pre vnútorný audit analyzoval aj súčasnú situáciu, pokiaľ ide o správu a riadenie výkonných agentúr a dohľad nad nimi. Na základe tejto analýzy identifikoval niekoľko najlepších postupov alebo rád (napr. jasnejšie vymedzenie dohľadu, úloha hlavného materského GR, usmernenie o dohľade nad vnútornou kontrolou a podávaní správ atď.), ktoré útvary Komisie zohľadnia pri revízii rámca dohľadu nad výkonnými agentúrami.

Za prekážku dobrého vzťahu medzi agentúrami a materskými generálnymi riaditeľstvami sa považovala aj vzdialenosť. V prípade agentúry CHAFEA bola vzdialenosť medzi agentúrou sídliacou v Luxemburgu a niektorými jej materskými generálnymi riaditeľstvami v Bruseli označená za príčinu určitých nedorozumení medzi agentúrou a odbormi Komisie. Hodnotenie agentúry EACEA ukázalo, že premiestnenie agentúry v rámci Bruselu, bližšie k sídlu materských generálnych riaditeľstiev, pomohlo zlepšiť dialóg a vzájomnú spoluprácu.

Komunikácia medzi agentúrami a odbormi Komisie má zásadný význam: boli prijaté rôzne formálne opatrenia (schôdze riadiacich výborov) alebo neformálne opatrenia (pravidelné stretnutia medzi útvarom Komisie a jeho kontaktným oddelením v rámci agentúry alebo priamy prístup do databáz) s cieľom uľahčiť efektívnu komunikáciu a priamy kontakt medzi agentúrou a materskými generálnymi riaditeľstvami. Komunikácia je zvlášť dôležitá v situáciách, keď agentúry musia oznamovať výsledky vykonávania programov.

Jedným z cieľov zriadenia výkonných agentúr bolo umožniť Komisii, aby sa sústredila predovšetkým na svoje základné úlohy. Hodnotenia potvrdili, že existencia výkonných agentúr a ich úloha vo vykonávaní programov umožnili Komisii, aby sa zamerala na tvorbu

[13] Usmernenia pre zriadenie a prevádzku výkonných agentúr financovaných z rozpočtu Únie [C(2014)9109].

politík. Okrem toho tvorba politík sa čiastočne opiera o spätnú väzbu z vykonávania programov a projektov. Výkonné agentúry zohrávajú kľúčovú úlohu pri získavaní týchto informácií v teréne a ich transformácii do podoby spätnej väzby týkajúcej sa politík, ktorú potrebujú odbory Komisie. Hodnotenia poukázali na to, že všetkých šesť výkonných agentúr poskytuje Komisii spätnú väzbu týkajúcu sa politík, ktorá je v prípade niektorých špecifických tém niekedy veľmi rozsiahla.
Agentúry poskytujú spätnú väzbu týkajúcu sa politík prostredníctvom rôznych kanálov: stretnutia, správy, brífingy alebo výmena údajov. Politickú podporu je možné poskytovať pravidelne alebo ako odozvu na konkrétne žiadosti zo strany materského generálneho riaditeľstva. Agentúra REA vypracovala súhrnný a štruktúrovaný mechanizmus spätnej väzby týkajúcej sa politík, vytvorila pracovnú skupinu pre monitorovanie projektov a spätnú väzbu týkajúcu sa politík a zostavila katalóg možností s cieľom pomôcť materským generálnym riaditeľstvám, aby dokázali lepšie sformulovať svoje potreby v oblasti politickej podpory. Vznikli osobitné iniciatívy na posilnenie relevantnosti spätnej väzby týkajúcej sa politík, zorganizovali sa napríklad podujatia na preskúmanie získaných poznatkov a výsledkov výskumu v rámci tematických klastrov projektov a vznikla zamestnanecká sieť. V tejto záležitosti pokročila agentúra REA, ktorá vypracovala plány výročnej spätnej väzby týkajúcej sa politík, ktoré sú prispôsobené pre každú časť delegovaného programu a ktoré odsúhlasuje agentúra s jej materským GR. Agentúra EACEA v júli 2016 prijala stratégiu správy vedomostí. Na ňu nadviazalo mapovanie relevantných postupov v rôznych útvaroch agentúry, preskúmanie potenciálu na zlepšenie a vymedzenie toho, čo je potrebné na jeho realizáciu. Boli tiež navrhnuté niektoré ukazovatele na meranie politickej podpory. Agentúra INEA pravidelne prekladala svojim materským generálnym riaditeľstvám správy o jednotlivých krajinách, ktoré obsahovali podrobné informácie o projektoch podporovaných nástrojom NPE, ako aj správy o jednotlivých dopravných projektoch zahŕňajúcich niekoľko krajín (koridory transeurópskej dopravnej siete). Agentúra CHAFEA využívala svoju databázu monitorovania spoločne so svojimi materskými generálnymi riaditeľstvami. Agentúra ERCEA poskytovala užitočnú spätnú väzbu odborom Komisie prostredníctvom brífingov a analýzy údajov. Väčšinou išlo o odozvu na konkrétne žiadosti o pomoc pri poskytnutí informácií a/alebo analýzy konkrétnych politických tém, ako sú napríklad zmena klímy, umelá inteligencia a gravitačné vlny. Za osvedčený postup bola označená spätná väzba týkajúca sa politík od agentúry EASME na tému energetickej účinnosti, a to pre jej obsah (informácie, ktoré poskytla agentúra EASME, boli dobre zacielené, veľmi kvalitné a vždy veľmi užitočné) aj včasné poskytnutie.

