KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 16.4.2025 r.
COM(2025) 171 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

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

{SWD(2025) 87 final} - {SWD(2025) 88 final} - {SWD(2025) 89 final} - {SWD(2025) 90 final} - {SWD(2025) 91 final} - {SWD(2025) 92 final}

Słowniczek

Termin lub akronim	***Znaczenie lub definicja***
Agencje	Agencje wykonawcze
CBA	Analiza kosztów i korzyści
Chafea	Agencja Wykonawcza ds. Konsumentów, Zdrowia, Rolnictwa i Żywności
CINEA	Europejska Agencja Wykonawcza ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska
Komisja	Komisja Europejska
EACEA	Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego
EASME	Agencja Wykonawcza ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw
EISMEA	Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Innowacji i ds. MŚP
ERCEA	Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych
UE	Unia Europejska
HADEA	Agencja Wykonawcza ds. Zdrowia i Cyfryzacji
HR	Zasoby ludzkie
INEA	Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci
IT	Technologia informacyjna
REA,	Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych
SFS	Specjalne sprawozdanie finansowe
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

1. WPROWADZENIE

Aby osiągać swoje cele, Unia Europejska wspiera liczne obszary polityki za pomocą szeregu programów finansowania. W ramach tych programów państwa członkowskie, przedsiębiorstwa, naukowcy, organizacje pozarządowe i inne podmioty otrzymują dotacje i finansowanie w innych formach.

Zgodnie z art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) za wykonanie budżetu UE odpowiada Komisja. Zgodnie z art. 62 rozporządzenia finansowego[1] Komisja wykonuje budżet na różne sposoby: bezpośrednio, w ramach zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi lub pośrednio w drodze powierzenia zadań związanych z wykonywaniem budżetu osobom trzecim (takim jak państwa niebędące członkami UE, organizacje w państwach członkowskich, organizacje międzynarodowe, organy realizujące partnerstwo publiczno-prywatne).

Po przyjęciu rozporządzenia nr 58/2003[2] Komisja postanowiła, że w kontekście realizacji wybranych programów objętych zarządzaniem bezpośrednim bardziej skuteczne i efektywne byłoby przekazanie zarządzania niektórymi zadaniami związanymi z wdrożeniem agencjom wykonawczym. Z biegiem czasu Komisja przekazywała tym agencjom do zarządzania coraz więcej unijnych programów finansowania. Umożliwiło to Komisji skoncentrowanie się na swoich podstawowych zadaniach instytucjonalnych.

Agencje wykonawcze są organami Unii posiadającymi osobowość prawną, które wdrażają unijne programy finansowania, zarządzają niektórymi lub wszystkimi etapami realizacji projektów, przeprowadzają w tym celu niezbędne kontrole i wykonują odpowiednie budżety. Są niezależnymi podmiotami działającymi pod nadzorem Komisji.

Powierzenie agencjom wykonawczym zadań w zakresie zarządzania musi jednak pozostać w granicach wyznaczonych systemem instytucjonalnym ustanowionym w TFUE. Oznacza to, że zadań powierzonych instytucjom na mocy TFUE, wymagających uprawnień dyskrecjonalnych w zakresie przekładania decyzji politycznych na działania, nie można zlecać na zewnątrz. Powierzanie zadań osobom trzecim powinno ponadto podlegać analizie kosztów i korzyści.

Działalność każdej agencji wykonawczej jest co trzy lata poddawana ocenie pod kątem sprawności działania i osiągnięcia wyników przewidzianych w analizie kosztów i korzyści *ex ante*[3]. Niniejsze sprawozdanie obejmuje oceny sześciu agencji wykonawczych, którym Komisja powierzyła realizację programów w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020:

- Agencja Wykonawcza ds. Konsumentów, Zdrowia, Rolnictwa i Żywności (Chafea)[4];

---

1 rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii.

2 Rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi, Dz.U. L 11 z 16.1. 2003, s. 1 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003R0058.

3 Art. 25 rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r.

4 Decyzja wykonawcza Komisji 2013/770/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Agencji Wykonawczej ds. Konsumentów, Zdrowia i Żywności, zmieniona decyzją wykonawczą Komisji 2014/927/UE.

- Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA)[5];
- Agencja Wykonawcza ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw (EASME)[6];
- Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (ERCEA)[7]
- Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci (INEA)[8];
- Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych (REA)[9].

Dokładny okres oceny jest inny dla każdej agencji, ponieważ utworzono je w różnym czasie. Oceny agencji Chafea, INEA i EASME obejmują lata 2017–2021, a agencji EACEA, ERCEA i REA – lata 2018–2021.

Oceny dotyczyły tego, czy dana agencja wypełniła swoje zadania w sposób skuteczny i wydajny, a także czy występują przypadki pokrywania się zakresów zadań, braki lub niespójności w zarządzaniu ich portfolio. Komisja zbadała również, czy istnieje jasny podział zadań między agencją a dyrekcją generalną, z której ta agencja się wywodzi, lub innymi agencjami wykonawczymi.

