ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 29.4.2020 г.
COM(2020) 184 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И СМЕТНАТА ПАЛАТА

Оценка на Изпълнителната агенция за потребителите, здравеопазването, селското стопанство и храните, Изпълнителната агенция за малките и средните предприятия, Изпълнителната агенция за иновации и мрежи, Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура, Изпълнителната агенция за научни изследвания и Изпълнителната агенция на Европейския научноизследователски съвет

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

Въведение

За да постигне своите цели, Европейският съюз подкрепя широк диапазон от области на политиката чрез редица програми за финансиране. Програмите предоставят безвъзмездни средства и други форми на финансиране за държавите членки, предприятията, изследователите, неправителствените организации и други. В съответствие с член 317 от Договора за функционирането на ЕС Комисията отговаря за изпълнението на бюджета. В съответствие с член 62 от Финансовия регламент Комисията изпълнява бюджета пряко, чрез споделено управление с държавите членки или непряко, като задачите по изпълнението на бюджета се възлагат на трети страни (като например трети държави, организации на държавите членки, международни организации, органи, осъществяващи публично-частно партньорство).

Що се отнася до пряко управляваните програми, през 2003 г. Комисията реши, че би било подходящо управлението на определени задачи при изпълнението на някои програми да бъде делегирано на изпълнителни агенции, като същевременно се даде възможност на Комисията да се съсредоточи върху основните си задачи. Агенциите бяха създадени[1] като специализирани структури за изпълнението на някои специфични задачи през целия жизнен цикъл на даден проект, изпълнение на бюджета и предоставяне на съответната информация на лицата, изготвящи политиките. Изпълнителните агенции са автономни структури под надзора на Комисията.

За постигане на своите цели агенциите изпълняват процедури за предоставяне на безвъзмездни средства и за възлагане на обществени поръчки, управляват договори и прилагат необходимите бюджетни процедури. Освен това агенциите осигуряват подкрепа при изпълнението на програмите, като например събиране, обработване и предоставяне на информация за изпълнението на програмите. Те наблюдават напредъка и въздействието на проектите. Те информират потенциалните кандидати за възможностите за финансиране и подпомагат кандидатите и бенефициерите при прилагането на процедурите. Те информират Комисията за изпълнението на програмите, както и резултатите и въздействието от проектите. Аутсорсингът на управленските задачи следва освен това да зачита ограниченията, установени от институционалната система, както е установена в Договора. Това означава, че задачите, възложени на институциите по силата на Договора, които изискват дискреционна власт при осъществяването на политическия избор, следва да не бъдат предмет на аутсорсинг. Освен това аутсорсингът следва да бъде обект на приходно-разходен анализ.

Понастоящем шест изпълнителни агенции управляват програми за финансиране на научни изследвания и иновации, образование, гражданство, култура, околна среда, действия в областта на климата, транспорт, енергетика, телекомуникации, селско стопанство, храни, здравеопазване, потребители, конкурентоспособност и малки и средни предприятия.

[1]Регламент (ЕО) № 58/2003 на Съвета от 19 декември 2002 г. относно установяването на статута на изпълнителните агенции, отговарящи за някои задачи по управлението на програмите на Общността (ОВ L 11, 16 януари 2003 г., стр. 1).

Изпълнителна агенция	**Брой на служителите (източник: годишни бюджети)**						
	2014 г.	**2015 г.**	**2016 г.**	**2017 г.**	**2018 г.**	**2019 г.**	**2020 г.**
Изпълнителна агенция за потребителите, здравеопазването, селското стопанство и храните (CHAFEA)	50	51	60	65	71	76	79
Изпълнителна агенция за малките и средните предприятия (EASME)	308	394	437	447	462	489	506
Изпълнителна агенция за иновации и мрежи (INEA)	162	197	247	267	293	302	313
Изпълнителна агенция за образование, аудио-визия и култура (EACEA)	436	441	442	442	442	438	438
Изпълнителна агенция за научни изследвания (REA)	580	630	649	670	730	745	785
Изпълнителна агенция на Европейския научноизследователски съвет (ERCEA)	389	413	447	468	484	508	529
ОБЩО	**1925**	**2126**	**2282**	**2359**	**2463**	**2558**	**2650**

Преди да възложи задачите на тези изпълнителни агенции, Комисията извърши предварителен анализ на разходите и ползите (ex ante). В този анализ бяха разгледани няколко аспекта: 1) разходи за координация и проверка; 2) въздействие върху човешките ресурси; 3) ефективност и гъвкавост при изпълнението на задачи, възложени на външни изпълнители; 4) опростяване на използваните процедури; 5) близост на дейностите, възложени на външни изпълнители, до крайните бенефициери; 6) подчертаване на ролята на ЕС като насърчител на съответната програма на ЕС; и 7) необходимост от поддържане на адекватно равнище на ноу-хау в рамките на Комисията[2].

Съгласно извършения през 2013 г. анализ на разходите и ползите делегирането на някои задачи по управлението на програмите на агенциите се оценява като по-ефективно от гледна точка на разходите, отколкото „вътрешното“ изпълнение на програмите. В него се предвижда, че хармонизирането на по-съгласувани програмни портфейли с основните области на компетентност на агенциите и техния облик би донесло качествени ползи. Освен това в него се прогнозира, че обединяването на управлението на различни програми на ЕС ще доведе до синергии, опростяване и икономии от мащаба.

За да се направи оценка на начина, по който агенциите функционират, са определени ключови показатели за ефективност, които се наблюдават непрекъснато. Три години след създаването на всяка агенция[3] и на всеки три години след това Комисията трябва

[2]Анализ на разходите и ползите от делегирането на определени задачи, свързани с изпълнението на програмите на Съюза за периода 2014—2020 г., на изпълнителните агенции — Окончателен доклад за Комисията от 19 август 2013 г.

[3]Член 25 от Регламент № 58/2003 на Съвета.

да прецени дали всяка агенция функционира добре. Тя преценява дали са постигнати резултатите, предвидени в предварителния анализ на разходите и ползите. Въз основа на това Комисията може да набележи възможни области за подобрение и евентуално да преразгледа обхвата на задачите, които делегира.

Комисията направи индивидуални оценки на резултатите на всичките шест изпълнителни агенции[4] през 2018/2019 г. Всички оценки бяха подкрепени от външни проучвания[5], като се следва една и съща методология и се прилагат принципите на Комисията за по-добро регулиране[6]. В оценките бе преценено дали агенциите са изпълнили задачите си по ефективен и ефикасен начин, дали са налице припокривания, пропуски или несъответствия в управлението на програмния портфейл от страна на агенциите и дали има ясно разграничение на задачите между всяка агенция и отговорните генерални дирекции или други изпълнителни агенции[7]. Оценките включват ретроспективен анализ на разходите и ползите, като действителните резултати през тригодишния период на оценка се сравняват с очакваните резултати от предварителния анализ на разходите и ползите.

Индивидуалните оценки обхващат периода 2014—2016 г. за CHAFEA, INEA и EASME, периода 2015—2017 г. за EACEA и периода от средата на 2015 г. до средата на 2018 г. за ERCEA и REA. Периодът за оценка е различен, тъй като агенциите са създадени по различно време.

[4]Оценка на Изпълнителната агенция за потребителите, здравеопазването, селското стопанство и храните (CHAFEA), SWD(2020)75;
Оценка на Изпълнителната агенция за малките и средните предприятия (EASME), SWD(2020)76;
Оценка на Изпълнителната агенция за иновации и мрежи (INEA), SWD(2020)73;
Оценка на Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура (EACEA), SWD(2020)78;
Оценка на Изпълнителната агенция за научни изследвания (REA), SWD(2020)77;
Оценка на Изпълнителната агенция на Европейския научноизследователски съвет (ERCEA), SWD(2020)74.