Hodnotenia však preukázali, že spätná väzba výkonných agentúr týkajúca sa politík napriek uvedeným osvedčeným postupom poväčšine nie je normalizovaná a vypracúva sa *ad hoc*. Spätná väzba týkajúca sa politík ponúkaná agentúrami si vyžaduje širšie uznanie a lepšiu informovanosť medzi odbormi Komisie. Agentúry a Komisia sa musia ďalej dohodnúť na vymedzení obsahu, povahy, množstva a pravidelnosti spätnej väzby týkajúcej sa politík. Hodnotenie poukázalo na to, že jednou z kľúčových výziev nasledujúceho programového obdobia bude potreba užšej spolupráce medzi agentúrami a Komisiou a dohody o spoločnom využívaní informácií.

Jeden z príkladov takého prístupu pochádza zo Spoločného centra podpory pre program Horizont 2020. Spoločné centrum podpory začalo vymedzovať spätnú väzbu týkajúcu sa politík ako prevádzkový postup výkonných agentúr, ktoré sa podieľajú na vykonávaní programu Horizont 2020. To si vyžiada zapojenie tak materských generálnych riaditeľstiev s cieľom lepšie vymedziť a sformulovať ich potreby extrahovania politicky relevantných informácií, ako aj zapojenie výkonných agentúr s cieľom určiť, čo je možné zmysluplne poskytnúť.

V rokoch 2019 – 2020 Útvar Komisie pre vnútorný audit analyzoval, akým spôsobom výkonné agentúry a spoločné podniky vykonávajúce program Horizont 2020 poskytujú spätnú väzbu. Na základe tejto analýzy identifikoval niekoľko najlepších postupov alebo rád, ktoré by sa mohli uplatniť pri návrhu budúcich mechanizmov spätnej väzby týkajúcej sa politík: napr. vymedziť pojem spätnej väzby týkajúcej sa politík, vymedziť proces podávania spätnej väzby týkajúcej sa politík, vymedziť potreby spätnej väzby týkajúcej sa politík alebo uľahčiť podávanie spätnej väzby týkajúcej sa politík pri všetkých typoch programov (nielen programov založených na politike, ale aj programov riadených zdola). Táto analýza bola zameraná osobitne na program Horizont 2020, ale mala by sa rozšíriť aj na riadenie ostatných programov EÚ.

5. Blízkosť k prijímateľom – špecializované jednotné kontaktné miesta a ich nepretržitá snaha o poskytovanie lepších služieb

Všetky agentúry dosiahli svoje ciele týkajúce sa blízkosti k prijímateľom a viditeľnosti programov EÚ. Všetkých šesť agentúr dosiahlo vysokú mieru spokojnosti medzi prijímateľmi programov riadených agentúrami: agentúra EASME 76 %, agentúra CHAFEA 80 %, agentúra REA 86 %, agentúra INEA 87 % a agentúry EACEA a ERCEA 89 %. Niektoré agentúry – REA, EACEA a CHAFEA – využívajú pri hodnotení návrhov aj nezávislých externých expertov. Spokojnosť týchto expertov so službami poskytnutými agentúrami je rovnako veľmi vysoká. Miera spokojnosti medzi neúspešnými žiadateľmi je obvykle nižšia. Agentúra CHAFEA meria aj mieru spokojnosti poskytovateľov služieb z dôvodu činností v oblasti obstarávania. Pomerne nízka spokojnosť (58 %) medzi poskytovateľmi služieb súvisí s povahou tohto nástroja financovania a určitými aspektmi kvality služby poskytnutej agentúrou CHAFEA, napríklad postupom podania žiadosti načas, spätnou väzbou k návrhu, postupom rokovaní o zmluve a ďalšími aspektmi služby poskytovanej agentúrou.

