EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 29.4.2020.
COM(2020) 184 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE

EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I REVIZORSKOM SUDU
Evaluacija Izvršne agencije za potrošače, zdravlje, poljoprivredu i hranu, Izvršne agencije za mala i srednja poduzeća, Izvršne agencije za inovacije i mreže, Izvršne agencije za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu, Izvršne agencije za istraživanje i Izvršne agencije Europskog istraživačkog vijeća

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

Uvod

Kako bi ostvarila svoje ciljeve Europska unija nizom programa financiranja podupire brojna područja politika. Programi državama članicama, poduzećima, istraživačima, nevladinim organizacijama i drugim subjektima osiguravaju bespovratna sredstva i druge oblike financiranja. U skladu s člankom 317. Ugovora o funkcioniranju EU-a Komisija je odgovorna za izvršenje proračuna. U skladu s člankom 62. Financijske uredbe Komisija izvršava proračun izravno, u okviru podijeljenog upravljanja s državama članicama ili neizravno povjeravanjem zadaća izvršenja proračuna trećim stranama (kao što su treće zemlje, organizacije država članica, međunarodne organizacije, tijela javno-privatnog partnerstva).

Kad je riječ o programima kojima se izravno upravlja, Komisija je 2003. odlučila da bi upravljanje nekim zadaćama pri provedbi nekih programa bilo prikladno delegirati izvršnim agencijama kako bi se Komisija mogla usredotočiti na svoje temeljne zadaće. Agencije su osnovane[1] kao specijalizirani subjekti za izvršavanje konkretnih zadaća tijekom cijelog trajanja određenog projekta, izvršenje proračuna i pružanje relevantnih informacija oblikovateljima politika. Izvršne agencije neovisni su subjekti pod nadzorom Komisije.

U svrhu postizanja svojih ciljeva agencije provode postupke dodjele bespovratnih sredstava i postupke javne nabave, upravljaju ugovorima i provode potrebne proračunske postupke. Osim toga, agencije pružaju podršku u provedbi programa u vidu prikupljanja, obrade i stavljanja na raspolaganje informacija o provedbi programa. Prate i napredak te učinak projekata. Obavješćuju potencijalne podnositelje zahtjeva o mogućnostima financiranja te pružaju podršku podnositeljima zahtjeva i korisnicima u provedbi postupaka. Obavješćuju Komisiju o provedbi programa te rezultatima i učinku projekata. Međutim, eksternalizacija zadaća upravljanja ne bi trebala prelaziti granice postavljene u okviru institucionalnog sustava kako je utvrđen Ugovorom. To znači da se zadaće koje su institucijama dodijeljene na temelju Ugovora i koje zahtijevaju diskrecijske ovlasti pri provedbi političkih odabira u djelo ne bi smjelo eksternalizirati. Osim toga, eksternalizacija bi trebala biti predmet analize troškova i koristi.

Trenutačno šest izvršnih agencija upravlja programima financiranja za istraživanja i inovacije, obrazovanje, građanstvo, kulturu, okoliš, klimatsku politiku, promet, energetiku, telekomunikacije, poljoprivredu, hranu, zdravlje, potrošače, konkurentnost te mala i srednja poduzeća.

Izvršna agencija	**Broj osoblja (izvor: godišnji proračuni)**						
	2014.	**2015.**	**2016.**	**2017.**	**2018.**	**2019.**	**2020.**
Izvršna agencija za potrošače, zdravlje, poljoprivredu i hranu (CHAFEA)	50	51	60	65	71	76	79
Izvršna agencija za mala i srednja poduzeća (EASME)	308	394	437	447	462	489	506
Izvršna agencija za inovacije i mreže (INEA)	162	197	247	267	293	302	313

[1] Uredba Vijeća (EZ) br. 58/2003 od 19. prosinca 2002. o utvrđivanju statusa izvršnih agencija kojima se povjeravaju određene zadaće u vezi s upravljanjem programima Zajednice (SL L 11, 16. siječnja 2003., str. 1).

Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu (EACEA)	436	441	442	442	442	438	438
Izvršna agencija za istraživanje (REA)	580	630	649	670	730	745	785
Izvršna agencija Europskog istraživačkog vijeća (ERCEA)	389	413	447	468	484	508	529
UKUPNO	**1 925**	**2 126**	**2 282**	**2 359**	**2 463**	**2558**	**2650**

Prije eksternalizacije zadaća tim izvršnim agencijama Komisija je provela prethodnu analizu troškova i koristi (*ex ante*). U toj je analizi uzela u obzir nekoliko aspekata: 1. troškove koordinacije i provjera; 2. utjecaj na ljudske resurse; 3. učinkovitost i fleksibilnost u provedbi eksternaliziranih zadaća; 4. pojednostavnjenje postupaka koji se primjenjuju; 5. blizinu eksternaliziranih aktivnosti u odnosu na konačne korisnike; 6. prepoznatljivost EU-a kao promicatelja predmetnog programa EU-a; te 7. potrebu za zadržavanjem odgovarajuće razine znanja i iskustva u Komisiji[2].

U analizi troškova i koristi provedenoj 2013. procijenjeno je da je delegiranje određenih zadaća upravljanja programima agencijama troškovno učinkovitije od zadržavanja tih aktivnosti u Komisiji. U analizi je predviđeno da će prilagodba usklađenijih portfelja programa temeljnim kompetencijama agencija i njihovim identitetima donijeti velike koristi u pogledu kvalitete. Osim toga, predviđeno je da će objedinjavanje upravljanja različitim programima EU-a dovesti do sinergija, pojednostavnjenja i ekonomija razmjera.

Kako bi se ocijenio rad agencija utvrđeni su ključni pokazatelji uspješnosti koji se kontinuirano prate. Tri godine nakon osnivanja pojedine agencije[3] te svake tri godine nakon toga Komisija mora ocijeniti rad agencija. Komisija ocjenjuje jesu li ostvareni rezultati koji su predviđeni *ex ante* analizom troškova i koristi. Na temelju toga može utvrditi moguća područja za poboljšanje, a može i preispitati opseg zadaća koje delegira.

U razdoblju 2018./2019. Komisija je provela pojedinačnu evaluaciju uspješnosti svih šest izvršnih agencija[4]. Sve su evaluacije potkrijepljene vanjskim studijama[5] u kojima se slijedila

[2] Analiza troškova i koristi delegiranja određenih zadaća povezanih s provedbom programa Unije u razdoblju 2014.–2020. izvršnim agencijama – Završno izvješće za Komisiju od 19. kolovoza 2013.

[3] Članak 25. Uredbe Vijeća br. 58/2003.

[4] Evaluacija Izvršne agencije za potrošače, zdravlje, poljoprivredu i hranu (CHAFEA), SWD(2020) 75;
Evaluacija Izvršne agencije za mala i srednja poduzeća (EASME), SWD(2020) 76;
Evaluacija Izvršne agencije za inovacije i mreže (INEA), SWD(2020) 73;
Evaluacija Izvršne agencije za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu (EACEA), SWD(2020) 78;
Evaluacija Izvršne agencije za istraživanje (REA), SWD(2020) 77;
Evaluacija Izvršne agencije Europskog istraživačkog vijeća (ERCEA), SWD(2020) 74.