[5]Проучване в подкрепа на оценката на Изпълнителната агенция за потребителите, здравеопазването, селското стопанство и храните (CHAFEA) за периода 2014—2016 г., Институт за публична политика и управление (PPMI), Център за стратегии за оценки (CSES) и Университета в Маастрихт;
Оценка на Изпълнителната агенция за малките и средните предприятия (EASME) за периода 2014—2016 г., Valdani Vicari & Associati и Deloitte;
Проучване в подкрепа на оценката на Изпълнителната агенция за иновации и мрежи (INEA) за периода 2014—2016 г., Център за стратегии и оценки (CSES), Институт за публична политика и управление (PPMI) и Център за индустриални проучвания (CSIL);
Проучване в подкрепа на оценката на Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура (EACEA) за периода 2015—2017 г., Институт за публична политика и управление (PPMI);
Проучване в подкрепа на Изпълнителната агенция за научни изследвания (REA) за периода 2015—2018 г., Институт за публична политика и управление (PPMI), Център за стратегии и оценки (CSES) и IDEA Consult;
Проучване в подкрепа на оценката на Изпълнителната агенция на Европейския научноизследователски съвет (ERCEA) за периода 2015—2018 г., Център за стратегии и оценки (CSES) и Институт за публична политика и управление (PPMI).

[6]Насоки (SWD): https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_bg
Инструментариум: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_bg

[7]Насоките на Комисията за по-добро регулиране бяха приложени по пропорционален начин. Не беше необходимо да се оценяват критериите за „добавена стойност за ЕС“ и за „уместност“, тъй като агенциите изпълняват задачи, които законодателят на ЕС е възложил на Комисията.

Резултати

Като цяло оценките показаха, че шестте изпълнителни агенции са били ефективни и ефикасни по време на анализирания период. Те са постигнали своите цели и по-голямата част от целите по отношение на техните ключови показатели за ефективност. Те са успели да се справят с една изпълнена с предизвикателства среда, включваща нови мандати, промени в портфейлите, промени в организационната структура и промени в тяхното управление, както и пикове на много голямо натоварване, съчетано с ограничения по отношение на човешките ресурси. Заинтересованите страни бяха интервюирани и дадоха като цяло много положителна оценка на отношенията между изпълнителните агенции и отделите на Комисията, които позволяват на Комисията да се съсредоточи върху основните си задачи и да бъде информирана за изпълнението и резултатите от програмите. Бенефициерите и експертите, работещи с агенциите, оценяват много положително агенциите, а служителите в агенциите като цяло са положително настроени към агенциите като работодатели.

Заедно с тази положителна обща картина, при индивидуалните оценки се установиха редица предизвикателства и свързани с тях недостатъци. Сред тези предизвикателства са: 1) постигане на техните цели; 2) фактът, че някои агенции управляват части от една и съща програма; 3) разнообразието от програмни портфейли; 4) отношенията с отговорните генерални дирекции; 5) отношенията с бенефициерите; 6) ефективност на разходите; 7) управление на човешките ресурси; и 8) промяната на мандата. Тези осем предизвикателства са разгледани подробно в следващите глави. Комисията ще вземе предвид извлечените поуки при подготовката за делегиране на задачи на изпълнителните агенции в програмите по многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г.

1. Добри резултати по (почти всички) ключови показатели за ефективност

Като цяло шестте изпълнителни агенции са управлявали ефективно делегираните програми и са постигнали много добри резултати по повечето ключови показатели за ефективност[8]. Показателите за изпълнителните агенции са свързани с финансовото управление, по-специално с навременната оценка и финализирането на предоставянето на безвъзмездни средства — срок за информиране, срок за сключване на договори, срок за отпускане на безвъзмездни средства и навременно извършване на плащанията. Някои агенции са постигнали по последователен начин всички или повечето от целите си за навременна оценка, сключване на споразумения за отпускане на безвъзмездни средства и извършване на плащания — REA, ERCEA, EACEA, CHAFEA, или дори са ги надхвърлили — времето за извършване на плащане в случая на INEA. Много малко от тях не са успели да постигнат някои от целите си — EASME в началото на програмния период и INEA по отношение на времето за извършване на плащане за една

[8] Успоредно с оценките Европейската сметна палата извърши одит на изпълнението на INEA по отношение на програмата за Механизма за свързване на Европа (Специален доклад № 19/2019 от 7 ноември 2019 г. „INEA: реализирани са ползи, но следва да се преодолеят някои недостатъци, свързани с МСЕ“). Що се отнася до ключовите показатели за изпълнение (КПИ) на INEA, Палатата призна, че INEA е постигнала целите, но препоръча като бъдещи КПИ да се определят по-силно ориентирани към резултатите цели и показатели. В своя отговор на доклада на Сметната палата Комисията заяви, че КПИ на INEA са подходящи за измерването на изпълнението на INEA в съответствие с мандата, който е получила от Комисията, и следва да се разграничава от КПИ, измерващи резултатите от самите програми.

програма от предходния програмен период в рамките на една година (2015 г.). Няколко агенции също така са постигнали годишно пълно изпълнение на оперативния си бюджет — REA, ERCEA. Това ефикасно справяне с финансовото управление би могло да даде възможност за по-амбициозни цели за някои показатели.

Що се отнася до законосъобразността и редовността на операциите, процентите на грешки по отношение на програмите за периода 2014—2020 г. се оценяват като по-ниски от процентите на грешки при предишното поколение програми (2007—2013 г.). Агенциите обаче продължават да управляват проекти от програмите за периода 2007—2013 г. и така по време на периода на оценка три агенции — REA, EASME и EACEA — все още имаха резерви в годишните си отчети за дейността за процентите на грешки над прага на същественост от 2 % за програмите за периода 2007—2013 г. Това е проблем, който ще изчезне постепенно след бъдещето приключване на всички проекти по тези програми[9]. Само една програма от настоящия програмен период — програмата за малките и средните предприятия (COSME) — имаше временно висок процент на грешки, който изискваше резерв през 2018 г. от агенцията — EASME. Агенцията е въвела коригиращи мерки, които са подобрили положението, като от 2019 г. резервата е отменена.

В оценките бяха установени подобрения в инструментите в областта на информационните технологии и в процедурите като ключови фактори, които са допринесли за подобряване на ключовите показатели за ефективност на агенциите. Чрез въвеждането на нови инструменти в областта на информационните технологии CHAFEA е подобрила оперативната ефективност и е осигурила по-добро изпълнение на задачите в рамките на своите системи за управление на проекти. Въведените от ERCEA и REA административни опростявания — преминаването към електронно докладване и частично автоматизирани работни процеси — са довели до повишаване на ефективността. Освен това EACEA е опростила и рационализирала своите вътрешни разпоредби и разпоредбите за управление на програми. Процедурите за извършване на плащания са били подобрени и опростени в INEA[10].

Оценките показват, че агенциите са въвели подходящи процеси и процедури и че разполагат със системи за вътрешен контрол, които допринасят за тяхната ефикасност и ефективност. Агенциите са разработили строги стандарти за вътрешен контрол (с изключение на EACEA, която е окачествила системата си за вътрешен контрол като частично функционираща през 2017 г. и 2018 г.), включително управлението на финансовите и човешките ресурси. Агенциите са въвели голям брой механизми за контрол и докладване, които дават възможност напредъкът по отношение на целите да бъде внимателно наблюдаван, а рисковете за техните операции да бъдат предотвратени и намалени своевременно и ефективно.