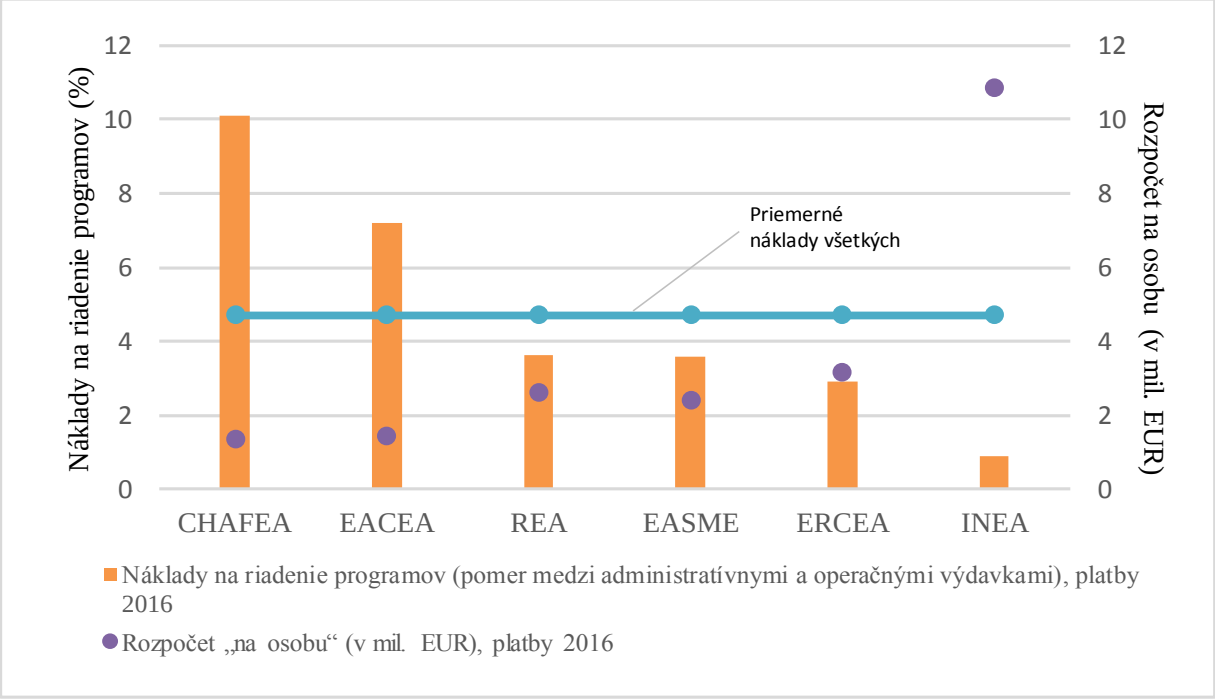
V prieskumoch uskutočnených v rámci rôznych hodnotení prijímatelia oceňovali množstvo zjednodušení (CHAFEA), vysokú úroveň profesionality (INEA), prístup orientovaný na službu (EASME), vysokú kompetentnosť zamestnancov (EACEA), efektívne postupy (INEA) a lepšie a jednoduchšie platobné postupy (INEA).

Prijímatelia a neúspešní žiadatelia tiež uviedli oblasti, ktoré si vyžadujú zlepšenie. Za zmienku stoja okrem iného tieto: lepšia komunikácia a spätná väzba (INEA); ďalšia konsolidácia postupov súvisiacich s výberom nezávislých expertov, overenie zoznamu expertov a zapojenie zamestnancov Komisie do monitorovania projektov (REA); ľahká použiteľnosť a funkčnosť existujúcich IT nástrojov (REA, CHAFEA, EACEA a INEA); externé komunikačné aktivity (EACEA); čas na odpovede na ponuky (EASME); etická kontrola a postup monitorovania (ERCEA).

Agentúry prijali niekoľko opatrení na zvýšenie viditeľnosti programov. Tieto opatrenia zahŕňajú informačné dni, semináre o riadení projektov, aktívne používanie nástrojov, ktoré ponúkajú sociálne médiá, a kvalitnú grafiku a komunikačné materiály. Agentúry zlepšili svoje webové sídla, na ktorých poskytujú relevantné materiály súvisiace s programami, napríklad informácie o projektoch, brožúry, mapy a štatistiky. Mnohé komunikačné kanály, ktoré agentúry využili, viedli k zlepšeniu viditeľnosti programov.