Oceny obejmowały retrospektywną analizę kosztów i korzyści, w której porównano faktyczne wyniki osiągnięte podczas trzyletniego okresu oceny z wynikami przewidzianymi w analizie kosztów i korzyści *ex ante*[10]. Wszystkie oceny poparto badaniami[11] zewnętrznymi przeprowadzonymi z zastosowaniem tej samej metodyki i zgodnie z zasadami Komisji w zakresie lepszego stanowienia prawa[12].

Pandemia COVID-19 wpłynęła na działalność wszystkich agencji wykonawczych pod koniec sprawowania przez nich mandatu. Chociaż agencje postępowały zgodnie z wytycznymi Komisji dotyczącymi walki z pandemią, musiały dostosować swoje działania pod względem organizacji codziennej pracy (np. cyfryzacji procedur, pracy z domu i współpracy zdalnej) oraz zarządzania projektami (np. przedłużenia lub zawieszenia projektów, które doprowadziły do dostosowania i zmiany harmonogramu przeglądów i płatności). Był to również kluczowy moment w przygotowaniu kolejnych wieloletnich ram finansowych.

Ogólnie od czasu pandemii uwzględniono wiele obszarów wymagających poprawy wskazanych w badaniach przeprowadzanych w ramach oceny, a także zaproponowano nowy podział

---

5 Decyzja wykonawcza Komisji 2013/776/UE z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego.

6 Decyzja wykonawcza Komisji 2013/771/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Agencji Wykonawczej ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw.

7 Decyzja wykonawcza Komisji 2013/779/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Agencji Wykonawczej Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych.

8 Decyzja wykonawcza Komisji 2013/801/UE z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci.

9 Decyzja wykonawcza Komisji 2013/778/UE z dnia 13 grudnia 2013 r. ustanawiająca Agencję Wykonawczą ds. Badań Naukowych.

10 Analiza kosztów i korzyści dotycząca przekazania agencjom wykonawczym niektórych zadań związanych z realizacją programów UE w latach 2014–2020 – sprawozdanie końcowe dla Komisji z dnia 19 sierpnia 2013 r.

11 Badania: Chafea; EACEA; EASME; ERCEA; INEA; REA,

12 Wytyczne Komisji dotyczące lepszego stanowienia prawa SWD(2021) 305 final i zestaw narzędzi. Wytyczne zastosowano w sposób proporcjonalny. Nie było potrzeby dokonania oceny kryteriów dotyczących „europejskiej wartości dodanej" i „adekwatności", ponieważ agencje wykonują zadania, które Komisja im przekazała, a kryteria te są sprawdzane przy ocenie programów.

przekazanych programów między agencje w celu zapewnienia większej spójności oraz sprzyjania powstawaniu synergii i zwiększaniu wydajności.

Od 1 kwietnia 2021 r. w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 utworzono nowe agencje jako następców INEA, EACEA, EASME, REA i ERCEA. Jednocześnie zlikwidowano Chafea i utworzono nową agencję – Europejską Agencję Wykonawczą ds. Zdrowia i Cyfryzacji (HADEA).

Ocena sześciu agencji wykonawczych umożliwiła przeprowadzenie analizy porównawczej opartej na zestawie wskaźników jakościowych i ilościowych, które szczegółowo opisano poniżej.