В оценката на EACEA бяха изтъкнати сериозни недостатъци, установени при два одита на Службата за вътрешен одит относно управлението на безвъзмездните средства — от поканата за представяне на предложения до подписването на договори и от мониторинга на проектите до плащането. Тези недостатъци се отнасяха, наред с другото, до разработването и прилагането на процедурите за подбор на агенциите за

[9] Поради малкия дял на финансовото въздействие върху общия финансов портфейл на агенциите, тези резерви бяха отменени от трите изпълнителни агенции, считано от годишните им отчети за дейността за 2019 г.

[10] Специалният доклад на Сметната палата относно изпълнението на INEA потвърди добрите резултати от управлението на INEA благодарение на използването на стандартизирани процедури.

„Еразъм+“ и „Творческа Европа“. В препоръките от одита беше посочена необходимостта от действия по отношение на механизмите за контрол на безвъзмездните средства, процеса на оценяване, комисиите за оценка и ролята на експертите, както и етапа на сключване на договорите. Агенцията е изготвила и изпълнила план за действие за всеки одит с цел справяне с проблемите, както и е променила процедурите си за оценка на предложенията. Едно от основните действия, предприети от новото ръководство на агенцията, беше широка организационна промяна с цел подобряване и усъвършенстване на структурата на рамката за вътрешен контрол на агенцията. Понастоящем ситуацията се е подобрила — свързаните препоръки от първия одит (от поканата за представяне на предложения до подписване на договорите) бяха приключени от Службата за вътрешен одит. Вследствие на това резервата, направена от агенцията поради тези слабости във вътрешния контрол, беше отменена, считано от годишния доклад за дейността за 2019 г. За втория одит (от мониторинга на проекта до плащането) приключването от Службата за вътрешен одит на всички неизпълнени препоръки се очаква до средата на 2020 г. Комисията, и по-специално отговорните генерални дирекции на EACEA, наблюдават отблизо изпълнението на действията за засилване на вътрешния контрол чрез по-ясни и укрепени механизми за надзор.

2. Една програма на ЕС, управлявана от няколко агенции — как да се гарантира последователно прилагане сред всички тях

През периода след 2014 г. научноизследователската програма „Хоризонт 2020“ се изпълнява от няколко изпълнителни агенции. „Хоризонт 2020“ е най-голямата програма, която се делегира на изпълнителните агенции по отношение на разпределението на финансовите средства. През 2013 г. Комисията реши да делегира различни направления на „Хоризонт 2020“ на четири различни агенции — REA, ERCEA, INEA и EASME. За да се гарантира последователно изпълнение на „Хоризонт 2020“, през 2014 г. беше създаден Общият център за подкрепа (понастоящем наречен Общ център за изпълнение), който се поддържа от отдел на Комисията (ГД „Научни изследвания и иновации“). Той има за цел да предостави на занимаващите се с програмата генерални дирекции, изпълнителни агенции и съвместни предприятия на Комисията обща подкрепа за бизнес процесите, свързани с управлението на безвъзмездните средства, информационните технологии, одита, управлението на данните и правните услуги.

Въпреки че необходимостта от по-стандартизиран подход в рамките на цялата научноизследователска група е била всеобщо призната от съответните четири изпълнителни агенции, тя е представлявала предизвикателство за ERCEA поради спецификата на Европейския съвет за научни изследвания. Агенцията е показала гъвкавост по отношение на това как някои от по-диференцираните аспекти на нейната работа биха могли да бъдат интегрирани в един общ подход. Тези причини включват: безвъзмездни средства с един бенефициер, а не само за институции; различия при подбора и управлението на експертите; изискването да служи на Научния съвет и произтичащите от това разлики по отношение на докладването на проектите и последващите действия. Въпреки че са били налице ограничения за това колко бързо Общият център за подкрепа е бил в състояние да разработи нови инструменти в областта на информационните технологии в подкрепа на въвеждането на нови инструменти, той е бил оценен като реагирал в отговор на конкретни нужди.

Изпълнителната агенция за научни изследвания също така е била упълномощена да предоставя административни и логистични услуги за подкрепа на всички субекти, участващи в управлението на „Хоризонт 2020“. В оценката се отбелязва, че разширяването на обхвата на компетентността на REA, така че да включва предоставянето на общи административни и логистични услуги в подкрепа на групата за научни изследвания и иновации, е довело до по-голяма последователност, по-специално чрез въвеждането на общ подход в рамките на „Хоризонт 2020“. Изпълнителната агенция за научни изследвания е била също така упълномощена да предоставя услуги по утвърждаване на участници не само за „Хоризонт 2020“, но също така за широк спектър от програми: „Еразъм +“, „Творческа Европа“, „Европа за гражданите“, „Доброволци на ЕС за хуманитарна помощ“, „Програма за конкурентоспособност на малките и средните предприятия“ (COSME), програми за здравеопазване и защита на потребителите, „Изследователски фонд за въглища и стомана“, „Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации“, фонд „Вътрешна сигурност“, фонд „Убежище, миграция и интеграция“, програма „Права, равенство и гражданство“, програма „Правосъдие“ и фонд за мерки за информиране и насърчаване, свързани със селскостопанските продукти, прилагани на вътрешния пазар и в трети държави.

Считано от 1 януари 2018 г., като част от единната зона за електронен обмен на данни (SEDIA), Комисията централизира в рамките на REA правното валидиране на трети страни и изготвянето на оценки на финансовия капацитет за всички отдели и изпълнителни агенции на Комисията, които усвояват безвъзмездни средства и изпълняват обществени поръчки. REA е предоставила висококачествени и ефективни услуги на своите клиенти и на други заинтересовани страни по отношение на управлението и предоставянето на услуги за подкрепа на централно ниво. Тя е постигнала или надхвърлила целите, определени в нейните ключови показатели за ефективност. Агенцията се е справила добре с нарасналия обем работа вследствие на разширяването на мандата ѝ до SEDIA. Като цяло тези развития показват, че REA все повече се превръща в централен доставчик на услуги в подкрепа на отделите и изпълнителните агенции на Комисията.

3. Една агенция, която управлява няколко програми на ЕС — как да се справим с многообразието

Оценките показаха, че работата с относително голям брой разнообразни тематични области и задачи може да представлява предизвикателство за ефективността на агенциите. Например широкият спектър от дейности, делегирани на EACEA („Еразъм +“; „Творческа Европа“, „Европа за гражданите“, Европейския корпус за солидарност и „Доброволци на ЕС за хуманитарна помощ“), означава, че агенцията е била изправена пред доста различни действия по отношение на обхвата и мащаба. CHAFEA управлява програми в областта на потребителите, здравеопазването, селското стопанство и безопасността на храните. Нейните задачи включват възлагане на обществени поръчки, управление на безвъзмездни средства и организиране на политически събития. Това разнообразие от програми и задачи доведе до организирането на различните звена в CHAFEA по доста различни начини. Това е довело до една сложна работна среда с ограничени възможности за полезни взаимодействия.

EASME управлява широк портфейл от програми, обхващащ COSME, „Хоризонт 2020“, програмата за околната среда и действията в областта на климата (LIFE) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР). Въпреки че дейността на агенцията като

цяло беше оценена като ефективна, разнообразният портфейл е довел до голямо натоварване и необходимост от координиране с голям брой отговорни генерални дирекции. В резултат на това управлението на новите покани за представяне на предложения и последващите дейности е било по-сложно.

По отношение на INEA оценката установи трудности, свързани с многообразието на портфейла: например по-доброто планиране на поканите за представяне на предложения между трите сектора — транспорт, енергетика и телекомуникации — на Механизма за свързване на Европа (МСЕ) по време на изготвянето на работните програми беше споменато като потенциално подобрение на ефективността.