[5] Studija za potrebe evaluacije Izvršne agencije za potrošače, zdravlje, poljoprivredu i hranu (CHAFEA) u razdoblju 2014.–2016., Institut za javnu politiku i upravljanje (PPMI), Centar za usluge razvoja strategije i provedbe ocjenjivanja (CSES) i Sveučilište u Maastrichtu;
Evaluacija Izvršne agencije za mala i srednja poduzeća (EASME) u razdoblju 2014.–2016., Valdani Vicari & Associati i Deloitte;
Studija za potrebe evaluacije Izvršne agencije za inovacije i mreže (INEA) u razdoblju 2014.–2016., Centar za usluge razvoja strategije i provedbe ocjenjivanja (CSES), Institut za javnu politiku i upravljanje (PPMI) i Centar za industrijske studije (CSIL);
Studija za potrebe evaluacije Izvršne agencije za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu (EACEA) u razdoblju 2015.–2017., Institut za javnu politiku i upravljanje (PPMI);

ista metodologija uz primjenu Komisijinih načela bolje regulative[6]. U evaluacijama je ocijenjeno jesu li agencije ispunile svoje zadaće na djelotvoran i učinkovit način, je li bilo preklapanja, nedostataka ili nedosljednosti u načinu na koji su agencije upravljale portfeljem programa i jesu li zadaće bile jasno razgraničene između svake agencije i matičnih glavnih uprava ili drugih izvršnih agencija[7]. Evaluacije uključuju retrospektivnu analizu troškova i koristi u kojoj se uspoređuju stvarna uspješnost tijekom trogodišnjeg razdoblja evaluacije i očekivana uspješnost u *ex ante* analizi troškova i koristi.

Pojedinačne evaluacije obuhvaćaju razdoblje od 2014. do 2016. za agencije CHAFEA, INEA i EASME, razdoblje od 2015. do 2017. za agenciju EACEA te razdoblje od sredine 2015. do sredine 2018. za agencije ERCEA i REA. Razdoblje evaluacije razlikuje se jer su agencije osnovane u različito vrijeme.

Rezultati

Evaluacije su općenito pokazale da je šest izvršnih agencija u analiziranom razdoblju bilo djelotvorno i učinkovito. Ostvarile su svoje ciljeve i veliku većinu ciljnih vrijednosti u svojim ključnim pokazateljima uspješnosti. Uspješno su savladale zahtjevne situacije, među ostalim nove mandate, promjene portfelja, promjene organizacijske strukture i promjene u njihovu upravljanju te razdoblja vrlo velikog radnog opterećenja zajedno s ograničenim ljudskim resursima. Obavljen je razgovor s dionicima koji su u načelu dali vrlo pozitivnu ocjenu odnosa između izvršnih agencija i službi Komisije, što Komisiji omogućava da se usredotoči na svoje temeljne zadaće i da bude informirana o provedbi i rezultatima programa. Korisnici i stručnjaci koji rade s agencijama ocijenili su agencije vrlo pozitivno, a osoblje u agencijama uglavnom se izražavalo pozitivno o agencijama kao poslodavcima.

Uz tu pozitivnu opću sliku, u pojedinačnim evaluacijama utvrđen je niz izazova i povezanih nedostataka. Ti izazovi uključuju: 1. ostvarivanje ciljeva agencija; 2. činjenicu da neke agencije upravljaju dijelovima istog programa; 3. raznolikost portfelja programa; 4. odnos s matičnim glavnim upravama; 5. odnos s korisnicima; 6. troškovnu učinkovitost; 7. upravljanje ljudskim resursima; i 8. promjenu mandata. Tih je osam izazova detaljno razmotreno u sljedećim poglavljima. Komisija će stečena iskustva uzeti u obzir pri pripremi za delegiranje zadaća izvršnim agencijama u programima u okviru višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021.–2027.

1. Dobri rezultati za (gotovo sve) ključne pokazatelje uspješnosti

Ukupno gledano, šest izvršnih agencija djelotvorno je upravljalo delegiranim programima i postiglo vrlo dobre rezultate za većinu ključnih pokazatelja uspješnosti[8]. Pokazatelji za

---

Studija za potrebe evaluacije Izvršne agencije za istraživanje (REA) u razdoblju 2015.–2018., Institut za javnu politiku i upravljanje (PPMI), Centar za usluge razvoja strategije i provedbe ocjenjivanja (CSES) i IDEA Consult;
Studija za potrebe evaluacije Izvršne agencije Europskog istraživačkog vijeća (ERCEA) u razdoblju 2015.–2018., Centar za usluge razvoja strategije i provedbe ocjenjivanja (CSES) i Institut za javnu politiku i upravljanje (PPMI).

[6] Smjernice u obliku radnog dokumenta službi: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_en
Paket instrumenata: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_hr

[7] Komisijine Smjernice za bolju regulativu proporcionalno su primijenjene. Nije bilo potrebe za ocjenjivanjem kriterija „dodane vrijednosti EU-a" i „relevantnosti" jer agencije obavljaju zadaće koje je zakonodavac EU-a povjerio Komisiji.

[8] Istodobno s evaluacijama Europski revizorski sud proveo je reviziju uspješnosti INEA-e u provedbi Instrumenta za povezivanje Europe (Tematsko izvješće br. 19/2019 od 7. studenoga 2019. „INEA: ostvarene su

izvršne agencije odnose se na financijsko upravljanje, konkretno na pravodobnu evaluaciju i finaliziranje dodjele bespovratnih sredstava – rok za informiranje, rok za sklapanje ugovora, rok za odobravanje bespovratnih sredstava i pravodobno izvršenje plaćanja. Neke agencije dosljedno su ostvarivale sve ili većinu svojih ciljeva za pravodobnu evaluaciju, sklapanje sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava i izvršenje plaćanja (REA, ERCEA, EACEA, CHAFEA) ili su ih čak i premašile (rok za plaćanje u INEA-i). Neke svoje ciljeve nisu ostvarile dvije agencije – EASME na početku programskog razdoblja i INEA za rok plaćanja za jedan program iz prethodnog programskog razdoblja, i to za jednu godinu (2015.). Nekoliko je agencija na godišnjoj razini ostvarilo i potpuno izvršenje svojeg operativnog proračuna – REA, ERCEA. Zbog tako učinkovitog financijskog upravljanja za neke pokazatelje mogli bi se odrediti ambiciozniji ciljevi.

S obzirom na zakonitost i pravilnost transakcija stope pogreške u programima za razdoblje 2014.–2020. niže su od onih iz prethodne generacije programa (razdoblje 2007.–2013.). Međutim, agencije i dalje upravljaju projektima iz programa za razdoblje 2007.–2013. pa su tako tijekom razdoblja evaluacije tri agencije – REA, EASME i EACEA – još imale zadrške u svojim godišnjim izvješćima o radu za stope pogreške iznad praga značajnosti od 2 % za programe iz razdoblja 2007.–2013. Te poteškoće povezane su s prethodnim razdobljima i postupno će nestati kad završe svi projekti u okviru tih programa[9]. Samo jedan program u tekućem programskom razdoblju – program za mala i srednja poduzeća, COSME – imao je privremenu visoku stopu pogreške zbog koje je agencija (EASME) 2018. morala izraziti zadršku. Agencija je uvela korektivne mjere koje su dovele do poboljšanja situacije i zadrška je 2019 uklonjena.

U evaluacijama su poboljšanja alata informacijske tehnologije i postupaka identificirana kao ključni čimbenici koji su pridonijeli poboljšanju ključnih pokazatelja uspješnosti agencija. Uvođenjem novih alata informacijske tehnologije CHAFEA je poboljšala operativnu učinkovitost i osigurala bolje ispunjavanje zadaća u okviru svojih sustava upravljanja projektima. Administrativna pojednostavnjenja koja su provele ERCEA i REA, tj. prelazak na elektroničko izvješćivanje i djelomično automatizirane tijekove rada, dovela su do povećanja učinkovitosti. EACEA je dodatno pojednostavnila i optimizirala svoje unutarnje mehanizme i mehanizme upravljanja programima. INEA je poboljšala i pojednostavnila postupke plaćanja[10].

Evaluacije pokazuju da su agencije uvele odgovarajuće procese i postupke te da imaju sustave unutarnje kontrole koji pridonose njihovoj učinkovitosti i djelotvornosti. Agencije su razvile stroge standarde unutarnje kontrole (uz izuzetak EACEA-e koja je svoj sustav unutarnje kontrole ocijenila djelomično funkcionalnim 2017. i 2018.), među ostalim i za upravljanje financijskim i ljudskim resursima. Agencije su uvele brojne mehanizme kontrole i izvješćivanja koji omogućuju pomno praćenje napretka u odnosu na ciljeve te pravodobno i učinkovito sprečavanje i ublažavanje rizika za njihov rad.