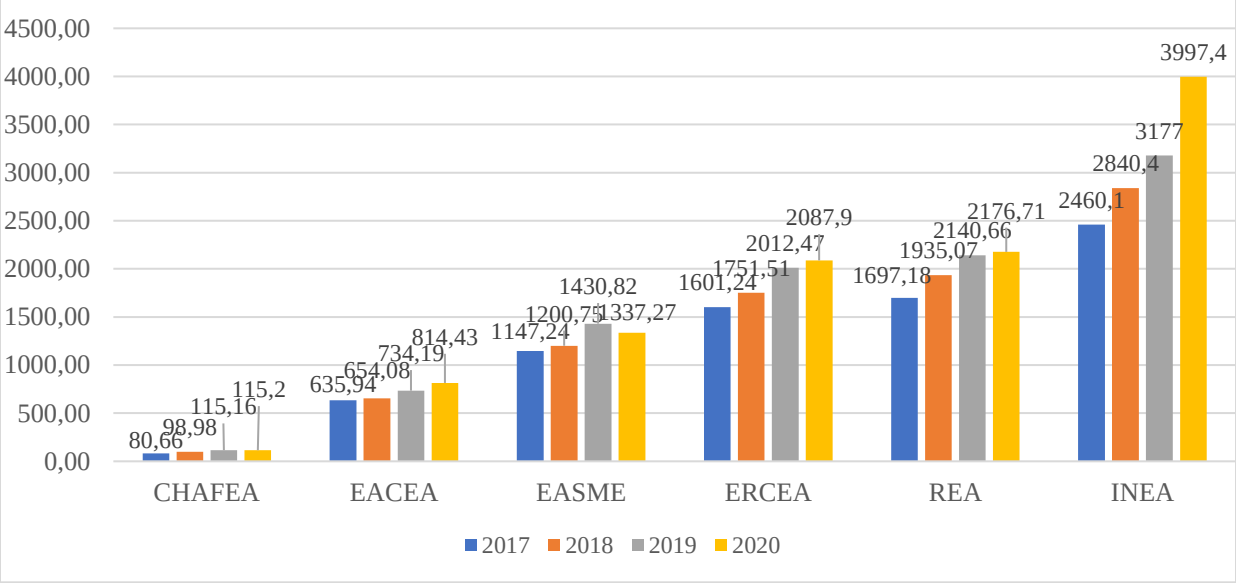
2. OGÓLNE WYNIKI

Ogólnie rzecz biorąc, wszystkie agencje skutecznie realizowały przekazane im programy i osiągnęły dobre wyniki w odniesieniu do większości kluczowych wskaźników skuteczności działania, przy jednoczesnym wykonywaniu coraz większych budżetów operacyjnych. Agencje dążyły do zwiększenia efektywności, co osiągnięto poprzez podejmowanie wielu różnych działań obejmujących m.in. środki wewnętrzne (reorganizacja, uproszczenie procesów i procedur) czy działania o charakterze bardziej instytucjonalnym i przekrojowym, np. konsolidacja usług walidacji w odniesieniu do wszystkich programów w REA oraz wprowadzenie uproszczonych zasad i procedur w odniesieniu do programu „Horyzont 2020”[13]. Na poprawę efektywności agencji wpłynęło również ciągłe doskonalenie zarówno własnych, jak i instytucjonalnych narzędzi informatycznych.

Poniżej przedstawiono wzrost budżetów operacyjnych agencji w analizowanym okresie. Największy wzrost w latach 2017–2021 odnotowano w agencjach INEA (62 %) i Chafea (42 %), natomiast najmniejszy w EASME (17 %).

[13] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1291/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające Horyzont 2020 – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020).

Budżet operacyjny (w mln EUR) pod względem płatności we wszystkich agencjach w latach 2017–2020



Źródło: Badanie w ramach ocen przeprowadzanych przez agencje wykonawcze co trzy lata.

Wskaźniki dla agencji wykonawczych odnoszą się do zarządzania finansami, w szczególności do terminowej oceny wniosków i finalizacji dotacji (czas oczekiwania na informacje, czas oczekiwania na przyznanie dotacji i terminowe wykonanie płatności). Agencje spełniły większość wskaźników dotyczących zarządzania dotacjami i finansami, chociaż odnotowano pewne odchylenia, co szczegółowo opisano w dokumentach roboczych służb Komisji dołączonych do niniejszego sprawozdania.

Pandemia COVID-19 przyniosła dodatkowe wyzwania związane z zarządzaniem projektami, a agencje wykazały się elastycznością w reagowaniu, stale monitorując, dostosowując procedury i wdrażając nowe środki finansowania[14] w odpowiedzi na potrzeby wynikające z pandemii.

W takich okolicznościach niektórym agencjom udało się nawet poprawić wyniki w niektórych konkretnych obszarach. Na przykład REA i INEA zwiększyły udział płatności dokonanych przed upływem terminu umownego, a ERCEA uprościła procedurę wnoszenia poprawek do dotacji.

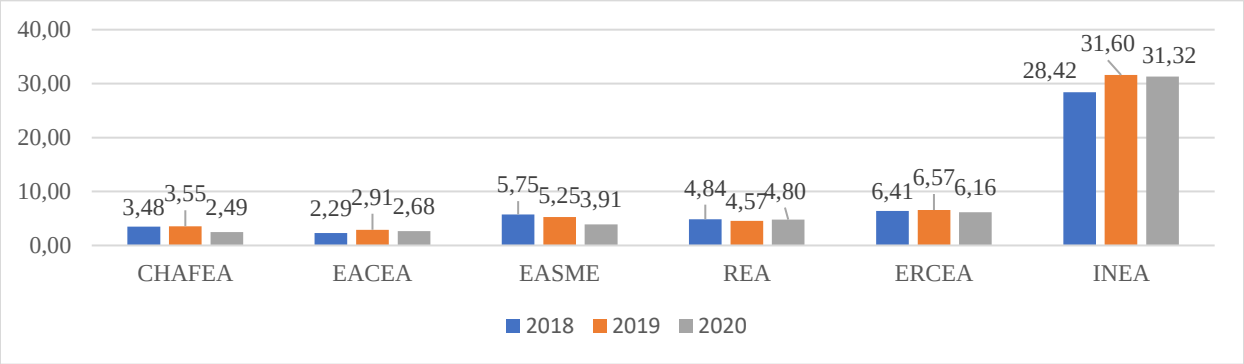
Odnotowano również niewielkie opóźnienia we wdrażaniu przekazanych działań ze względu na wybuch pandemii. W przypadku REA udział dotacji udzielonych w ramach docelowego czasu oczekiwania na przyznanie dotacji zmniejszył się w 2020 r. o 2 punkty procentowe, osiągając 98 %. Wynikało to z próśb wnioskodawców o wydłużenie terminu wypełnienia niezbędnych zobowiązań administracyjnych przez ich konsorcja przed podpisaniem umowy o udzielenie dotacji. W przypadku EASME opóźnienia te wynikały m.in. z wydłużenia terminów realizacji projektów czy dostosowywania spodziewanych rezultatów ze względu na ograniczenia związane z pandemią, które uniemożliwiły realizację. Podejmowano inne działania, które wpłynęły na obciążenie pracą, takie jak ogólnoeuropejski hakaton EIC zorganizowany w celu sprostania wyzwaniom związanym z COVID-19 lub łańcuch dostaw usług doradczych wprowadzony przez

[14] W przypadku Chafea.