Програмните портфейли на агенциите бяха оценени като последователни, дори и ако се очакваха допълнителни ползи от синергиите. През 2016 г. по линия на МСЕ Комисията и INEA отправиха покана за представяне на проекти за синергии в областта на енергетиката и транспорта. Тази съвместна покана не беше напълно успешна, тъй като условията за допустимост съгласно Регламента за МСЕ бяха твърде ограничителни. Освен това се очакваха синергии между МСЕ и направленията на „Хоризонт 2020“ в областта на транспорта и енергетиката, но най-вече поради различните срокове (научните изследвания отнемат време, за да се развият в инфраструктурни проекти) синергиите са били по-малко от очакваните[11].

По отношение на Изпълнителната агенция за малките и средните предприятия (EASME) в оценката се посочва, че има голям потенциал за синергии между различните програми, управлявани от агенцията, поради техните тематични сходства. Въпреки организационното устройство на агенцията, включващо отдели, отговарящи за множество програми с цел улесняване на сътрудничеството между програмите, в оценката се посочва, че съществува тенденция да се работи изолирано. Това се е дължало на различните цели и процедури, които са затруднили използването на синергиите. От друга страна, мрежата „Enterprise Europe“, използвана както за инструмента на „Хоризонт 2020“ за малки и средни предприятия, така и за програмата COSME, беше определена като добър пример за синергия. Включването на LIFE и „Хоризонт 2020“ в портфейла на една единствена агенция е позволило също така допълнителни синергии между проектите за устойчивост и преход към неутрална по отношение на климата икономика.

В някои случаи следва също да се подобрят синергиите чрез използването на подобни инструменти и процеси в областта на информационните технологии, например в рамките на CHAFEA и INEA. Направлението на МСЕ в областта на телекомуникациите има различни по вид и брой бенефициери, в сравнение с тези на другите две направления на МСЕ, което ограничава възможностите за синергии. В EASME е имало опити за хармонизиране на процедурите и образците между различните програми. Прилагането на общия подход и на общите инструменти по програма „Хоризонт 2020“ за други програми е започнало с известен успех в рамките на INEA с МСЕ и при EASME с ЕФМДР и COSME, както и с ограничени ползи при CHAFEA. Тяхното прилагане по отношение на LIFE в Изпълнителната агенция за малките и средните предприятия (EASME) започна наскоро и все още липсва измерване.

[11] Специалният доклад на Сметната палата относно изпълнението на INEA потвърди, че потенциалът за допълнителни полезни взаимодействия между МСЕ и „Хоризонт 2020“ и между различните направления на МСЕ все още не се е реализирал напълно.

Разнообразието от тематични области върви ръка за ръка с по-голям брой отговорни генерални дирекции. Това оказва влияние върху управлението на отделните агенции, но също така и върху практическото сътрудничество между агенциите и генералните дирекции.

4. Отношения с отговорните генералните дирекции — предизвикателството на съвместната работа

В Рамковия регламент[12] се определят общи разпоредби за всички изпълнителни агенции. Всяка агенция е създадена чрез индивидуално решение на Комисията (акт за създаване), а програмите са делегирани чрез актове за делегиране, в които са посочени техните отговорни генерални дирекции. В меморандума за разбирателство между всяка агенция и нейните отговорни генерални дирекции се определят гъвкави разпоредби, за да се гарантира цялостна съгласуваност на политиките и комуникацията между агенцията и нейните отговорни генерални дирекции, с цел избягване на дублирането и микроуправлението. Комисията също така предостави допълнителни насоки относно насоките за изпълнителните агенции[13].
Като цяло не бяха открити никакви доказателства за дублиране, припокриване или несъответствия между агенциите и техните отговорни генерални дирекции. Беше установено, че разграничаването на отговорностите между агенциите и техните отговорни генерални дирекции като цяло е било ясно. В оценките се установи, че механизмите за формална и неформална комуникация между агенциите и Комисията са достатъчно чести и ефективни, за да се гарантира, че отговорните генерални дирекции са информирани за резултатите от дейността на агенциите и за актуалното състояние на изпълнението на програмите на ЕС. Командироването на длъжностни лица на Комисията да заемат ръководни длъжности в агенциите, както и значителна част от персонала с предишен опит в отделите на Комисията, също бяха посочени като активи, които предоставят на агенциите висока степен на експертен опит и познания за програмите и политиките на отговорните генерални дирекции (по-специално в преходния период). Това спомогна също така за насърчаване на по-тесните връзки между двете страни.

В ограничен брой случаи бяха докладвани доказателства за известно дублиране на работата и микроуправлението (CHAFEA). В други случаи ролята на отговорните генерални дирекции, свързана с надзора, е трябвало да бъде изяснена или актуализирана (EACEA). По същия начин, когато на Изпълнителната агенция за малките и средните предприятия (EASME) са били възложени нови програми, управлявани преди това от Комисията, и когато например служители на Комисията са били назначени в EASME, в някои случаи разпределението на задачите между агенцията и нейните отговорни генерални дирекции е било неясно. В някои случаи оценките показаха, че меморандумите за разбирателство и насоките за изпълнителните агенции биха могли да бъдат подобрени в някои случаи чрез по-добро определяне на ролята на отговорните генерални дирекции в управлението и разпределянето на задачите между агенцията и отговорната генерална дирекция. През 2019—2020 г. Службата за вътрешен одит на Комисията също така анализира настоящото положение по отношение на управлението и надзора на изпълнителните агенции. Въз основа на

[12]Регламент (ЕО) № 58/2003 на Съвета от 19 декември 2002 г. относно установяването на статута на изпълнителните агенции, отговарящи за някои задачи по управлението на програмите на Общността (ОВ L 11, 16 януари 2003 г., стр. 1).
[13]Насоки за създаването и функционирането на изпълнителните агенции, финансирани от бюджета на Съюза (C(2014)9109).

този анализ тя установи известен брой най-добри практики или препоръки (напр. по-ясно определение на надзора, ролята на водещата отговорна генерална дирекция, указания относно надзора и докладването на вътрешния контрол и т.н.), които службите на Комисията ще вземат предвид при преразглеждането на рамката за надзора на изпълнителните агенции.

Разстоянието също беше счетено за пречка пред добрите отношения между агенциите и отговорните генерални дирекции. Що се отнася до CHAFEA, разстоянието между агенцията в Люксембург и някои от нейните отговорни генерални дирекции, базирани в Брюксел, беше представено като причина за известни трудности между агенцията и отделите на Комисията. Оценката на EACEA показа, че преместването на агенцията в Брюксел в близост до сградите на отговорните генерални дирекции е допринесло за диалога и е подобрило сътрудничеството между тях.

Комуникацията между агенциите и отделите на Комисията е от ключово значение: бяха приети различни формални мерки (заседания на управителни комитети) или неформални мерки (редовни срещи между отдел на Комисията и неговия отдел за контакт в агенцията или пряк достъп до базите данни), за да се улесни ефективната комуникация и прекия контакт между агенцията и отговорните генерални дирекции. Комуникацията е особено важна в ситуации, в които агенциите трябва да докладват резултатите от изпълнението на програмите.