---

određene koristi, ali još je potrebno otkloniti nedostatke u programu CEF"). Kad je riječ o ključnim pokazateljima uspješnosti INEA-e, Sud je potvrdio da je INEA ostvarila ciljne vrijednosti, ali je preporučio da za buduće ključne pokazatelje uspješnosti odredi ciljeve i pokazatelje koji su usmjereniji na rezultate. Komisija je u svojem odgovoru na izvješće Suda tvrdila da su ključni pokazatelji uspješnosti INEA-e primjereni za mjerenje uspješnosti INEA-e u skladu s ovlastima koje je dobila od Komisije te da bi ih trebalo razlikovati od ključnih pokazatelja uspješnosti kojima se mjere rezultati samih programa.

[9] Zbog malog razmjera financijskog učinka na ukupni financijski portfelj agencija tri su izvršne agencije u svojim godišnjim izvješćima o radu za 2019. uklonile te zadrške.

[10] U Tematskom izvješću Revizorskog suda o uspješnosti INEA-e potvrđeni su dobri rezultati INEA-e u području upravljanja zahvaljujući upotrebi standardiziranih postupaka.

U evaluaciji EACEA-e naglašeni su ozbiljni nedostaci utvrđeni u dvjema revizijama upravljanja bespovratnim sredstvima koje je provela Služba za unutarnju reviziju, i to od poziva na podnošenje prijava do potpisivanja ugovora te od praćenja projekta do plaćanja. Ti su se nedostaci, među ostalim, odnosili na osmišljavanje i provedbu postupaka odabira koje agencija primjenjuje za programe Erasmus+ i Kreativna Europa. U revizijskim preporukama utvrđena je potreba za mjerama u vezi s kontrolom za bespovratna sredstva, postupkom evaluacije, odborima za evaluaciju i ulogom stručnjaka te fazom ugovaranja. Agencija je izradila i provela akcijski plan za svaku reviziju kako bi se ta pitanja uzela u obzir te je izmijenila svoje postupke za evaluaciju prijedloga. Jedna od glavnih mjera koje je poduzela nova uprava agencije bila je opsežna organizacijska promjena uvedena radi poboljšanja i boljeg strukturiranja okvira za unutarnju kontrolu agencije. Situacija se sad poboljšala i Služba za unutarnju reviziju zaključila je povezane preporuke za prvu reviziju (od poziva na podnošenje prijava do potpisivanja ugovora). Zbog toga je zadrška koju je agencija imala na temelju tih nedostataka u unutarnjoj kontroli uklonjena u godišnjem izvješću o radu za 2019. Kad je riječ o drugoj reviziji (od praćenja projekta do plaćanja), očekuje se da će sve otvorene preporuke Službe za unutarnju reviziju biti zaključene do sredine 2020. Komisija i posebno matične glavne uprave EACEA-e pomno su pratili provedbu mjera za jačanje unutarnjih kontrola putem jasnijih i ojačanih mehanizama nadzora.

2. Jedan program EU-a kojim upravlja više agencija – kako osigurati dosljednu provedbu na svim razinama

U razdoblju nakon 2014. više izvršnih agencija provodi program za istraživanja Obzor 2020. S obzirom na dodijeljena financijska sredstva Obzor 2020. najveći je program delegiran izvršnim agencijama. Komisija je 2013. odlučila delegirati različite potprograme Obzora 2020. četirima različitim agencijama – REA-i, ERCEA-i, INEA-i i EASME-u. Kako bi se osigurala dosljedna provedba Obzora 2020., 2014. je osnovan Zajednički centar za podršku (danas pod nazivom Zajednički centar za provedbu) u okviru službe Komisije (Glavna uprava za istraživanje i inovacije). Njegova je svrha glavnim upravama Komisije, izvršnim agencijama i zajedničkim poduzećima koji se bave programom pružiti zajedničku podršku u poslovnim procesima povezanima s upravljanjem bespovratnim sredstvima, informacijskom tehnologijom, revizijom, upravljanjem podacima i pravnim uslugama.

Iako su četiri predmetne izvršne agencije općenito priznale potrebu za standardiziranijim pristupom u istraživačkoj zajednici, isti je predstavljao prepreku za ERCEA-u zbog specifičnosti Europskog istraživačkog vijeća. Agencija je pokazala fleksibilnost u načinu na koji bi se neki različitiji aspekti njezina rada mogli integrirati u zajednički pristup. To su, među ostalim: bespovratna sredstva namijenjena pojedinačnim korisnicima, a ne samo institucijama; razlike u odabiru i upravljanju stručnjacima; zahtjev u pogledu potpore Znanstvenom vijeću i povezane razlike u pogledu izvješćivanja o projektima i praćenja. Unatoč ograničenjima pri tome koliko brzo Zajednički centar za podršku može razviti nove alate informacijske tehnologije za potporu uvođenju novih instrumenata, Centar je ocijenjen kao ažuran u ispunjavanju specifičnih potreba.

REA je ovlaštena pružati i usluge administrativne i logističke podrške svim subjektima uključenima u upravljanje Obzorom 2020. U evaluaciji je primijećeno da je širenje djelokruga REA-e na pružanje zajedničkih usluga administrativne i logističke podrške za zajednicu istraživača i inovacija ojačalo dosljednost, posebno uvođenjem zajedničkog pristupa kroz Obzor 2020. REA je ovlaštena pružati i usluge validacije sudionika, ne samo za Obzor 2020., već i za različite programe: Erasmus+, Kreativna Europa, Europa za građane, Volonteri za humanitarnu pomoć EU-a, Konkurentnost malih i srednjih poduzeća (COSME), Programi za

zdravlje i potrošače, Istraživački fond za ugljen i čelik, Okvirni program za konkurentnost i inovacije, Fond za unutarnju sigurnost, Fond za azil, migracije i integraciju, Program za prava, jednakost i građanstvo, Program pravosuđe i fond za mjere informiranja i promocije u vezi s poljoprivrednim proizvodima koje se provode na unutarnjem tržištu i u trećim zemljama.

Od 1. siječnja 2018. Komisija je, kao dio jedinstvenog područja elektroničke razmjene podataka (SEDIA), u REA-u centralizirala pravnu validaciju trećih strana i pripremu ocjene financijskih mogućnosti za sve službe Komisije i izvršne agencije koje provode postupke za bespovratna sredstva i nabavu. REA je svojim klijentima i ostalim dionicima pružila kvalitetnu i djelotvornu uslugu u pogledu upravljanja i pružanja usluga središnje podrške. Ostvarila je ili čak premašila ciljeve utvrđene u njezinim ključnim pokazateljima uspješnosti. Agencija je dobro savladala povećano radno opterećenje nakon širenja njezina djelokruga na SEDIA-u. Ukupno gledano, takav razvoj događaja pokazuje da REA sve više postaje središnji pružatelj usluga podrške službama Komisije i izvršnim agencijama.

3. Jedna agencija koja upravlja s više programa EU-a – kako se nositi s raznolikošću

Evaluacije su pokazale da rad s relativno velikim brojem različitih tematskih područja i zadaća može biti izazov za djelotvornost agencija. Na primjer, širok raspon aktivnosti delegiranih EACEA-i (Erasmus+, Kreativna Europa, Europa za građane, Europske snage solidarnosti i Volonteri za humanitarnu pomoć EU-a) znači da je agencija bila suočena s prilično raznolikim mjerama u smislu opsega i razmjera. CHAFEA upravlja programima u području potrošača, zdravlja, poljoprivrede i sigurnosti hrane. Njezine zadaće uključuju nabavu, upravljanje bespovratnim sredstvima i organiziranje političkih događaja. Zbog raznolikosti programa i zadaća jedinice u okviru CHAFEA-e organizirane su prilično različito. To je dovelo do složenog radnog okruženja s ograničenim mogućnostima sinergija.

EASME upravlja velikim portfeljem programa koji obuhvaća COSME, Obzor 2020., program za zaštitu okoliša i klimatsku politiku (LIFE) i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR). Iako je uspješnost agencije u cjelini ocijenjena djelotvornom, raznoliki portfelj uzrokovao je veliko radno opterećenje i potrebu za koordinacijom s velikim brojem matičnih glavnih uprava. Zbog toga je upravljanje novim pozivima i naknadnim aktivnostima bilo složenije.