Europejską Sieć Przedsiębiorczości. W przypadku EACEA opóźnienia spowodowane pandemią są związane ze specyficznym charakterem programów (dotyczących osób młodych studiujących za granicą lub projektów kulturalnych/audiowizualnych).

Najwyższą wartość budżetu przypadającego na pracownika operacyjnego w porównaniu z innymi agencjami osiągnęła INEA. Wynikało to z faktu przyznania średnio większych dotacji w ramach instrumentu „Łącząc Europę" (CEF)[15]. Agencje wdrażające programy badawcze osiągnęły lepsze wyniki niż EACEA i Chafea. W przypadku EACEA było to związane ze złożonością i różnorodnością zakresu programów, różnorodnym charakterem jej wnioskodawców i beneficjentów, dużą liczbą wniosków i dotacji oraz ich niewielką przeciętną wielkością. W przypadku Chafea wynikało to z niewielkiego rozmiaru agencji, różnorodności jej zakresu programów, braku działań uzupełniających i synergii.

Budżet na pracownika operacyjnego (ekwiwalent pełnego czasu pracy) w zobowiązaniach (mln EUR) we wszystkich agencjach, 2018–2020



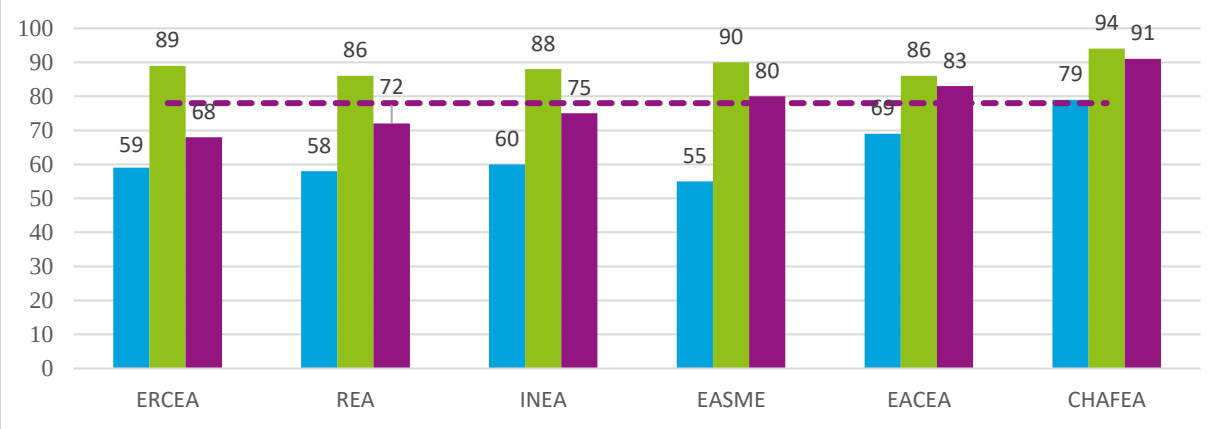
Źródło: Badanie w ramach ocen przeprowadzanych przez agencje wykonawcze co trzy lata.

Ogólna jakość usług świadczonych przez agencje została pozytywnie oceniona przez beneficjentów (od 86 % do 94 %)[16] i ekspertów (od 92 % do 99 %), a w mniejszym stopniu przez wnioskodawców, których wniosków nie zaakceptowano (od 55 % do 79 %), jak opisano szczegółowo poniżej:

[15] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę".

[16] Przedział procentowy oznacza najmniejszy i najwyższy odsetek odpowiedzi pozytywnych w każdej kategorii respondentów.

Wskaźnik zadowolenia wnioskodawców, których wniosków nie zaakceptowano, i beneficjentów we wszystkich agencjach



Źródło: Badanie w ramach ocen przeprowadzanych przez agencje wykonawcze co trzy lata.

Jeżeli chodzi o legalność i prawidłowość transakcji, Komisja ustanawia programy ramowe w zakresie badań i strategie kontroli wewnętrznej oraz odpowiada za wybór uczestników, którzy mają zostać poddani audytowi, a także za określenie intensywności prac w ramach audytu *ex post*, które należy przeprowadzić. W przypadku większej części przekazanych programów poziomy błędu rezydualnego były poniżej wartości progowej. Niektóre agencje odnotowały jednak poziomy błędu powyżej progu w odniesieniu do niektórych części programów – w przypadku REA były to np. działania działań związane z przestrzenią kosmiczną, bezpieczeństwem i MŚP w ramach siódmego programu ramowego[17], co można w dużej mierze przypisać złożoności tego programu.

Jeżeli chodzi o EASME, agencja systematycznie przekraczała poziom błędu rezydualnego w przypadku inicjatywy Inteligentna Energia dla Europy II i inicjatywy ekologiczno-innowacyjnej realizowanych w ramach w Programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji[18], a także w przypadku COSME[19] w latach 2018 i 2020. Podjęto jednak działania łagodzące, takie jak lepsze informowanie beneficjentów i poprawa mechanizmów kontroli *ex ante*.