Една от целите на създаването на изпълнителните агенции беше да се даде възможност на Комисията да се съсредоточи най-вече върху основните си задачи. Оценките потвърдиха, че съществуването на изпълнителните агенции и тяхната роля в изпълнението на програмите са позволили на Комисията да се съсредоточи върху изготвянето на политики. Освен това изготвянето на политики зависи отчасти от обратната връзка от изпълнението на програмите и проектите. Изпълнителните агенции играят ключова роля за събирането на тази информация на място и за превръщането ѝ в обратна връзка по отношение на политиките, която е необходима на отделите на Комисията. Оценките показаха, че всички шест изпълнителни агенции предоставят на Комисията обратна връзка относно политиките, която понякога вече е много обширна по конкретни теми.
Агенциите предоставят обратна връзка относно политиките чрез различни канали: срещи, доклади, брифинги или споделяне на данни. Подкрепа за политиките може да се предоставя редовно или в отговор на конкретни искания от страна на отговорната генерална дирекция. Изпълнителната агенция за научни изследвания (REA) разработи всеобхватен и структуриран механизъм за обратна връзка по отношение на политиките, създаде работна група за наблюдение на проекти и обратна връзка относно политиките, и изготви каталог с варианти на политики, за да помогне на своите отговорни генерални дирекции да формулират по-добре нуждите си от подкрепа по отношение на политиките. Бяха организирани конкретни инициативи за засилване на релевантността на обратната връзка относно политиките, като например събития за преглед на извлечените поуки и резултатите от научните изследвания в тематичните групи от проекти и създаването на мрежа от служители. REA постигна напредък по този въпрос, като разработи годишни планове за обратна информация относно политиките, съобразени с всяка от делегираните части на програмата и съгласувани между агенцията и отговорната генерална дирекция. През юли 2016 г. EACEA прие стратегия за управление на знания. Това беше последвано от регистриране на съответните практики, съществуващи в различни отдели в агенцията, проучване на потенциала за подобрение и определяне на това, което е необходимо, за да се реализира този

потенциал. Бяха предложени и някои показатели за измерване на подкрепата по отношение на политиките. INEA редовно представя на своите отговорни генерални дирекции доклади по държави с подробности за проекти, финансирани от програмата МСЕ, както и доклади за всеки транспортен проект, обхващащ няколко държави (коридори на трансевропейската транспортна мрежа). CHAFEA е споделил своята база данни от мониторинга със своите отговорни генерални дирекции. ERCEA е предоставила полезна обратна връзка на отделите на Комисията чрез брифинги и анализ на данни. Това обикновено е било в отговор на конкретни искания за подкрепа чрез предоставяне на информация и/или анализи относно конкретни политически теми, като например изменението на климата, изкуствения интелект и гравитационните вълни. Обратната връзка на EASME относно политиките за енергийната ефективност беше счетена за добра практика поради нейното съдържание (информацията, предоставена от EASME, е била добре насочена, с високо качество и винаги много полезна) и нейното навременно представяне.

Оценките обаче показаха, че въпреки тези добри практики в обратната връзка от изпълнителните агенции относно политиките обикновено липсва стандартизация и тя е разработена на *ad hoc* принцип. Сред отделите на Комисията е необходимо по-широко признаване и по-добра осведоменост по отношение на предлаганата от агенциите обратна връзка за политиките. Определянето на съдържанието, естеството, количеството и редовността на тази обратна връзка относно политиките трябва да бъде допълнително съгласувано между агенциите и Комисията. В оценката се подчертава, че едно от основните предизвикателства за следващия програмен период е необходимостта агенциите и Комисията да работят в по-тясно сътрудничество и да се споразумеят за споделянето на информация.

Един пример за такъв подход идва от Общия център за подкрепа по програмата „Хоризонт 2020“. Общият център за подкрепа е започнал процеса на определяне на обратната връзка относно политиките като бизнес процес с изпълнителните агенции, занимаващи се с „Хоризонт 2020“. Това ще изисква принос от страна както на отговорните генерални дирекции — с цел да се определи по-добре и да се формулира тяхната необходимост от извличане на информация, съотносима към политиките — така и от изпълнителните агенции — с цел да се определи каква полезна информация може да бъде предоставена.

През 2019—2020 г. Службата за вътрешен одит на Комисията анализира начина, по който изпълнителните агенции и съвместните предприятия, изпълняващи „Хоризонт 2020“, предоставят обратна информация относно политиките. Въз основа на този анализ тя установи редица най-добри практики или препоръки, които биха могли да бъдат приложени в бъдещата структура на механизмите за обратна информация относно политиките: например определяне на обратна информация относно политиките, определяне на процеса на обратна информация относно политиките, определяне на нуждите от обратна информация относно политиките или улесняване на обратната информация относно политиките от всички видове програми (не само програмите, мотивирани от политиките, но и програмите, организирани и изпълнявани отдолу нагоре). Този анализ бе конкретно насочен към „Хоризонт 2020“, но следва да бъде разширен, за да обхване управлението на другите програми на ЕС.

5. Близост до бенефициерите — специално създадени центрове за обслужване „на едно гише“ в постоянно търсене на начини за предоставяне на по-добри услуги

Всички агенции са постигнали своите цели за близост до бенефициерите и за популяризиране на програмите на ЕС. За всичките шест агенции е имало полза от висока степен на удовлетвореност сред бенефициерите на програмите, управлявани от агенциите: 76 % за EASME, 80 % за CHAFEA, 86 % за REA, 87 % за INEA, 89 % за EACEA и ERCEA. Някои агенции — REA, EACEA и CHAFEA — също така използват независими външни експерти за оценка на предложенията. Удовлетвореността на тези експерти от услугите, предоставяни от агенциите, също е много висока. Степента на удовлетвореност сред неуспешните кандидати е очевидно по-малка. CHAFEA измерва също така степента на удовлетвореност на доставчиците на услуги заради своите дейности по възлагане на обществени поръчки. Относително слабата удовлетвореност (58 %) сред доставчиците на услуги е свързана както с естеството на този финансов инструмент, така и с някои аспекти на качеството на предоставяната от CHAFEA услуга, например навременността на процеса на подаване на заявления, обратната връзка относно предложението, процедурата за договаряне и други аспекти на услугата на агенцията.

При проучванията, проведени в рамките на различните оценки, бенефициерите са похвалили редица опростявания (CHAFEA), високите стандарти за професионализъм (INEA), ориентираното към услугите отношение (EASME), богатия опит на служителите (EACEA), ефективните процедури (INEA), подобрените и опростени процедури за плащания (INEA).