U evaluaciji za INEA-u utvrđene su poteškoće povezane s raznolikošću portfelja: na primjer, kao područje u kojem bi bilo moguće povećati učinkovitost navedeno je bolje planiranje poziva između triju sektora Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) – prometa, energetike i telekomunikacija – tijekom pripreme programa rada.

Portfelji programa agencija ocijenjeni su usklađenima, iako su očekivana dodatna poboljšanja na temelju sinergija. Komisija i INEA objavile su 2016. u okviru CEF-a poziv za projekte za ostvarivanje sinergije u području energetike i prometa. Taj zajednički poziv nije bio u potpunosti uspješan jer su uvjeti prihvatljivosti u skladu s Uredbom o CEF-u bili prerestriktivni. Očekivale su se i sinergije između CEF-a te prometnih i energetskih potprograma Obzora 2020., ali zbog uglavnom različitih vremenskih okvira (istraživanjima je potrebno vrijeme da se razviju u infrastrukturne projekte) sinergija je bilo manje od očekivanog[11].

[11] U Tematskom izvješću Revizorskog suda o uspješnosti INEA-e potvrđeno je da potencijal daljnjih sinergija između CEF-a i Obzora 2020. te među različitim potprogramima CEF-a još nije u potpunosti ostvaren.

Kad je riječ o EASME-u, u evaluaciji je navedeno da postoji velik potencijal za sinergije između različitih programa kojima ta agencija upravlja zbog njihovih tematskih povezanosti. Unatoč tomu što se organizacijski ustroj agencije temelji na višeprogramskim službama koje olakšavaju međusobnu suradnju u području različitih programa, u evaluaciji je utvrđena tendencija rada u izoliranim skupinama. Razlog tomu različiti su ciljevi i postupci koji su otežavali iskorištavanje sinergija. S druge strane, kao dobar primjer sinergije prepoznata je europska poduzetnička mreža, koja je bila upotrijebljena u okviru programa Obzor 2020. za mala i srednja poduzeća i programa COSME. Uključivanje programa LIFE i Obzor 2020. u portfelj jedne agencije omogućilo je i dodatne sinergije među projektima usmjerenima na održivost i prelazak na klimatski neutralno gospodarstvo.

U nekim bi slučajevima sinergije trebalo poboljšati i primjenom sličnih alata i procesa informacijske tehnologije, na primjer u CHAFEA-i i INEA-i. Potprogram telekomunikacija u okviru CEF-a ima različite vrste i broj korisnika u odnosu na druga dva potprograma CEF-a, što ograničuje mogućnosti za sinergije. U EASME-u se pokušalo uskladiti postupke i predloške različitih programa. Primjena zajedničkog pristupa i zajedničkih alata programa Obzor 2020. u drugim programima započela je donekle uspješno u INEA-i s CEF-om i u EASME-u s EFPR-om te COSME-om, dok je u CHAFEA-i isto postignuto uz određena ograničenja. Njihova primjena u programu LIFE u EASME-u tek je započela i podaci o uspješnosti još nisu dostupni.

Raznolikost tematskih područja povezana je s većim brojem matičnih glavnih uprava. To utječe na upravljanje pojedinačnim agencijama, ali i na praktičnu suradnju između agencija i glavnih uprava.

4. Odnos s matičnim glavnim upravama – izazov suradnje

Okvirnom uredbom[12] utvrđene su opće odredbe za sve izvršne agencije. Svaka agencija osniva se pojedinačnom odlukom Komisije (osnivački akt), a programi se delegiraju aktima o delegiranju u kojima su utvrđene njihove matične glavne uprave. Memorandumom o razumijevanju između svake agencije i njezinih matičnih glavnih uprava utvrđuju se fleksibilne odredbe kojima se osigurava cjelovita usklađenost politike i komunikacije između agencije i njezinih matičnih glavnih uprava kako bi se spriječilo udvostručavanje i mikroupravljanje. Komisija je osigurala i dodatne upute u smjernicama za izvršne agencije[13]. Općenito, nisu utvrđeni nikakvi dokazi o udvostručavanju, preklapanjima ili nedosljednostima između agencija i njihovih matičnih glavnih uprava. Utvrđeno je da je razgraničenje odgovornosti između agencija i njihovih matičnih glavnih uprava općenito jasno. Evaluacijama je utvrđeno da su službeni i neslužbeni mehanizmi komunikacije između agencija i Komisije dovoljno česti i djelotvorni tako da su matične glavne uprave informirane o uspješnosti agencija i stanju provedbe programa EU-a. Kao prednosti spominju se i upućivanje službenika Komisije na rukovodeće položaje u agencijama te znatan udio osoblja s prethodnim iskustvom u službama Komisije, što je agencijama omogućilo visok stupanj stručnosti i znanja o programima i politikama matičnih glavnih uprava (posebno u prijelaznom razdoblju). To je pomoglo i u promicanju bliskijih odnosa obiju strana.

U ograničenom broju slučajeva utvrđeno je udvostručavanje rada i mikroupravljanje (CHAFEA). U drugim slučajevima bilo je potrebno pojasniti ili ažurirati nadzornu ulogu

[12] Uredba Vijeća (EZ) br. 58/2003 od 19. prosinca 2002. o utvrđivanju statusa izvršnih agencija kojima se povjeravaju određene zadaće u vezi s upravljanjem programima Zajednice (SL L 11, 16. siječnja 2003., str. 1).
[13] Smjernice za osnivanje i rad izvršnih agencija koje se financiraju iz proračuna EU-a (C(2014) 9109).

matičnih glavnih uprava (EACEA). Slično tomu, nakon što je EASME zadužen za nove programe kojima je prethodno upravljala Komisija te kad je, na primjer, osoblje Komisije zaposleno u navedenoj agenciji, u nekim slučajevima podjela zadaća između agencije i njezinih matičnih glavnih uprava nije bila jasna. U nekim slučajevima u evaluacijama je navedeno da se memorandumi o razumijevanju i smjernice o izvršnim agencijama u nekim slučajevima mogu poboljšati boljim definiranjem uloge matičnih glavnih uprava u upravljanju te podjelom zadaća između agencije i matične glavne uprave. U razdoblju 2019.–2020. Komisijina Služba za unutarnju reviziju analizirala je trenutačnu situaciju s obzirom na upravljanje izvršnim agencijama te njihov nadzor. Na temelju te analize utvrdila je nekoliko savjeta ili postupaka koji su se u praksi pokazali najboljima (npr. jasnija definicija nadzora, uloga vodeće matične glavne uprave, smjernice za nadzor unutarnjih kontrola i izvješćivanje o njima itd.) koje će službe Komisije uzeti u obzir pri preispitivanju okvira za nadzor izvršnih agencija.

I udaljenost se smatrala preprekom za dobar odnos između agencija i matičnih glavnih uprava. Kad je riječ o CHAFEA-i, udaljenost između agencije u Luxembourgu i nekih njezinih matičnih glavnih uprava sa sjedištem u Bruxellesu navedena je kao razlog za određene poteškoće u suradnji agencije i službi Komisije. Evaluacija EACEA-e pokazala je da je preseljenje agencije u blizinu matičnih glavnih uprava u Bruxellesu pomogao dijalogu i poboljšao suradnju među njima.

Komunikacija između agencija i službi Komisije ključna je: donesene su razne službene mjere (sastanci upravljačkih odbora) ili neslužbene mjere (redoviti sastanci između odjela Komisije i njegove kontaktne jedinice u agenciji ili izravan pristup bazama podataka) kako bi se olakšali djelotvorna komunikacija i izravan kontakt između agencije i matičnih glavnih uprava. Komunikacija je posebno važna u situacijama kada agencije moraju izvješćivati o rezultatima provedbe programa.