6. Dosiahnuté významné úspory a zjednodušenia – v rámci nepretržitého úsilia o vyššiu nákladovú účinnosť

Hodnotenia poukázali na podstatné rozdiely v nákladoch jednotlivých výkonných agentúr na riadenie programov. Zistilo sa, že výkonné agentúry, ktoré vykonávajú program Horizont 2020, sú nákladovo efektívnejšie ako agentúry EACEA a CHAFEA. Hodnoty nákladov na riadenie programov v tejto skupine agentúr (pomer medzi ich administratívnymi a operačnými výdavkami na platby) boli o 4,72 % nižšie ako priemer všetkých agentúr, ktorý v roku 2016 dosahoval rozpätie od 0,89 % (INEA) do 3,61 % (REA vrátane poskytovania spoločných administratívnych a logistických pomocných služieb[14]). Naproti tomu náklady agentúry CHAFEA na riadenie programov v roku 2016 dosiahli úroveň 10,11 % a náklady agentúry EACEA hodnotu 7,20 %. Uvedené dve výkonné agentúry tiež dosiahli najnižšie hodnoty rozpočtu „na osobu“, ktoré v roku 2016 predstavovali 1,46 mil. EUR v agentúre EACEA a 1,37 mil. EUR v agentúre CHAFEA (v porovnaní s priemernou hodnotou všetkých agentúr 3,65 mil. EUR). Výška nákladov na riadenie programov v agentúre EACEA súvisí so zložitosťou a rozmanitosťou jej portfólia programov, rozmanitou povahou žiadateľov a prijímateľov, vysokým objemom žiadostí a grantov, ako aj s tým, že v priemere ide o malé granty. Vysoké náklady agentúry CHAFEA súvisia s rozmanitosťou programového portfólia, veľkosťou agentúry (ktorá je malá) a vyššími priemernými nákladmi na personál z dôvodu vysokej úrovne jeho expertízy a umiestnenia agentúry.

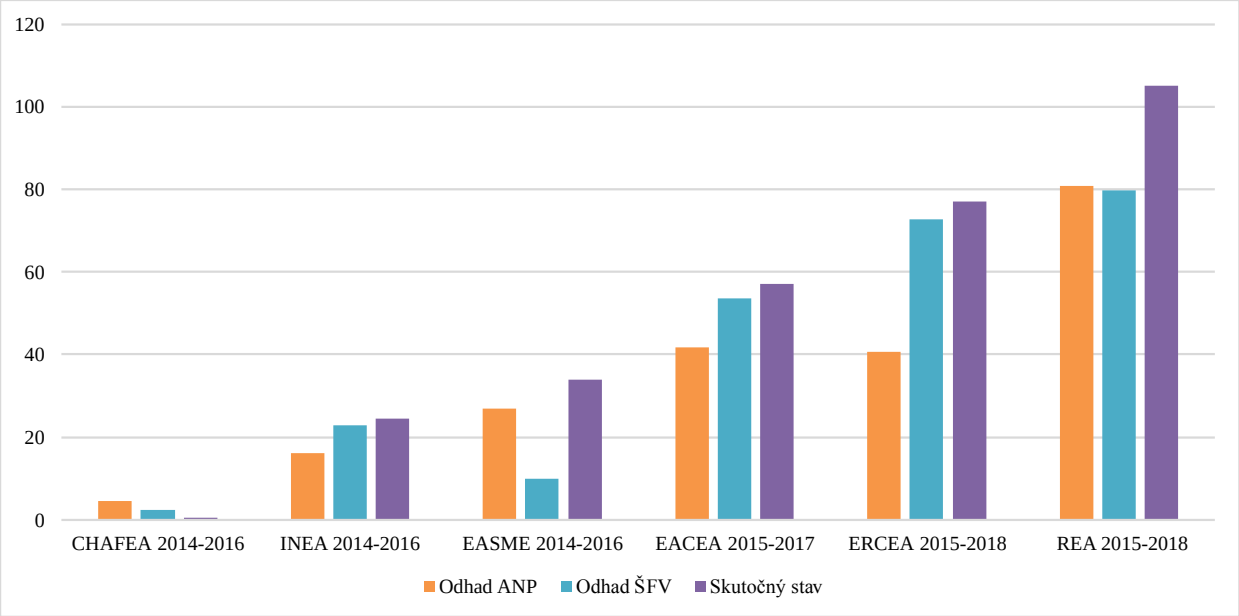


Graf: Náklady na riadenie programov a rozpočet na osobu
Zdroj: Trojročné hodnotenia výkonných agentúr.

Spätné analýzy nákladov a prínosov výkonných agentúr poukázali na skutočnosť, že vo všetkých prípadoch predstavoval scenár výkonnej agentúry nákladovo efektívne riešenie v porovnaní s interným scenárom, v ktorom by programy vykonávala Komisia. V tabuľke sú

[14] Po vylúčení poskytovania spoločných administratívnych a logistických pomocných služieb dosiahne pomer medzi administratívnymi a operačnými výdavkami agentúry REA úroveň 2,58 %.

porovnané skutočné úspory s dvoma súbormi odhadov zostavenými v roku 2013. Prvý súbor poskytol externý zmluvný dodávateľ, ktorý vypracoval analýzu nákladov a prínosov *ex ante* pred prijatím rozhodnutia Komisie o delegovaní programov na obdobie rokov 2014 – 2020 na výkonné agentúry[15]. Druhý súbor uviedla Komisia v špecifických finančných výkazoch[16] pre jednotlivé výkonné agentúry, pričom zohľadnila synergie, ktoré sa mali dosiahnuť (očakávali sa vyššie úspory).