[17] Decyzja nr 1982/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. dotycząca siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007-2013).

[18] Decyzja nr 1639/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. ustanawiająca Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007–2013).

[19] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1287/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME) (2014–2020)

W przypadku INEA poziomy błędu rezydualnego przekroczyły wstępnie ustalone wartości docelowe instrumentu „Łącząc Europę” w sektorze telekomunikacji w latach 2019 i 2020 ze względu na wysoki udział organizacji pozarządowych i MŚP, wysoki odsetek kosztów personelu w zadeklarowanych kosztach oraz ograniczone wykorzystanie poświadczeń sprawozdań finansowych.

W 2019 r. Chafea wykazała wysoki poziom błędu rezydualnego w odniesieniu do programu zdrowia publicznego[20] w wyniku jednego audytu *ex post*, który doprowadził do odzyskania dużej kwoty (około 75 000 EUR i ponad 50 % kwoty finansowanej z budżetu UE), co uwzględniono w próbie. W okresie oceny ERCEA i EACEA nie odnotowały poziomów błędu rezydualnego powyżej progu.

Wszystkie agencje ustanowiły i stale aktualizowały procedury kontroli wewnętrznej w celu zapewnienia odpowiedniego zarządzania ryzykiem związanym z legalnością i prawidłowością transakcji leżących u podstaw rozliczeń. INEA ustanowiła nadrzędną strategię kontroli obejmującą liczne mechanizmy kontroli i sprawozdawczości. Umożliwiło to ścisłe monitorowanie postępów w realizacji celów oraz terminowe i skuteczne zapobieganie potencjalnym zagrożeniom dla jej działalności i ograniczanie ich. REA i ERCEA również usprawniły sposób, w jaki działają, i podjęły działania naprawcze mające na celu uwzględnienie uwag lub zaleceń sformułowanych w sprawozdaniach rocznych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i we wszelkich innych sprawozdaniach z kontroli.

EACEA rozpoczęła dogłębny przegląd systemu kontroli wewnętrznej i wprowadzała stałe usprawnienia w całym okresie oceny w celu realizacji otrzymanych zaleceń z audytu. W tym względzie EACEA wdrożyła również „projekt transformacji EACEA” i osiągnęła wewnętrzną synergię dzięki centralizacji niektórych procesów i procedur biznesowych w ramach programów w jednostkach wsparcia horyzontalnego. Umożliwiło to przeprowadzenie szeroko zakrojonej procedury mobilności wewnętrznej w celu wspierania rozwoju kariery i jak najlepszego wykorzystania kompetencji pracowników. Do końca okresu oceny EACEA wykazała posiadanie skutecznego i niezawodnego systemu kontroli wewnętrznej zgodnego z zasadami należytego zarządzania finansami.

EASME zajęła się odpowiednio wszelkimi kwestiami zidentyfikowanymi w okresie oceny, takimi jak aktualizacja strategii dotyczącej newralgicznych stanowisk[21], i poinformowała o tym w kolejnych rocznych sprawozdaniach z działalności[22].

Chafea systematycznie analizowała dostępne wyniki i wskaźniki kontroli, a także uwzględniła uwagi i zalecenia z audytu. Stale usprawniała zarządzanie finansami w okresie oceny poprzez opracowanie skonsolidowanej wieloletniej strategii kontroli transakcji, przegląd obiegu środków finansowych, usprawnienie kontroli i przepływu pracy oraz opracowanie i wdrożenie własnej strategii zwalczania nadużyć finansowych.

---

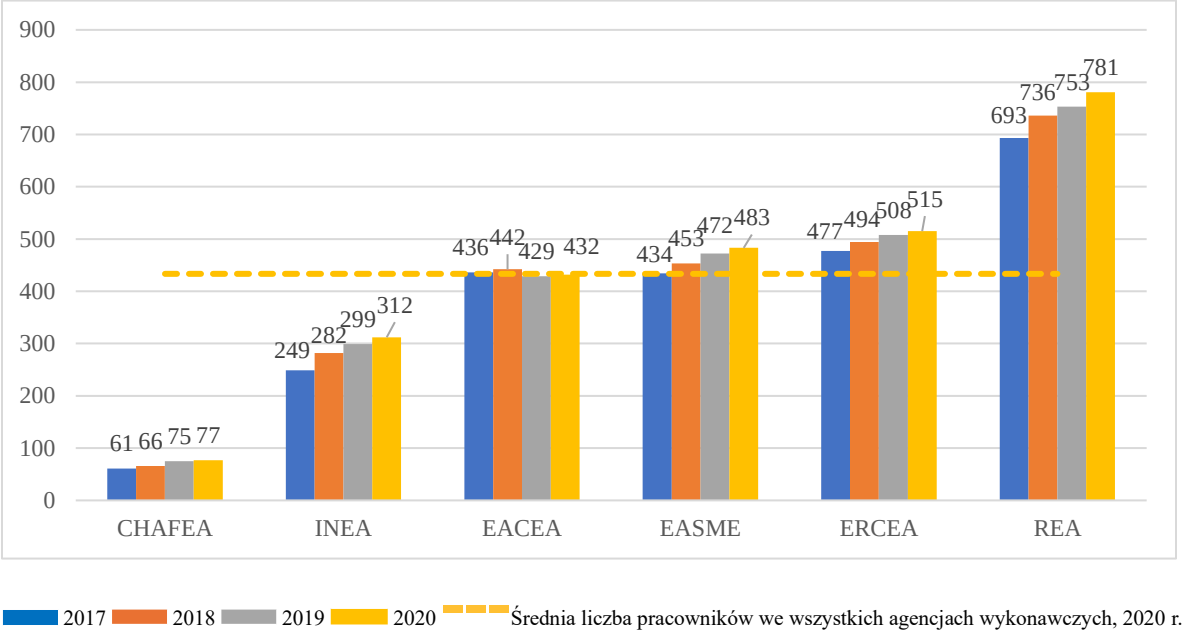
[20] Decyzja nr 1350/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. ustanawiająca drugi wspólnotowy program działań w dziedzinie zdrowia na lata 2008–13.