Jedan od ciljeva osnivanja izvršnih agencija bio je omogućiti Komisiji da se usredotoči prvenstveno na svoje temeljne zadaće. Evaluacijama je potvrđeno da su postojanje izvršnih agencija i njihova uloga u provedbi programa omogućili Komisiji da se usredotoči na oblikovanje politika. Osim toga, Komisija se u oblikovanju politika djelomično oslanja na povratne informacije dobivene iz provedbe programa i projekata. Izvršne agencije igraju ključnu ulogu u prikupljanju tih podataka na terenu i njihovu pretvaranju u povratne informacije o politikama koje su potrebne službama Komisije. Evaluacije su pokazale da svih šest izvršnih agencija Komisiji dostavlja povratne informacije o politikama koje su, ovisno o konkretnoj temi, ponekad i vrlo opsežne.
Agencije pružaju povratne informacije o politikama putem različitih kanala: sastanaka, izvješća, brifinga ili razmjene podataka. Potpora politikama može se pružati redovito ili kao odgovor na konkretne zahtjeve matične glavne uprave. REA je razvila sveobuhvatan i strukturiran mehanizam za povratne informacije o politikama, osnovala radnu skupinu za praćenje projekata i povratne informacije o politikama te izradila katalog opcija kako bi pomogla svojim matičnim glavnim upravama da bolje izraze svoje potrebe za potporom politikama. Organizirane su posebne inicijative za jačanje važnosti povratnih informacija o politikama, kao što su događaji za preispitivanje stečenih znanja i rezultata istraživanja u okviru tematskih skupina projekata i uspostavljanje mreže osoblja. REA je tomu pridonijela pripremom godišnjih planova za prikupljanje povratnih informacija o politikama, prilagođenih svakom od delegiranih dijelova programa koje su dogovorile agencija i njezina matična glavna uprava. EACEA je u srpnju 2016. donijela strategiju za upravljanje znanjem. Uslijedilo je mapiranje relevantnih praksi koje su postojale u različitim jedinicama agencije, istraživanje potencijala za poboljšanje i definiranje onoga što je potrebno za ostvarivanje tog

potencijala. Predloženi su i neki pokazatelji za mjerenje potpore politikama. INEA je redovito svojim matičnim glavnim upravama podnosila izvješća po zemljama s detaljima o projektima koji su dobili potporu u okviru programa CEF te izvješća za svaki projekt u području prometa koji obuhvaća nekoliko zemalja (koridori transeuropske prometne mreže). CHAFEA je svoju bazu podataka u svrhu praćenja dijelila sa svojim matičnim glavnim upravama. ERCEA je službama Komisije dostavila korisne povratne informacije putem brifinga i analize podataka. To je obično bio odgovor na konkretne zahtjeve za pružanje informacija i/ili analiza o određenim temama politike, kao što su klimatske promjene, umjetna inteligencija i gravitacijski valovi. Povratne informacije EASME-a o politici u području energetske učinkovitosti navedene su kao dobra praksa zbog sadržaja (informacije koje je EASME pružio bile su dobro usmjerene, kvalitetne i uvijek vrlo korisne) i pravodobnosti.

Međutim, evaluacije su pokazale da unatoč ovim dobrim praksama povratne informacije o politici od izvršnih agencija uglavnom nisu standardizirane te se sastavljaju na *ad hoc* način. U službama Komisije potrebne su veća prepoznatljivost povratnih informacija o politikama koje nude agencije i veća informiranost o njima. Između agencija i Komisije potrebno je dodatno usuglasiti definiciju sadržaja, prirode, količine i redovitosti povratnih informacija o politikama. U evaluaciji je istaknuto da je jedan od ključnih izazova za sljedeće programsko razdoblje potreba da agencije i Komisija bliskije surađuju i dogovore razmjenu informacija.

Jedan primjer takvog pristupa dolazi iz Zajedničkog centra za podršku za Obzor 2020. Zajednički centar za podršku započeo je postupak definiranja povratnih informacija o politikama kao poslovnog procesa s izvršnim agencijama koje se bave Obzorom 2020. To će zahtijevati doprinos i matičnih glavnih uprava – da bolje definiraju i oblikuju svoje potrebe za dobivanjem informacija relevantnih za politike – i izvršnih agencija – da utvrde što se od korisnih informacija može pružiti.

U razdoblju 2019.–2020. Komisijina Služba za unutarnju reviziju analizirala je način na koji izvršne agencije i zajednička poduzeća koji provode Obzor 2020. daju povratne informacije o politikama. Na temelju te analize utvrdila je nekoliko savjeta ili postupaka koji su se u praksi pokazali najboljima i koji bi se mogli primijeniti u budućem oblikovanju mehanizama za prikupljanje povratnih informacija o politikama. To su, na primjer, definiranje povratnih informacija o politikama, definiranje postupka prikupljanja povratnih informacija o politikama, definiranje potreba u području povratnih informacija o politikama ili olakšavanje prikupljanja povratnih informacija o politikama iz svih vrsta programa (ne samo onih koji se temelje na politikama već i onih na temelju kojih se politike oblikuju). Ta je analiza bila konkretno usmjerena na Obzor 2020., no trebalo bi je proširiti na upravljanje ostalim programima EU-a.

5. Blizina korisnicima – namjenske jedinstvene kontaktne točke u stalnom nastojanju za boljim pružanjem usluga

Sve su agencije ostvarile svoje ciljeve s obzirom na blizinu korisnicima i vidljivost programa EU-a. Svih šest agencija zabilježilo je visoku stopu zadovoljstva među korisnicima programa kojima upravljaju: EASME 76 %, CHAFEA 80 %, REA 86 %, INEA 87 %, EACEA i ERCEA 89 %. Neke agencije – REA, EACEA i CHAFEA – angažiraju i neovisne vanjske stručnjake za evaluaciju prijedloga. Zadovoljstvo tih stručnjaka uslugama agencija isto je tako na vrlo visokoj razini. Stope zadovoljstva neuspješnih podnositelja zahtjeva očigledno su niže. CHAFEA mjeri i stopu zadovoljstva za pružatelje usluga s obzirom na aktivnosti nabave. Relativno nisko zadovoljstvo (58 %) među pružateljima usluga povezano je s prirodom tog financijskog instrumenta i određenim aspektima kvalitete usluge koju pruža CHAFEA, kao

što su pravodobnost postupka podnošenja prijave, povratne informacije o prijedlogu, pregovarački postupak za dodjelu ugovora i drugi aspekti usluge agencije.

U anketama provedenima u okviru različitih evaluacija korisnici su pohvalili brojna pojednostavnjenja (CHAFEA), visoki standard profesionalnosti (INEA), stav usmjeren na pružanje usluga (EASME), visoku razinu sposobnosti osoblja (EACEA), učinkovite postupke (INEA), poboljšane i pojednostavnjene postupke plaćanja (INEA).