Graf: Úspory v priebehu trojročného obdobia hodnotenia, odhad v porovnaní so skutočnými úsporami, v miliónoch EUR
Zdroj: Trojročné hodnotenia výkonných agentúr[17].

Výsledky šiestich analýz ukazujú, že dosiahnuté úspory sa líšia od odhadov z roku 2013. Väčšina výkonných agentúr (s výnimkou agentúry CHAFEA) do veľkej miery prekročila počiatočné odhady úspor nákladov. Agentúry EASME a REA dosiahli oveľa vyššie úspory, než uvádzali počiatočné odhady. Za nimi nasledovali agentúry ERCEA, EACEA a INEA[18]. Dosiahnuté úspory agentúry CHAFEA boli oveľa nižšie, ako sa pôvodne odhadovalo (0,4 mil. EUR v porovnaní so 4,4 mil. EUR uvedenými v analýze nákladov a prínosov za rok 2013 a 2,3 mil. EUR v odhadoch špecifických finančných výkazov).

---

15 Analýza nákladov a prínosov týkajúca sa delegovania určitých úloh v súvislosti s vykonávaním programov Únie na roky 2014 – 2020 na výkonné agentúry – záverečná správa Komisie z 19. augusta 2013.

16 Oznámenie Komisie SEC(2013) 493 a posledné zmeny špecifických finančných výkazov priložených k aktom o zriadení výkonných agentúr: C(2017)4900 zo 14. júla 2017 pre agentúru REA; C(2013)801 z 23. decembra 2013 pre agentúru INEA; C(2013)9048 zo 17. decembra 2013 pre agentúru ERCEA; C(2014)6944 z 2. októbra 2014 pre agentúru EASME; C(2018)1716 z 13. novembra 2018 pre agentúru EACEA a C(2014)927 zo 17. decembra 2014 pre agentúru CHAFEA.

17 Mandát agentúry REA sa od začiatku obdobia hodnotenia podstatne zmenil, takže akékoľvek porovnanie pôvodných odhadov uvedených v analýze nákladov a prínosov s odhadmi uvedenými v špecifických finančných výkazoch a skutočnými číselnými údajmi treba posudzovať opatrne, vzhľadom na zmenu úloh a úrovne pracovného zaťaženia agentúry. V grafe sú znázornené úspory všetkých agentúr na účel ich vzájomného porovnania.

18 V osobitnej správe Dvora audítorov o výkonnosti agentúry INEA sa potvrdili aj nižšie administratívne náklady (hoci mierne vyššie náklady na zamestnancov).

V správach sa uvádza viacero dôvodov úspor, ktoré boli pri väčšine výkonných agentúr spoločné. Úspory sa dosiahli najmä vďaka vyššiemu podielu zamestnancov s nižšími nákladmi (zmluvní zamestnanci) zamestnaných vo výkonných agentúrach, čo potvrdzuje zistenia analýzy nákladov a prínosov *ex ante*. Dosiahli sa tiež významné úspory výdavkov na infraštruktúru a prevádzkových nákladov (INEA, EASME, REA). Ďalším dôvodom úspor bolo, že agentúry v skutočnosti zamestnávali menej zamestnancov, než sa uvádzalo v prognózach z roku 2013. Príčinou nižšieho počtu zamestnancov bolo zníženie počtu zamestnancov v špecifických finančných vyhláseniach v porovnaní s analýzami nákladov a prínosov *ex ante* a vysoká miera neobsadenosti v prvých rokoch vykonávania (2014 – 2015).

V priebehu obdobia hodnotenia mali všetky agentúry jedno spoločné: nepretržite prijímali prevádzkové opatrenia na ďalšie zlepšovanie svojej efektívnosti. Agentúry v spolupráci s Komisiou stále zlepšovali svoje postupy a funkcie riadenia programov a zaviedli množstvo zjednodušení. Postupy sa častejšie riadia elektronicky (bezpapierové pracovné toky, elektronické podávanie návrhov, funkcie automatickej kontroly začlenené do elektronických formulárov, automatizácia správ o projektoch pre prijímateľov atď.) a boli sprístupnené nové nástroje IT na zrýchlenie postupov. V štyroch výkonných agentúrach riadiacich program Horizont 2020 boli zavedené tieto zlepšenia a zjednodušenia: širšie využitie hodnotení návrhov na diaľku; zavedenie jednotného súboru pravidiel; elektronický podpis dohôd o grantoch; Portál účastníka ako jednotné kontaktné miesto pre vzájomný styk s účastníkmi; jednotná miera financovania; paušálna sadzba na nepriame náklady.