[21] 2018 – Kontrola agencji UE w skrócie (europa.eu).

[22] Roczne sprawozdanie z działalności za 2019 r.

W całym okresie oceny całkowita liczba obsadzonych stanowisk wzrosła w każdej agencji (z wyjątkiem EACEA). Największy wzrost zatrudnienia odnotowano w Chafea (z 61 w 2017 r. do 77 w 2020 r., czyli o 26 %) i INEA (z 249 w 2017 r. do 312 w 2020 r., czyli o 25 %). Zdecydowaną większość personelu agencji przydzielono do realizacji programów i jedynie w ograniczonym zakresie do wykonywania funkcji wspierających.

Liczba stanowisk (faktycznie obsadzonych) we wszystkich agencjach w latach 2017–2020

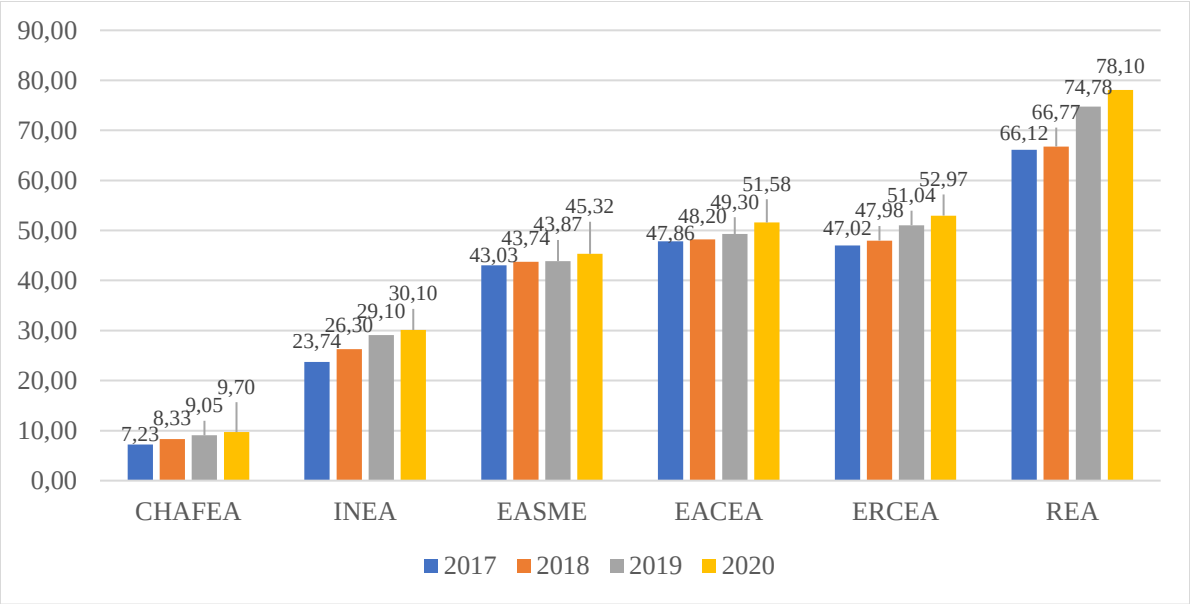


Źródło: Badanie w ramach ocen przeprowadzanych przez agencje wykonawcze co trzy lata.

Budżet administracyjny wzrósł we wszystkich agencjach w okresie objętym oceną, zgodnie ze wzrostem budżetu operacyjnego. Największy wzrost odnotowano w Chafea (34 %)[23] i INEA (27 %), natomiast najmniejszy w EASME (5 %) i EACEA (8 %).

[23] Wynika to z podobnego wzrostu (i) zarządzanego budżetu operacyjnego oraz (ii) liczebności personelu agencji.

Budżet administracyjny (w mln EUR) pod względem płatności we wszystkich agencjach, lata 2017–2020



Źródło: Badanie w ramach ocen przeprowadzanych przez agencje wykonawcze co trzy lata.