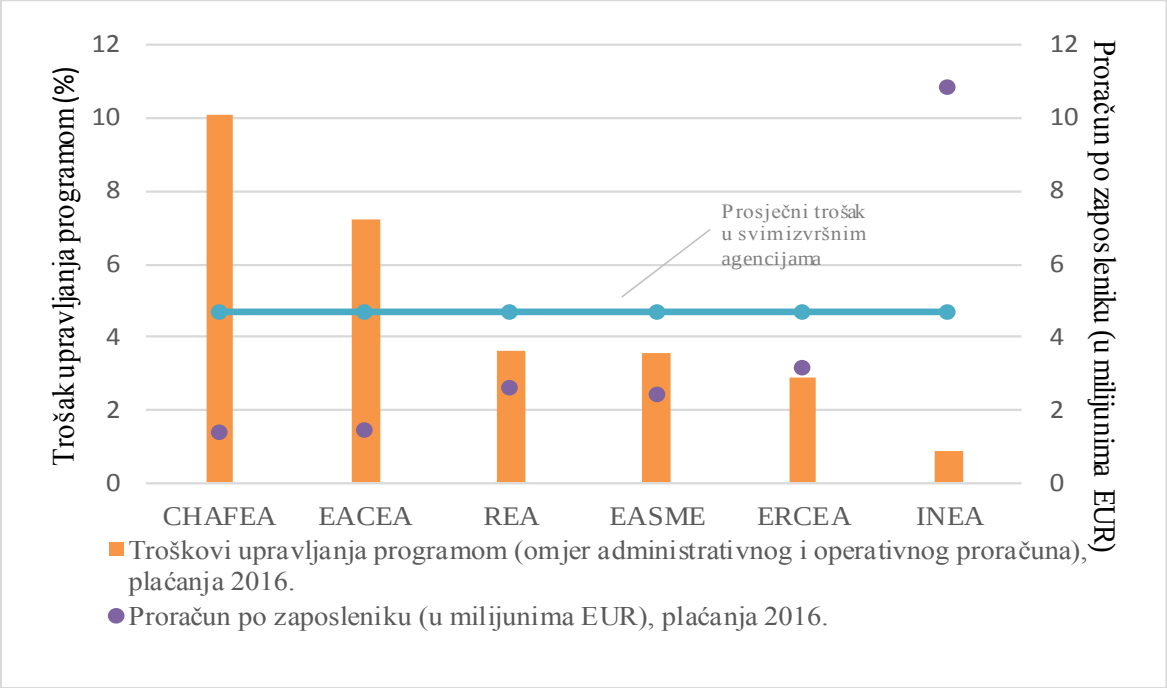
Korisnici i neuspješni podnositelji zahtjeva utvrdili su i područja za poboljšanja. Među ostalim treba spomenuti: bolju komunikaciju i povratne informacije (INEA); dodatnu konsolidaciju postupaka koji se odnose na odabir neovisnih stručnjaka, validaciju popisa stručnjaka i sudjelovanje osoblja Komisije u aktivnostima praćenja projekata (REA); praktičnost i funkcionalnost postojećih informatičkih alata (REA, CHAFEA, EACEA, INEA); aktivnosti vanjske komunikacije (EACEA); rok za odgovor na pozive na podnošenje ponuda (EASME); ili postupak ispitivanja i praćenja etičnosti (ERCEA).

Agencije su provele nekoliko mjera za povećanje vidljivosti programa. Te su mjere uključivale informativne dane, radionice za upravljanje projektima, proaktivno korištenje društvenim medijima te kvalitetne grafičke i komunikacijske materijale. Agencije su poboljšale svoje internetske stranice pružanjem relevantnih materijala povezanih s programima, kao što su informacije o projektu, brošure, karte i statistički podaci. Mnogobrojni komunikacijski kanali koje upotrebljavaju agencije omogućili su bolju vidljivost programa.

6. Ostvarene znatne uštede i pojednostavnjenja – stalno nastojanje za većom troškovnom učinkovitošću

U evaluacijama su utvrđene znatne razlike u troškovima upravljanja programima među izvršnim agencijama. Izvršne agencije koje provode Obzor 2020. pokazale su se troškovno učinkovitijima od EACEA-e i CHAFEA-e. Vrijednosti troškova upravljanja programom u toj skupini agencija (omjer između njihovih administrativnih i operativnih proračuna za plaćanja) bile su ispod prosjeka za sve agencije od 4,72 %, s rasponom 2016. od 0,89 % (INEA) do 3,61 % (REA, uključujući pružanje usluga zajedničke administrativne i logističke podrške[14]). Suprotno tomu, troškovi upravljanja programom 2016. za CHAFEA-u iznosili su 10,11 %, a za EACEA-u 7,20 %. Te dvije izvršne agencije imaju i najniže vrijednosti proračuna po zaposleniku, koji je 2016. iznosio 1,46 milijuna EUR u EACEA-i i 1,37 milijuna EUR u CHAFEA-i (u odnosu na prosjek za sve agencije od 3,65 milijuna EUR). Kad je riječ o EACEA-i, to je uglavnom povezano sa složenošću i raznolikošću njezina portfelja programa, raznolikom prirodom podnositelja zahtjeva i korisnika, velikom količinom prijava i bespovratnih sredstava te njihovom malom veličinom u odnosu na prosjek. Kad je riječ o CHAFEA-i, to je povezano s raznolikošću njezina portfelja programa, malom veličinom agencije i višim prosječnim troškovima osoblja koji su povezani s njihovom visokom razinom stručnosti i lokacijom agencije.

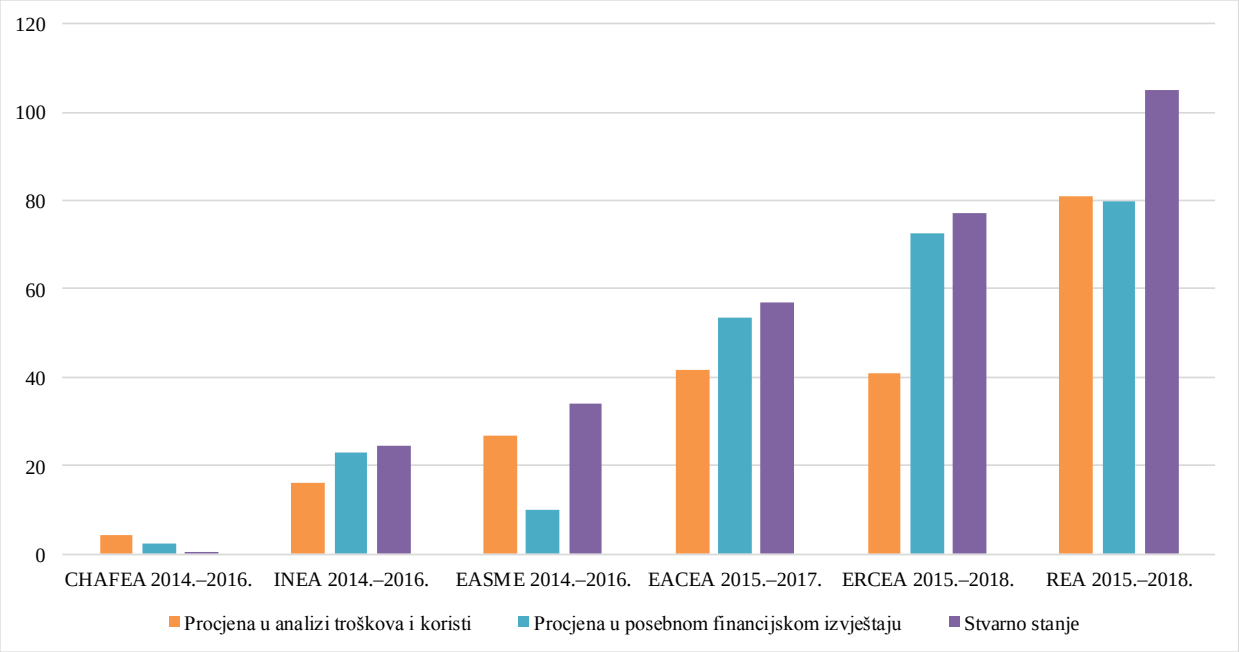
[14] Ako isključimo pružanje usluga zajedničke administrativne i logističke podrške, omjer između administrativnog i operativnog proračuna u REA-i iznosi 2,58 %.



Grafikon: trošak upravljanja programom i proračun po zaposleniku
Izvor: trogodišnje evaluacije izvršnih agencija

Retrospektivna analiza troškova i koristi za izvršne agencije pokazala je da je u svim slučajevima scenarij izvršne agencije troškovno učinkovito rješenje u odnosu na scenarij u kojem Komisija sama provodi programe. U tablici u nastavku uspoređene su stvarne uštede i dvije procjene iz 2013. Prvu procjenu izradio je vanjski ugovorni izvođač koji je proveo *ex ante* analizu troškova i koristi prije odluke Komisije da izvršnim agencijama delegira programe u razdoblju 2014.–2020.[15] Druga je procjena navedena u posebnim financijskim izvještajima[16] Komisije za svaku od izvršnih agencija uzimajući u obzir dodatne sinergije koje treba postići (s očekivanim većim uštedama).