Zo správ však vyplynulo, že vo všetkých prípadoch sa náklady na zamestnancov za obdobie hodnotenia zvýšili viac, než stanovovali počiatočné odhady v roku 2013. Dôvod spočíval čiastočne v tom, že agentúry museli osloviť a zamestnať špecializovanejších (a teda aj drahších) zamestnancov, než sa pôvodne predpokladalo. Ďalším dôvodom je, že náklady na zamestnancov odhadnuté v špecifických finančných výkazoch nezohľadňovali valorizáciu miezd, prémie a zvyšujúci sa služobný vek zamestnancov. Výdavky na zamestnancov agentúry CHAFEA ovplyvnila tiež potreba prijať personál vo vyšších funkčných skupinách s cieľom uchovať atraktívnosť umiestnenia agentúry v Luxemburgu. To sú niektoré zo získaných poznatkov, ktoré sa zohľadňujú v úvahách o ďalšom delegovaní vykonávania programov EÚ na obdobie rokov 2021 – 2027 na agentúry.

7. Riadenie ľudských zdrojov – kladné výsledky, ale aj budúce výzvy

Úroveň obsadenia zamestnancami vo výkonných agentúrach je stanovená v rozpočte EÚ a každý program delegovaný na agentúru vytvára zodpovedajúci počet zamestnancov. Toto prepojenie medzi programom a počtom zamestnancov je príčinou určitej strnulosti, ktorá zabránila agentúram flexibilne využívať pracovnú silu na zvládanie období maximálnej pracovnej záťaže.[19] V priebehu hodnoteného obdobia niektoré agentúry využili najlepšie postupy dynamického prerozdeľovania úloh zamestnancom v rámci tej istej agentúry, v hraniciach platných pravidiel.

[19] V osobitnej správe Dvora audítorov o výkonnosti agentúry INEA sa zároveň zistila potreba väčšej pružnosti pri prideľovaní zamestnancov na jednotlivé programy v rámci tej istej agentúry.

Prevažná väčšina zamestnancov agentúry je vyčlenená na vykonávanie programu a len približne 10 % na pomocné funkcie, čo je nižší počet ako v Komisii.[20] Vzhľadom na ich úlohu spočívajúcu v plnení veľkej časti rozpočtu EÚ približne 25 % zamestnancov agentúr pracuje vo finančnej oblasti, v porovnaní s 9 % zamestnancov Komisie. Tieto číselné údaje preukazujú, že agentúry sa zameriavajú na riadenie operačných programov a že súvisiace finančné úlohy sa adekvátne odzrkadľujú v organizačných úlohách ich zamestnancov.

Prieskum názorov zamestnancov z roku 2016 preukázal vyššiu úroveň angažovanosti zamestnancov[21], než bola priemerná úroveň v Komisii, v piatich zo šiestich výkonných agentúr. V agentúrach EACEA EASME, ERCEA, INEA a REA dosahovala úroveň angažovanosti zamestnancov 65 % až 70 %, v porovnaní s priemernou úrovňou 64 % v Komisii. V prípade agentúry CHAFEA prieskum názorov zamestnancov preukázal nižšiu pohodu zamestnancov než v ostatných výkonných agentúrach a pokles zamestnaneckej angažovanosti. V hodnotení sa táto skutočnosť vysvetľuje tým, že ide o malú agentúru, ktorá je relatívne izolovaná od ostatných agentúr z dôvodu svojho umiestnenia v Luxemburgu. To neumožňuje jej zamestnancom, aby sa v rovnakom rozsahu podieľali na trhu zamestnanosti všetkých šiestich agentúr.

Prieskum vo všeobecnosti preukázal, že zamestnanci vnímajú výkonné agentúry ako podnetné a dynamické pracoviská so skvelou internou komunikáciou a efektívnymi procesmi a postupmi. Zamestnanci sa tiež domnievajú, že agentúry podporujú spoluprácu zamestnancov, ako aj nové a lepšie pracovné metódy.

V rámci toho istého prieskumu sa však zamestnanci menej pozitívne vyjadrovali ku svojmu kariérnemu rastu a príležitostiam v rámci mobility. V štyroch zo šiestich agentúr je tento ukazovateľ nižší ako priemerná hodnota Komisie: predovšetkým v menších agentúrach je pre zamestnancov ťažké zmeniť pracovné miesto tak, aby zodpovedalo ich zručnostiam a kompetenciám.