3. RACJONALNOŚĆ POD WZGLĘDEM KOSZTÓW

W retrospektywnej analizie kosztów i korzyści przeanalizowano stopień, w jakim każda agencja osiągnęła wyniki przy niższych kosztach niż w przypadku zarządzania wewnętrznego przez Komisję.

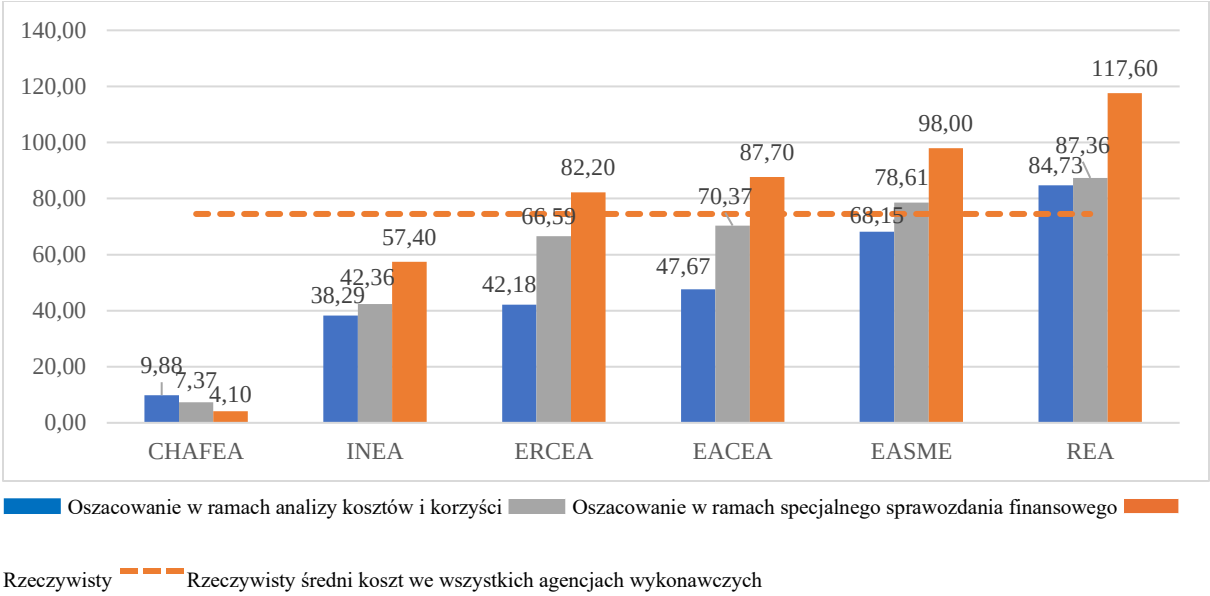
W analizie wykazano, że rzeczywiste koszty w scenariuszu zarządzania przez agencję wykonawczą były znacznie niższe niż szacowane koszty w scenariuszu zarządzania wewnętrznego. Podobnie jak w poprzedniej ocenie[24] rzeczywiste oszczędności większości agencji (z wyjątkiem Chafea) w dużym stopniu przekroczyły początkowo szacowane. Średnie rzeczywiste oszczędności w agencjach wyniosły 74,5 mln EUR.

Chafea osiągnęła mniejsze oszczędności niż początkowo szacowano (4,1 mln EUR w porównaniu z 7,37 mln EUR w specjalnym sprawozdaniu finansowym i 9,88 mln EUR w analizie kosztów i korzyści). Wynika to z wyższych niż szacowano kosztów personelu[25] Chafea, których nie skompensowano w pełni niższymi niż przewidywano kosztami ogólnymi (wydatki na infrastrukturę i działalność oraz wydatki na wsparcie programów).

[24] Sprawozdanie Komisji COM(2020) 184.

[25] Wyższe koszty personelu Chafea mogą być związane z: (i) jej lokalizacją w Luksemburgu, tj. w regionie o wyższych kosztach utrzymania, co wymagało od agencji oferowania lepszych warunków w celu przyciągnięcia odpowiednich kandydatów; (ii) potrzebą równoległego zarządzania szeregiem programów, co wymaga bardziej wyspecjalizowanego personelu; oraz (iii) małą wielkością agencji, co zwiększyło wpływ wyższych płac pracowników (kadry kierowniczej średniego i najwyższego szczebla) na średnie wynagrodzenie w porównaniu z innymi agencjami.

Szacowane oszczędności w okresie oceny obejmującym lata 2017/2018–2021 w porównaniu z oszczędnościami faktycznymi, w mln EUR[26]



Źródło: Badanie w ramach ocen przeprowadzanych przez agencje wykonawcze co trzy lata.

W badaniu w ramach oceny wykazano jednak również, że cechą wspólną wszystkich agencji były wyższe rzeczywiste koszty wydatków związanych z personelem (tytuł I) w porównaniu ze wstępnymi szacunkami. Sytuacja ta miała miejsce pomimo faktu, że faktyczna liczba pracowników i skład personelu finansowanego z budżetu UE znajdują się w szczegółowych szacunkach zawartych w sprawozdaniu finansowym.