[15] Analiza troškova i koristi delegiranja određenih zadaća povezanih s provedbom programa Unije u razdoblju 2014.–2020. izvršnim agencijama – Završno izvješće za Komisiju od 19. kolovoza 2013.
[16] Komunikacija Komisije SEC(2013) 493 i posljednje izmjene posebnih financijskih izvještaja koji se prilažu osnivačkim aktima izvršnih agencija, kako slijedi: C(2017) 4900 od 14. srpnja 2017. za REA-u; C(2013) 801 od 23. prosinca 2013. za INEA-u; C(2013) 9048 od 17. prosinca 2013. za ERCEA-u; C(2014) 6944 od 2. listopada 2014. za EASME; C(2018) 1716 od 13. studenoga 2018. za EACEA-u i C(2014) 927 od 17. prosinca 2014. za CHAFEA-u.



Grafikon: procijenjene uštede u odnosu na stvarno stanje tijekom trogodišnjeg razdoblja evaluacije, u milijunima EUR
Izvor: trogodišnje evaluacije izvršnih agencija[17]

Rezultati tih šest analiza pokazuju da se ostvarene uštede razlikuju od procjena iz 2013. Većina je izvršnih agencija (s izuzetkom CHAFEA-e) u velikoj mjeri premašila početne procjene uštede troškova. EASME i REA ostvarili su znatno veće uštede od početnih očekivanja, a iza njih slijede ERCEA, EACEA i INEA[18]. CHAFEA je ostvarila znatno niže uštede od početno procijenjenih (0,4 milijuna EUR u odnosu na 4,4 milijuna EUR u analizi troškova i koristi iz 2013., odnosno 2,3 milijuna EUR u procjenama iz posebnih financijskih izvještaja).

U izvješćima su utvrđeni brojni razlozi za uštede koji su zajednički većini izvršnih agencija. Uštede su uglavnom rezultat većeg udjela jeftinijeg osoblja (ugovornih djelatnika) zaposlenog u izvršnim agencijama, što potvrđuje nalaze *ex ante* analize troškova i koristi. Ostvarene su i znatne uštede na rashodima za infrastrukturne i operativne troškove (INEA, EASME, REA). Uštede su ostvarene i zato što su agencije zapošljavale manje osoblja u odnosu na prognoze iz 2013. Do manjeg broja osoblja došlo je zbog smanjenja broja osoblja u posebnim financijskim izvještajima u odnosu na *ex ante* analize troškova i koristi te visoke stope slobodnih radnih mjesta u prvim godinama provedbe (2014.–2015.).

Naposljetku, zajedničko je obilježje svih agencija tijekom razdoblja evaluacije to da neprestano poduzimaju operativne mjere kako bi poboljšale svoju učinkovitost. Konkretno, agencije su u suradnji s Komisijom nastavile poboljšavati svoje postupke i funkcije upravljanja programima te su uvele brojna pojednostavnjenja. Postupcima su više upravljale

[17] REA-in mandat bitno je promijenjen od početka razdoblja evaluacije, stoga usporedbe početnih procjena u analizama troškova i koristi s procjenama u posebnim financijskim izvještajima i stvarne brojke treba pažljivo tumačiti s obzirom na promjenu zadaća i razine radnog opterećenja. Grafikon prikazuje uštede svih agencija u svrhu međusobne usporedivosti.

[18] Manji administrativni troškovi potvrđeni su i u Tematskom izvješću Revizorskog suda o uspješnosti INEA-e (iako se u njemu navode neznatno veći troškovi osoblja).

elektroničkim putem (radni postupci bez papira, e-podnošenje prijedloga, funkcije automatske provjere integrirane u elektroničke obrasce, automatizacija projektnih izvješća za korisnike itd.) te su stavljeni na raspolaganje novi informatički alati za optimiziranje postupaka. U četiri izvršne agencije koje upravljaju Obzorom 2020. poboljšanja i pojednostavnjenja obuhvaćala su sljedeće: širu upotrebu evaluacije prijedloga na daljinu; uvođenje jedinstvenih pravila; elektronički potpis sporazuma o bespovratnim sredstvima; Portal za sudionike kao jedinstvenu kontaktnu točku za interakcije sa sudionicima; jedinstvenu stopu nadoknade; i paušalni iznos za neizravne troškove.

Međutim, izvješća su pokazala da su se u svim slučajevima rashodi za osoblje u razdoblju evaluacije povećali više od početnih procjena iz 2013. Dijelom je to bilo zbog toga što su agencije morale privući i zaposliti više specijaliziranog (a time i skupljeg) osoblja nego što je prvotno bilo predviđeno. Drugi je razlog taj što troškovi rashoda za osoblje procijenjeni u posebnim financijskim izvještajima nisu uzeli u obzir indeksaciju plaća, napredovanja i povećanje radnog staža. Kad je riječ o CHAFEA-i, na rashode za osoblje utjecala je i potreba da se zaposli osoblje u višim funkcionalnim skupinama kako bi se održala privlačnost lokacije agencije u Luxembourgu. To su neke od pouka koje treba izvući i uzeti u obzir pri razmatranju budućih delegiranja provedbe programa EU-a u razdoblju 2021.–2027. agencijama.

7. Upravljanje ljudskim resursima – pozitivni rezultati i budući izazovi

Broj osoblja u izvršnim agencijama utvrđen je u proračunu EU-a te svaki program delegiran agenciji ima odgovarajući broj osoblja. Takva povezanost između programa i broja osoblja stvara određenu rigidnost koja ne dopušta agencijama da fleksibilno upotrebljavaju svoju radnu snagu kako bi se nosile s vršnim opterećenjem posla[19]. Unatoč tomu, tijekom razdoblja evaluacije neke su agencije imale dobru praksu dinamičke preraspodjele osoblja u istoj agenciji, u granicama važećih pravila.

Velika većina članova osoblja agencija raspodijeljena je na provedbu programa, a samo oko 10 % na funkcije podrške – što je manje nego u Komisiji[20]. S obzirom na to da je njihova zadaća provedba velikog dijela proračuna EU-a, oko 25 % osoblja agencija radi u području financija u odnosu na 9 % osoblja u Komisiji. Čini se da te brojke pokazuju da se usmjerenost agencija na upravljanje operativnim programima i na povezane financijske zadaće na odgovarajući način odražava u organizacijskim ulogama njihova osoblja.

Anketa o mišljenju osoblja provedena 2016. pokazala je razinu angažiranosti osoblja[21] koja je u pet od šest izvršnih agencija bila iznad prosjeka Komisije. EACEA, EASME, ERCEA, INEA i REA imali su vrijednosti angažiranosti osoblja od 65 % do 70 % u odnosu na prosjek Komisije od 64 %. Kad je riječ o CHAFEA-i, u anketi o mišljenju osoblja zabilježena je niža dobrobit osoblja u odnosu na druge izvršne agencije te smanjenje angažiranosti osoblja. U evaluaciji to je objašnjeno malom veličinom agencije i relativnom izolacijom od drugih agencija zbog njezina smještaja u Luxembourgu. Zbog toga osoblje CHAFEA-e nije moglo sudjelovati u jednakoj mjeri na tržištu rada šest agencija.

[19] U Tematskom izvješću Revizorskog suda o uspješnosti INEA-e utvrđena je i potreba za većom fleksibilnošću u raspodjeli osoblja po programima u okviru iste agencije.

[20] 27 % svih radnih mjesta u Komisiji 2018. bilo je raspodijeljeno na administrativnu podršku i koordinacijske uloge. Taj je postotak relativno stabilan od 2012. i dobro odražava odgovornosti i povezane institucionalne zadaće.

[21] Angažiranost osoblja zbirni je pokazatelj. Potpuni popis potpitanja nalazi se u radnim dokumentima službi posvećenima različitim evaluacijama.

Istraživanje je općenito pokazalo da osoblje doživljava izvršne agencije kao poticajna i dinamična mjesta za rad s izvrsnom unutarnjom komunikacijom i učinkovitim procesima i postupcima. Osoblje smatra i da agencije potiču suradnju te nove i bolje metode rada.