Agentúry na základe rozvinutých participatívnych postupov uplatňovali stratégie, ktoré im pomohli efektívne nadviazať na problémy v oblasti ľudských zdrojov zistené v rámci prieskumu spokojnosti zamestnancov. Spomedzi pozitívnych zmien je potrebné poukázať na zvyšujúcu sa diferencovanosť spôsobov získavania nových zamestnancov vrátane Európskeho úradu pre výber pracovníkov v prípade všestrannejších profilov a vlastné postupy výkonných agentúr v prípade špeciálnych potrieb. Táto diferenciácia pomohla predísť spomaleniu postupov prijímania nových zamestnancov, predovšetkým v prípadoch, keď bolo potrebné rýchlo prijať väčší počet nových zamestnancov.

Z výsledkov prieskumu názorov zamestnancov z roku 2018 vyplýva, že úsilie agentúr sa vo všeobecnosti vyplatilo, keďže výsledky hlavných ukazovateľov sa naďalej zlepšovali, s výnimkou agentúry EACEA, kde to čiastočne súvisí s ťažkosťami v oblasti vnútornej kontroly v roku 2018. Hodnotenia poukázali na potrebu dosiahnuť väčšiu súčinnosť a efektívnosť spôsobu riešenia niektorých personálnych otázok, ktorý vychádza z aktuálnych spoločných pravidiel a postupov. Poukázali tiež na výzvy, ktoré je potrebné doriešiť, napríklad ďalší rozvoj zručností zamestnancov v oblasti spätnej väzby k politikám, ako aj zvýšenie investícií do kariérneho poradenstva a rozvoja.

[20] Ak sa zohľadnia všetky pracovné miesta v Komisii, v roku 2018 bolo 27 % pracovných miest vyčlenených pre funkcie v oblasti administratívnej podpory a koordinácie. Tento percentuálny podiel je pomerne stabilný od roku 2012 a dobre vyjadruje pracovné povinnosti a súvisiace inštitucionálne úlohy.

[21] Angažovanosť zamestnancov predstavuje súhrnný ukazovateľ. Úplný zoznam podotázok je uvedený v pracovných dokumentoch útvarov Komisie týkajúcich sa rôznych hodnotení.

8. Zmena mandátu – zásadný okamih

Začiatok nového programového obdobia (v roku 2014 a 2021) predstavuje pre agentúry náročné obdobie. Dochádza k zmene ich mandátu a sú poverené riadením novej generácie programov. Musia zaviesť postupy na začatie nových programov a zároveň kontrolovať a vykonávať platby pre projekty z predchádzajúcich programov. Riadenie nových programov v roku 2014 zahŕňalo zvýšenie objemu vyčlenených finančných prostriedkov, ktoré si vyžiadalo vytvorenie nových riadiacich štruktúr, systémov informačných technológií a pomocných služieb na pomoc pri rozšírení a zvládnutí fázy prijímania veľkého počtu nových zamestnancov. Toto prechodné obdobie sa vyznačuje zložitým riadením spojeným s vykonávaním dvoch odlišných súborov pravidiel, procesov a postupov. Napriek náročnému prostrediu agentúry podľa všetkého efektívne zvládli začiatok nového programového obdobia (2014 – 2015), pretože investovali rozsiahle zdroje do zrýchlenia a dokumentovania svojich postupov pri nových programoch. Týkalo sa to predovšetkým agentúr EASME a INEA, v ktorých sa v období rokov 2013 – 2016 zvýšil počet zamestnancov o 175 % a 147 % (v uvedenom poradí) a rozpočet o 220 % a 350 % (v uvedenom poradí). Táto intenzívna úvodná etapa zapríčinila, že agentúry EASME a INEA nedosiahli niektoré z kľúčových ukazovateľov výkonnosti.[22.]