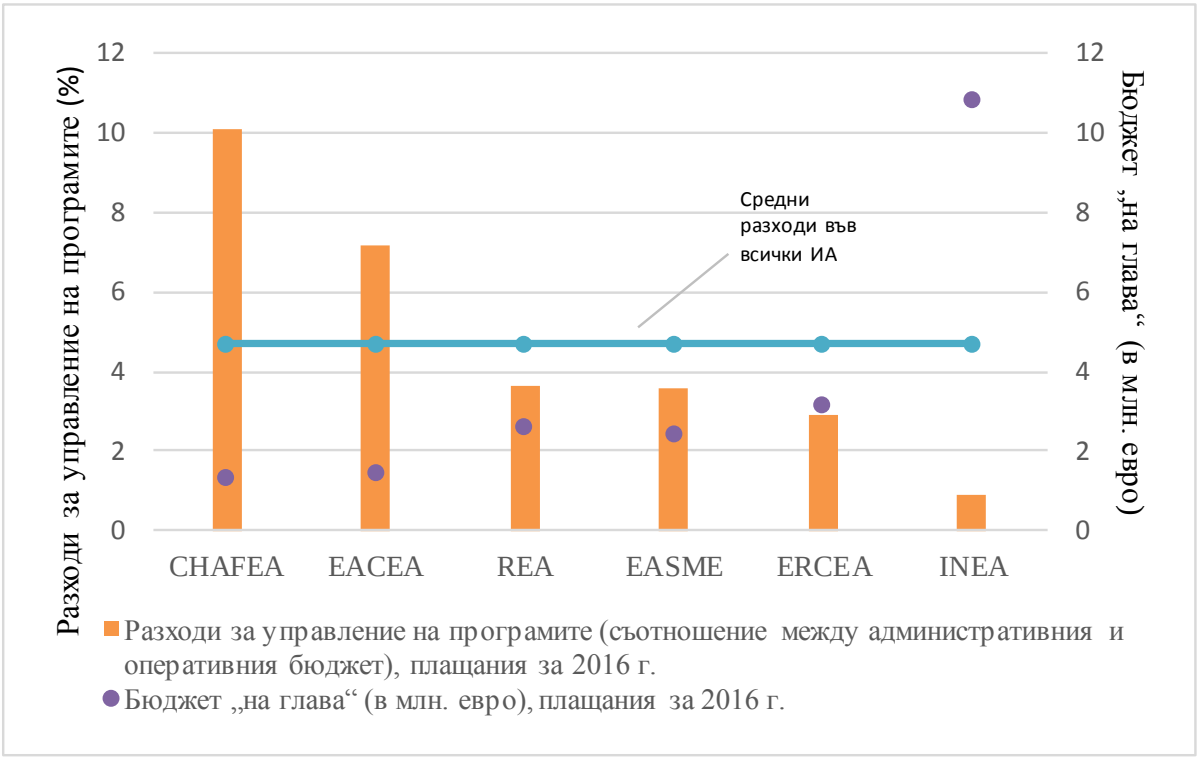
Бенефициерите и неуспешните кандидати също са определили области, нуждаещи се от подобрение. Заслужава да се спомене, наред с другото: по-добра комуникация и обратна връзка (INEA); по-нататъшно консолидиране на процесите, свързани с избора на независими експерти, утвърждаване на списъци с експерти и участие на служители на Комисията в дейностите по наблюдение на проекти (REA); улеснено използване и функционалност на съществуващите ИТ инструменти (REA, CHAFEA, EACEA, INEA); външни комуникационни дейности (EACEA); срок за отговор на офертите (EASME); или процеса за оценка и наблюдение на съответствието с етичните стандарти (ERCEA).

Агенциите са приложили няколко действия за увеличаване на популярността на програмата. Те са включвали информационни дни, семинари за управление на проекти, проактивно използване на инструменти на социалните мрежи и висококачествени графични и комуникационни материали. Агенциите са подобрили своите уебсайтове, като са предоставили подходящи материали, свързани с програмите, като например информация за проекта, брошури, карти и статистически данни. Използваните от агенциите множество канали за комуникация са довели до по-голяма популярност на програмите.

6. Постигане на значителни икономии и опростяване — в постоянно търсене на по-голяма ефективност на разходите

Оценките показаха съществени разлики в разходите за управление на програмите на изпълнителните агенции. Беше установено, че изпълнителните агенции, които изпълняват „Хоризонт 2020“, са по-ефективни от гледна точка на разходите отколкото EACEA и CHAFEA. Разходите за управление на програмите при тази група агенции

(съотношението между техния административен и оперативен бюджет за плащанията) са били под средната стойност от 4,72 % за всички агенции, която през 2016 г. варира от 0,89 % (INEA) до 3,61 % (REA, включваща предоставянето на общи административни и логистични спомагателни услуги[14]). За разлика от тях, разходите за управлението на програмите на CHAFEA за 2016 г. са били 10,11 %, докато тези на EACEA са били 7,20 %. Тези две изпълнителни агенции също имат най-ниските стойности „на глава“, които през 2016 г. са възлизали на 1,46 милиона евро в EACEA и на 1,37 милиона евро в CHAFEA (в сравнение със средната стойност за всички агенции в размер на 3,65 милиона евро). За EACEA това е свързано главно със сложността и многообразието на нейния програмен портфейл, разнообразното естество на кандидатите и бенефициерите, големия обем заявления и безвъзмездни средства, както и техния малък среден размер. В CHAFEA това е свързано с многообразието на нейния програмен портфейл, малкия размер на агенцията и по-високите средни разходи за персонала, свързани с високата степен на техния експертен опит и местоположението на агенцията.

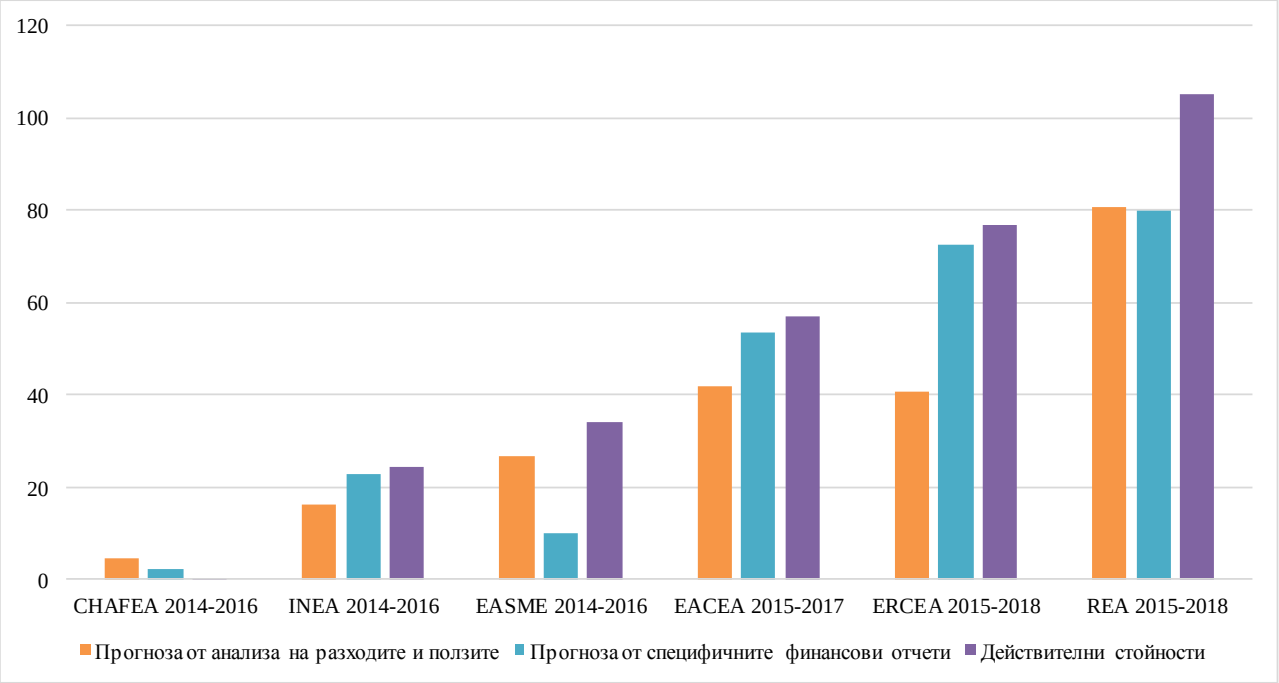


Диаграма: Разходи за управление на програми и бюджет „на глава“
Източник: Тригодишни оценки на изпълнителните агенции

Ретроспективните анализи на разходите и ползите за изпълнителните агенции показаха, че във всички случаи вариантът с изпълнителна агенция е бил икономически ефективно решение в сравнение с варианта за „вътрешно“ изпълнение, при който Комисията би изпълнявала програмите. В таблицата по-долу реалните икономии са сравнени с двете групи прогнози, изготвени през 2013 г. Първата група беше предоставена от външния изпълнител, който извърши предварителния анализ на разходите и ползите, преди решението на Комисията да делегира програмите за периода 2014—2020 г. на

[14]Като се изключи предоставянето на общи административни и логистични спомагателни услуги, съотношението между административния и оперативния бюджет в REA става 2,58 %.