Međutim, u istoj je anketi osoblje imalo manje pozitivno mišljenje o razvoju svoje karijere i mogućnostima mobilnosti. U četiri od šest agencija taj je pokazatelj ispod prosjeka Komisije: posebno u manjim agencijama osoblje smatra da je teško prijeći na drugo radno mjesto koje odgovara njihovim vještinama i sposobnostima.

Na temelju zrelih participativnih postupaka agencije su izradile strategije koje su im pomogle učinkovito provoditi daljnje mjere povezane s ključnim pitanjima ljudskih resursa koja su utvrđena u anketi o mišljenju osoblja. Među pozitivnim pomacima važno je istaknuti povećanu raznolikost kanala za zapošljavanje, uključivanje Europskog ureda za odabir osoblja za općenitije profile i vlastite procese izvršnih agencija za specijalizirane potrebe. Ta raznolikost pomogla je da se izbjegne stvaranje uskih grla u postupcima zapošljavanja, posebno kad je potrebno brzo zapošljavanje širokih razmjera.

Iz rezultata ankete o mišljenju osoblja provedene 2018. vidljivo je da se trud agencija općenito isplatio jer su se rezultati za glavne pokazatelje dodatno poboljšali, s izuzetkom EACEA-e, što je djelomično povezano s poteškoćama u području unutarnje kontrole zabilježenima 2018. U evaluacijama je utvrđeno da je potrebno stvarati više sinergija i učinkovitosti u načinu na koji se upravlja nekim pitanjima ljudskih resursa, i to nadogradnjom trenutačnih zajedničkih pravila i postupaka. Međutim, u evaluacijama su utvrđena i pitanja kojima se još potrebno baviti, kao što su dodatni razvoj vještina osoblja u području povratnih informacija o politici te veća ulaganja u profesionalno usmjeravanje i razvoj.

8. Promjena mandata – ključni trenutak

Početak novog programskog razdoblja (2014. i 2021.) veliki je izazov za agencije. Njihovi se mandati mijenjaju kako bi im se povjerilo upravljanje novom generacijom programa. Moraju uvesti postupke za početak novih programa dok još prate i izvršavaju plaćanja za projekte iz prethodnih programa. Upravljanje novim programima 2014. podrazumijevalo je povećanje dodijeljenih financijskih sredstava koje je zahtijevalo razvoj novih upravljačkih struktura, sustava informacijske tehnologije i pomoćnih službi za podršku širenju te suočavanje s fazom većeg zapošljavanja osoblja. To prijelazno razdoblje obilježeno je složenostima u pogledu upravljanja zbog primjene dvaju različitih paketa pravila, procesa i postupaka. Unatoč tim zahtjevnim uvjetima u početku novog programskog razdoblja (2014.–2015.) agencije su bile djelotvorne jer su uložile znatna sredstva u optimiziranje i dokumentiranje svojih postupaka za nove programe. Agencije na koje je to najviše utjecalo bili su EASME i INEA, čiji se broj osoblja povećao za 175 % odnosno 147 % u razdoblju od 2013.–2016., a proračun porastao za približno 220 % odnosno 350 % u istom razdoblju. Zbog te intenzivne početne faze EASME i INEA nisu uspjeli ispuniti nekoliko ključnih pokazatelja uspješnosti[22].

U novim mandatima agencije su se suočile s više tematski različitih portfelja (vidjeti odjeljak 3.) te ih je nadziralo više matičnih glavnih uprava (vidjeti odjeljak 4.). To se prvenstveno odnosilo na CHAFEA-u i INEA-u, kod kojih se broj matičnih glavnih uprava

[22] U INEA-i rok plaćanja za program TEN-T 2015. i izvršenje odobrenih sredstava za preuzimanje obveza za TEN-T i Marco Polo II 2014., u EASME-u rok za dodjelu bespovratnih sredstava programa Obzor 2020. (osim Energetske učinkovitosti) u razdoblju 2014.–2015. te LIFE (samo 2015.) i Brzi program za inovacije (2014.–2016.).

povećao s jedne na četiri, i na EASME, koji je nadziralo sedam matičnih glavnih uprava u odnosu na četiri u prethodnom programskom razdoblju. U evaluacijama je utvrđeno i da se suradnja između agencija i matičnih glavnih uprava koje delegiraju zadaće za provedbu programa prvi put morala povećati tijekom prvih godina nakon delegiranja kako bi se stvorio odnos povjerenja između agencija i matičnih glavnih uprava. To je utjecalo na upravljanje (vidjeti odjeljak 4.) i ustaljenu praksu agencije s matičnim glavnim upravama. Osim toga, agencije CHAFEA, INEA i EASME promijenile su imena i pokrate, što je važno za prepoznatljivost i blizinu korisnicima, ali evaluacije su pokazale da takve promjene nisu imale veći utjecaj (vidjeti odjeljak 5.). Do promjena je došlo i u organizacijskoj strukturi agencija. U INEA-i i EASME-u uveden je novi upravljački sloj. Općenito, u evaluacijama je ocijenjeno da je unutarnja organizacija agencija pomno usklađena sa zadaćama koje su im povjerene. U evaluaciji EACEA-e i EASME-a navedeno je da se struktura tih agencija može poboljšati, a u evaluaciji CHAFEA-e njezina mala veličina utvrđena je kao problem, posebno zbog kontinuiteta poslovanja. Relativno mala veličina agencije ima očite posljedice na njezinu sposobnost da održava znanje i kontinuitet poslovanja kad ključno osoblje neočekivano napusti agenciju ili je raspodijeljeno na drugo radno mjesto u agenciji.

Mandati REA-e, EASME-a, INEA-e i EACEA-e promijenjeni su tijekom programskog razdoblja. U EACEA-i je tijekom analiziranog razdoblja mandat nekoliko puta proširen. Evaluacije su pokazale da su predmetne agencije fleksibilne i učinkovite u bavljenju proširenjima svojih mandata. Sve četiri agencije uspjele su se nositi s povećanim radnim opterećenjem i/ili dodatnim zadaćama. Međutim, evaluacije su pokazale da se postupak delegiranja (analiza troškova i koristi, informacije upućene Odboru Vijeća za izvršne agencije, izmjene akata o delegiranju itd.) pokazao previše složenim za ograničena proširenja mandata. Naime, trenutačno ne postoji pojednostavnjeni postupak delegiranja za ograničeno proširenje mandata tijekom programskog razdoblja. Ograničena proširenja bila su nepotrebno opterećenje za službe Komisije i za agencije.

Zaključak

Evaluacije šest izvršnih agencija potvrdile su njihovu uspješnost i dodanu vrijednost u upravljanju programima EU-a. Istodobno su otkrile neke izazove s kojima se agencije i dalje suočavaju. Neki od tih izazova zajednički su svim agencijama. Jedan je od njih kvaliteta povratnih informacija o politikama koje agencije dostavljaju Komisiji, a drugi je potreba za ažuriranjem nekih aspekata pravnog okvira (memoranduma o razumijevanju ili smjernica o izvršnim agencijama). Drugi su izazovi više specifični za pojedine agencije, a proizlaze iz veličine agencije, lokacije, raznolikosti portfelja programa kojim agencija upravlja ili su povezani s problemima unutarnje kontrole. Komisija i agencije pripremaju i provode akcijske planove za otklanjanje uočenih nedostataka i suočavanje s budućim izazovima.

Dio odgovora na te izazove trebat će se razmotriti u okviru promišljanja o budućnosti izvršnih agencija. Komisija je predstavila svoje prijedloge za sljedeću generaciju programa EU-a (2021.–2027.) te trenutačno provodi analizu troškova i koristi kako bi utvrdila odgovarajuću ulogu izvršnih agencija u provedbi tih programa. U tu svrhu izvršne agencije moraju moći stalno poboljšavati svoju uspješnost, nastaviti djelovati troškovno učinkovito i produbiti suradnju s Komisijom. Iskustva stečena u ovom zajedničkom postupku evaluacije uzet će se u obzir pri promišljanjima o delegiranju sljedeće generacije programa EU-a izvršnim agencijama.