Agentúry dostali s novými mandátmi tematicky diferencovanejšie portfóliá (pozri oddiel 3) a dohliadalo na ne viac materských generálnych riaditeľstiev (pozri oddiel 4). Týkalo sa to predovšetkým agentúr CHAFEA a INEA, pri ktorých sa počet materských generálnych riaditeľstiev zvýšil z jedného na štyri, a agentúry EASME, na ktorú dohliadalo sedem materských generálnych riaditeľstiev (v porovnaní so štyrmi riaditeľstvami v predchádzajúcom programovom období). Z hodnotení tiež vyplynulo, že spolupráca medzi agentúrami a materskými generálnymi riaditeľstvami, ktoré prvýkrát delegovali úlohy v rámci vykonávania programov, sa musela v prvých rokoch po delegovaní zintenzívniť v záujme vybudovania dôvery medzi agentúrami a materskými generálnymi riaditeľstvami. To malo vplyv na správu a riadenie (pozri oddiel 4) a zavedené postupy agentúry vo vzťahu k materskými generálnym riaditeľstvám. V prípade agentúr CHAFEA, INEA a EASME došlo aj k zmene názvov a skratiek. Tieto zmeny sú dôležité z hľadiska viditeľnosti a blízkosti k prijímateľom, hodnotenia však ukázali, že zrejme nemali žiadny veľký vplyv (pozri oddiel 5). Zmeny sa dotkli aj organizačnej štruktúry agentúr. Agentúry INEA a EASME vytvorili novú úroveň manažmentu. Z hodnotení vo všeobecnosti vyplynulo, že vnútorná organizácia príslušných agentúr je úzko spojená s úlohami, ktorými sú poverené. V hodnoteniach agentúr EACEA a EASME sa uvádzalo, že ich štruktúru by bolo možné zlepšiť a hodnotenie agentúry CHAFEA upozornilo na to, že jej malá veľkosť je problematická, najmä z hľadiska kontinuity činností. Ak je agentúra relatívne malá, prejaví sa to v jej schopnosti zachovávať znalosti a udržiavať kontinuitu činnosti v prípadoch, že z nej nečakane odídu kľúčoví zamestnanci alebo sa interne zmení ich pracovné zaradenie.

V priebehu programového obdobia sa zmenili mandáty agentúr REA, EASME, INEA a EACEA. V priebehu analyzovaného obdobia sa niekoľkokrát rozšíril mandát agentúry EACEA. Hodnotenia tiež poukázali na skutočnosť, že dotknuté agentúry reagovali na rozšírenie mandátu pružne a efektívne. Všetky štyri agentúry si poradili so zvýšeným

[22] Čas potrebný na vyplatenie prostriedkov v programe TEN-T v roku 2015 v prípade agentúry INEA, vyplácanie viazaných rozpočtových prostriedkov pre programy TEN-T a Marco Polo II v prípade agentúry INEA v roku 2014, čas potrebný na udelenie grantov v programe Horizont 2020 (okrem oblasti energetickej účinnosti) v období rokov 2014 – 2015, LIFE (len rok 2015) a nástroj na urýchlenie procesu inovácie (Fast Track Innovation) (2014 – 2016) v prípade agentúry EASME.

pracovným zaťažením a/alebo dodatočnými úlohami. Z hodnotení však vyplynulo aj to, že postup delegovania (analýza nákladov a prínosov, informácie výboru Rady pre výkonné agentúry, zmeny aktov o delegovaní atď.) bol príliš zložitý vzhľadom na obmedzené rozšírenie mandátu. V súčasnosti neexistuje žiadny zjednodušený postup delegovania pri obmedzenom rozšírení mandátu v priebehu programového obdobia. Obmedzené rozšírenia viedli k zbytočnému zaťaženiu odborov Komisie a agentúr.

Záver

Hodnotenia šiestich výkonných agentúr potvrdili ich dobrú výkonnosť a pridanú hodnotu pri riadení programov EÚ. Zároveň poukázali na niektoré problémy, ktoré agentúry musia riešiť. Niektoré z nich sú spoločné pre všetky agentúry. Jedným z takýchto problémov je kvalita spätnej väzby týkajúcej sa politík, ktorú agentúry poskytujú Komisii, ďalším problémom je potreba aktualizovať niektoré hľadiská právneho rámca (memorandá o porozumení alebo usmernenia k výkonným agentúram). Ďalšie zmeny sú špecifickejšie a vyplývajú z veľkosti konkrétnej agentúry, jej umiestnenia, rozmanitosti portfólia programov, ktoré riadi, alebo súvisia s otázkami vnútornej kontroly. Komisia a agentúry pripravujú a vykonávajú akčné plány na nápravu zistených nedostatkov a riešenie budúcich výziev.

Niektoré reakcie na budúce výzvy sa budú musieť začleniť do rámca úvah o budúcnosti výkonných agentúr. Komisia predložila svoje návrhy týkajúce sa ďalšej generácie programov EÚ (2021 – 2027) a v súčasnosti vykonáva analýzu nákladov a prínosov s cieľom určiť primeranú rolu, ktorú by výkonné agentúry mali zohrávať pri ich vykonávaní. V tejto súvislosti sa výkonné agentúry musia vedieť neustále zlepšovať z hľadiska výkonnosti, naďalej pôsobiť nákladovo efektívnym spôsobom a prehlbovať spoluprácu s Komisiou. Poznatky získané v rámci tohto spoločného hodnotenia poslúžia ako zdroj úvah o delegovaní nasledujúcej generácie programov EÚ na výkonné agentúry.