изпълнителните агенции[15]. Втората беше посочена в специфичните финансови отчети[16] на Комисията за всяка от изпълнителните агенции, като се вземат предвид допълнителните синергии, които следва да бъдат постигнати (очакваните по-големи икономии).



Диаграма: Икономии през тригодишния период на оценка, прогнози спрямо действителни резултати, млн. евро
Източник: Тригодишни оценки на изпълнителните агенции[17]

Резултатите от шестте анализа показват, че постигнатите икономии са различни от прогнозите от 2013 г. Повечето изпълнителни агенции (с изключение на CHAFEA) са надхвърлили до голяма степен първоначалните прогнози за икономиите. EASME и REA са постигнали много по-големи икономии от първоначално очакваните, следвани от ERCEA, EACEA и INEA[18]. CHAFEA е постигнала много по-малки икономии от първоначално прогнозираните (0,4 млн. евро в сравнение с 4,4 млн. евро от анализа на разходите и ползите от 2013 г. и 2,3 млн. евро от прогнозите в специфичните финансови отчети).

[15]Анализ на разходите и ползите от делегирането на определени задачи, свързани с изпълнението на програмите на Съюза за периода 2014—2020 г., на изпълнителните агенции — Окончателен доклад за Комисията от 19 август 2013 г.
[16]Съобщение на Комисията SEC(2013)493 и последните изменения на специфичните финансови отчети, придружаващи актовете на създаване на изпълнителните агенции, както следва: C(2017)4900 от 14 юли 2017 г. за REA; C(2013)801 от 23 декември 2013 г. за INEA; C(2013)9048 от 17 декември 2013 г. за ERCEA; C(2014)6944 от 2 октомври 2014 г. за EASME; C(2018)1716 от 13 ноември 2018 г. за EACEA и C(2014)927 от 17 декември 2014 г. за CHAFEA.
[17]Мандатът на REA беше променен съществено от началото на периода на оценка, така че всяко сравнение на първоначалните прогнози от анализа на разходите и ползите с прогнозите от специфичните финансови отчети и действителните стойности трябва да бъдат разглеждано внимателно, като се имат предвид промените в задачите и степента на работно натоварване. Тази графика показва икономиите на всички агенции с цел съпоставимост между тях.
[18]Специалният доклад на Сметната палата относно изпълнението на INEA също така потвърди по-ниските административни разходи (макар и малко по-високите разходи за персонал).

В докладите се посочват редица причини за икономиите, които са били общи за повечето от изпълнителните агенции. Икономиите са произтекли основно от по-големия дял служители с по-ниско заплащане (договорно наети лица), наети в изпълнителните агенции, което потвърждава констатациите от предварителния анализ на разходите и ползите. Били са реализирани и значителни икономии на разходите за инфраструктура и оперативните разходи (INEA, EASME, REA). Друга причина за икономиите е било това, че в агенциите реално са били наети по-малко служители в сравнение с прогнозите от 2013 г. Този по-малък брой служители се дължи на намаляването на броя на служителите в специфичните финансови отчети в сравнение с предварителните анализи на разходите и ползите и на високия процент свободни работни места през първите години на изпълнение (2014—2015 г.).

На последно място, обща характеристика на всички агенции по време на периода на оценка е било това, че те непрекъснато предприемат оперативни мерки за по-нататъшно подобряване на своята ефективност. По-специално агенциите, в сътрудничество с Комисията, са продължили да подобряват своите процедури и функции по управление на програмите и са въвели редица опростявания. Процедурите са започнали да се управляват електронно все повече (безкнижни работни процеси, електронно подаване на предложения, автоматични функции за проверка, интегрирани в електронните формуляри, автоматизация на проектните доклади за бенефициерите и др.) и са били предоставени нови ИТ инструменти за рационализиране на процедурите. Подобренията и опростяванията в четирите изпълнителни агенции, управляващи „Хоризонт 2020“, включваха: по-широко използване на дистанционно оценяване на предложенията; въвеждането на единен набор от правила; електронен подпис на споразуменията за отпускане на безвъзмездни средства; портала на участниците като център за обслужване „на едно гише“ за взаимодействия с участниците; единна ставка за възстановяване на разходите; и единна ставка за непреките разходи.

Докладите обаче показаха, че във всички случаи разходите за персонал са се увеличили повече от първоначалните прогнози през 2013 г. за периода на оценка. Това отчасти се е дължало на необходимостта агенциите да привличат и наемат повече специализирани служители (и следователно по-високоплатени) от първоначално предвидените. Друга причина е, че прогнозните разходи за персонала, предвидени в специфичните финансови отчети, не отчитат индексирането на заплатите, повишенията и повишаването на ранга на служителите. По отношение на CHAFEA разходите за персонал също са били засегнати от необходимостта да се наемат служители в по-високи функционални групи, за да се запази привлекателността на местоположението на агенцията в Люксембург. Това са някои от поуките, които следва да бъдат извлечени и взети предвид в обсъжданията преди бъдещото делегиране на правомощия на агенциите за изпълнение на програмите на ЕС за периода 2021—2027 г.

7. Управление на човешките ресурси — положителни резултати, но и бъдещи предизвикателства

Числеността на персонала в изпълнителните агенции е заложена в бюджета на ЕС и всяка програма, делегирана на агенция, генерира съответен брой служители. Тази връзка между програмата и числеността на персонала води до известна липса на гъвкавост, която не позволява на агенциите да използват гъвкаво работната сила, за да

се справят с пиковите натоварвания[19]. Въпреки това по време на оценявания период някои агенции са имали добри практики за динамично пренасочване на персонала в рамките на една и съща агенция, в рамките на приложимите правила.

По-голямата част от персонала на агенциите е разпределен да изпълнява програмите и само около 10 % има спомагателни функции — по-нисък брой в сравнение с този в Комисията[20]. Като се има предвид, че изпълняват голяма част от бюджета на ЕС, около 25 % от служителите на агенциите работят във финансовата сфера, в сравнение с 9 % от служителите на Комисията. Тези цифри изглежда показват, че фокусът на агенциите върху управлението на оперативните програми и свързаните с тях финансови задачи е адекватно отразен в организационната роля на техния персонал.

Проучването на мнението на служителите, проведено през 2016 г., показа степен на ангажираност на персонала[21], която е била над средната за Комисията за пет от шестте изпълнителни агенции. В EACEA EASME, ERCEA, INEA и REA стойностите за ангажираност на персонала са били между 65 % и 70 %, в сравнение със средната стойност за Комисията от 64 %. По отношение на CHAFEA в проучването на мнението на служителите е отчетено по-ниско равнище на благосъстоянието на персонала в сравнение с други изпълнителни агенции, както и намаление на ангажираността на персонал. В оценката се дава като причина малкия размер и относителната изолираност на агенцията от други агенции, заради нейното разположение в Люксембург. Това не е позволило на персонала на CHAFEA да участва в еднаква степен на пазара на труда на шестте агенции.

Като цяло проучването показа, че служителите възприемат изпълнителните агенции като стимулиращи и динамични места за работа с отлична вътрешна комуникация и ефективни процеси и процедури. Служителите също така са на мнение, че агенциите насърчават съвместната работа, както и новите и по-добри методи на работа.

В същото проучване обаче служителите не са били толкова положително настроени относно професионалното си развитие и възможностите за мобилност. В четири от шестте агенции стойностите на този показател са под средните за Комисията: особено в по-малките агенции, където служителите срещат трудности при преместването на друга работа, която отговаря на техните умения и компетенции.

Въз основа на утвърдени процеси на участие агенциите са въвели стратегии, които са им помогнали да проследяват ефективно ключовите въпроси, свързани с човешките ресурси, посочени в проучването на мнението на служителите. Сред положителните развития е важно да се подчертае нарасналата диференциация на каналите за наемане на работа, която включва Европейската служба за подбор на персонал за по-общи профили и собствените процедури на изпълнителните агенции за нуждите от специализирани служители. Това разграничение е помогнало да се избегнат пречките в

[19]Специалният доклад на Сметната палата относно изпълнението на INEA също така установи необходимост от повече гъвкавост при разпределението на служителите между програмите в рамките на една и съща агенция.

[20]Като се имат предвид всички работни места в Комисията, през 2018 г. 27 % от работните места са били разпределени за функции по административна подкрепа и координация. Този процент е относително стабилен от 2012 г. насам и представлява добре отговорностите и свързаните с тях институционални задачи.

[21]Ангажираността на персонала е сборен показател. Пълният списък с подвъпроси е предоставен в работните документи на службите за различните оценки.

процеса на набиране на персонал, особено когато са били необходими широко мащабни и бързи назначения.

Резултатите от проучването на мнението на служителите от 2018 г. показват, че като цяло усилията на агенциите са били възнаградени, тъй като резултатите за основните показатели са били допълнително подобрени, с изключение на EACEA., свързано отчасти с трудности в областта на вътрешния контрол през 2018 г. Оценките показаха, че е необходимо да се създадат повече синергии и ефективност по отношение на начина, по който се разглеждат някои въпроси, свързани с човешките ресурси, които да бъдат основани на настоящите общи правила и процедури. В оценките обаче бяха установени предизвикателства, които все още трябва да бъдат преодолени, като например допълнително развитие на уменията на персонала в областта на обратната връзка относно политиките, както и по-големи инвестиции в професионалното ориентиране и развитие.

8. Промяна на мандата — решаващ момент

Началото на новия програмен период (както през 2014 г. и през 2021 г.) е трудно време за агенциите. Техните мандати се променят, за да им се възложи управлението на ново поколение програми. Те трябва да въведат процедурите за започване на новите програми, като същевременно продължават да следят и извършват плащанията по проекти от предходните програми. През 2014 г. управлението на новите програми е означавало увеличено финансиране, което изисква разработването на нови управленски структури, информационни системи и спомагателни услуги в подкрепа на разширяването, както и справяне с етапа на набиране на значителен брой служители. Този преходен период се характеризира с управленски усложнения, свързани с прилагането на два различни набора от правила, процеси и процедури. Въпреки тази изпълнена с предизвикателства среда, агенциите бяха счетени за ефективни за началото на новия програмен период (2014—2015 г.), тъй като те са инвестирали значителни ресурси за рационализиране и документиране на своите процедури за новите програми. Най-засегнатите агенции са били EASME и INEA, чийто персонал се е увеличил съответно с 175 % и 147 % между 2013 г. и 2016 г. и чийто бюджет е нараснал с приблизително 220 % и 350 % през същия период. Поради тази интензивна начална фаза EASME и INEA не са успели да изпълнят няколко от своите ключови показатели за ефективност[22].

С новите си мандати агенциите са се сблъскали с по-тематично разнообразни портфейли (вж. раздел 3) и са били подложени на надзор от страна на повече отговорни генерални дирекции (вж. раздел 4). Такъв е бил по-специално случаят с CHAFEA и INEA, чиито отговорни генерални дирекции са се увеличили от една на четири, и с EASME, която е била под надзора на седем отговорни генерални дирекции в сравнение с четири през предходния програмен период. В оценките бе установено също така, че сътрудничеството между агенциите и отговорните генерални дирекции, които делегират задачи по изпълнението на програмите за първи път, се е наложило да се увеличава през първите години след делегирането, за да се създадат отношения на доверие между агенциите и отговорните генерални дирекции. Това е засегнало управлението (вж. раздел 4) и установените практики на агенцията с нейните отговорни генерални дирекции. Що се отнася до CHAFEA, INEA и EASME, агенциите също така

[22]Време за извършване на плащане по програма TEN-T през 2015 г. за INEA, изпълнение на бюджетните кредити за поети задължения по TEN-T и Марко Поло II за INEA през 2014 г., време за отпускане на безвъзмездни средства по програма „Хоризонт 2020“ (с изключение на енергийната ефективност) през периода 2014—2015 г., LIFE (само 2015 г.) и „Бърз път към иновации“ (2014—2016 г.) за EASME.

са променили имената и акронимите, които са важни за популярността и близостта до бенефициерите, но оценките показаха, че тези промени изглежда не са оказали значително въздействие (вж. раздел 5). Промените са засегнали и организационните структури на агенциите. INEA и EASME са въвели ново управленско ниво. По принцип в оценките се установи, че вътрешната организация на агенциите е в тясна връзка със задачите, които са им възложени. В оценките на EACEA и EASME се посочва, че структурата на тези агенции може да бъде подобрена, а оценката на CHAFEA е установила, че нейният малък размер е проблем, по-специално по отношение на непрекъснатостта на дейността. Относително малкият размер на агенцията има очевидни последици върху способността ѝ да поддържа знания и непрекъснатостта на дейността, когато ключов персонал напусне неочаквано или смени позицията си в рамките на агенцията.

Мандатите на REA, EASME, INEA и EACEA са били променени по време на програмния период. За EACEA е имало няколко удължавания на мандата през анализирания период. Оценките показаха, че засегнатите агенции са били гъвкави и ефективни по отношение на удължаването на мандатите им. И четирите агенции са успели да се справят с увеличеното работно натоварване и/или допълнителните задачи. Оценките обаче показаха, че процедурата по делегиране (анализ на разходите и ползите, информация за Комитета на Съвета за изпълнителните агенции, изменения в актовете за делегиране и т.н.) се е оказала твърде сложна за ограничено удължаване на мандата. В действителност понастоящем не съществува опростена процедура по делегиране за ограничено удължаване на мандата по време на програмния период. Тези ограничени удължавания са довели до ненужна тежест за отделите и агенциите на Комисията.

Заключение

Оценките на шестте изпълнителни агенции потвърдиха добрите им резултати и тяхната добавена стойност по отношение на управлението на програмите на ЕС. Същевременно те разкриха някои предизвикателства, пред които агенциите все още са изправени. Някои предизвикателства са общи за всички агенции. Едно от тях е качеството на обратната връзка относно политиките, която агенциите предоставят на Комисията, а друго е необходимостта от актуализиране на някои аспекти на правната рамка (меморандуми за разбирателство или насоки относно изпълнителните агенции). Другите предизвикателства са специфични за отделните агенции, като произтичат от техните размери, тяхното местоположение, от разнообразието на портфейла с програми за управление или са свързани с въпроси относно вътрешния контрол. Комисията и агенциите подготвят и изпълняват планове за действие за преодоляване на установените недостатъци и за справяне с предстоящите предизвикателства.

Някои от отговорите на тези предизвикателства също ще трябва да бъдат разгледани като част от обсъжданията относно бъдещето на изпълнителните агенции. Комисията представи предложенията си за следващото поколение програми на ЕС (2021—2027 г.) и в момента извършва анализ на разходите и ползите, за да определи подходящата роля, която изпълнителните агенции следва да играят при тяхното изпълнение. За тази цел изпълнителните агенции трябва да бъдат способни да подобряват непрекъснато работата си, да продължат да функционират по икономически ефективен начин и да задълбочат сътрудничеството си с Комисията. Поуките, извлечени от този общ процес на оценка, ще допринесат за обсъжданията относно делегирането на следващото поколение програми на ЕС на изпълнителните агенции.