Wzrost ten wynika częściowo z faktu, że początkowe szacunki kosztów nie przewidywały w pełni indeksacji wynagrodzeń, awansów i rosnących potrzeb kadrowych. Ponadto rzeczywisty średni koszt personelu w agencjach był wyższy niż średni szacowany koszt personelu, częściowo ze względu na zatrudnianie pracowników o wyższych kwalifikacjach (posiadających umiejętności informatyczne na wyższym poziomie), co umożliwiło agencjom skoncentrowanie zasobów na zadaniach w większym stopniu związanych z treścią (co widać w ocenie REA) lub ze względu na zapotrzebowanie na wyspecjalizowany personel do równoległego zarządzania kilkoma programami (w Chafea) lub po prostu na utrzymanie atrakcyjności warunków pracy w agencji ze względu na wyższe koszty utrzymania w Luksemburgu (w przypadku Chafea).

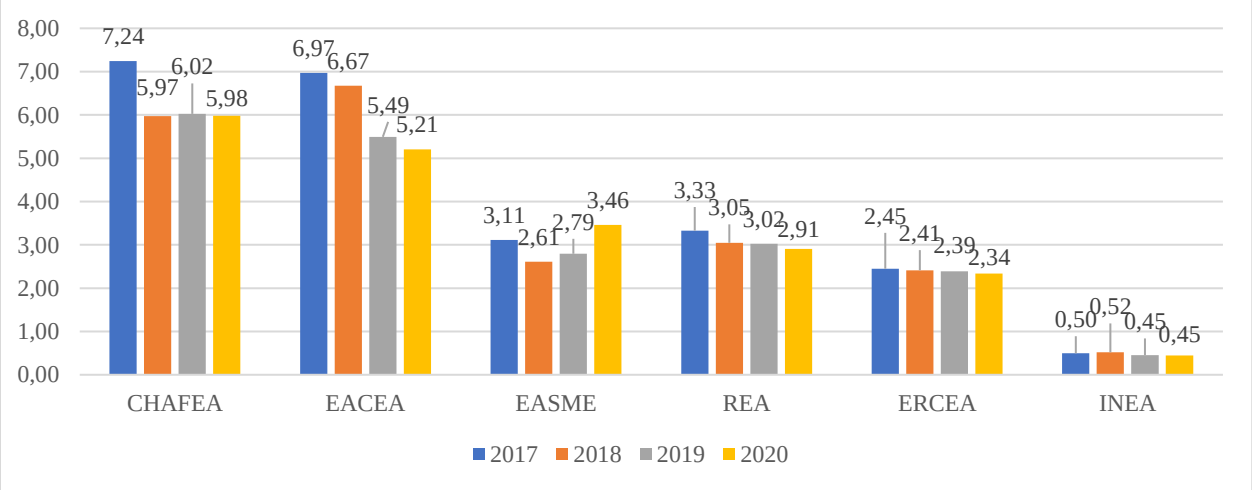
Wyższe wydatki na personel w tytule I skompensowano niższymi rzeczywistymi wydatkami w tytule II – *Wydatki na infrastrukturę i wydatki operacyjne* oraz w tytule III – *Wydatki na wsparcie programowe*.

[26] Na wykresie tym przedstawiono oszczędności wszystkich agencji w celu dokonania porównań między nimi. Mandat agencji REA przedłużono jednak w 2018 r. na kolejny okres, a we wstępnej analizie kosztów i korzyści z 2013 r. nie uwzględniono tej zmiany w zadaniach i obciążeniu pracą tej agencji.

Innym wskaźnikiem, który służy do pomiaru racjonalności agencji pod względem kosztów, jest koszt zarządzania programami stanowiący stosunek budżetu administracyjnego do budżetu operacyjnego pod względem zrealizowanych zobowiązań. W ocenie wykazano, że działalność większości agencji z czasem stała się bardziej racjonalna pod względem kosztów – z wyjątkiem EASME, w przypadku której wskaźnik ten wzrósł z 3,11 % w 2017 r. do 3,46 % w 2020 r., ale pozostał na poziomie zbliżonym do średniego wskaźnika wynoszącego 3,39 % i poniżej wartości docelowej wynoszącej 5,5 %.

Najbardziej znaczącą poprawę w zakresie kosztów zarządzania programami odnotowano w EACEA i Chafea, gdzie wskaźnik poprawił się odpowiednio o 1,76 punktu procentowego (z 6,97 % w 2017 r. do 5,21 % w 2020 r.) i o 1,26 punktu procentowego (z 7,24 % do 5,98 % w tym samym okresie). Agencje te miały jednak wyższe koszty zarządzania programami w porównaniu ze średnim wskaźnikiem wynoszącym 3,39 % we wszystkich agencjach w 2020 r.

Koszty zarządzania programami (stosunek między budżetem administracyjnym a budżetem operacyjnym pod względem zobowiązań) we wszystkich agencjach, lata 2017–2020



Źródło: Badanie w ramach ocen przeprowadzanych przez agencje wykonawcze co trzy lata.

4. SPÓJNOŚĆ

Jak wspomniano powyżej, oceniono, że agencje były racjonalnymi pod względem kosztów strukturami zarządzania realizacją programów w porównaniu ze scenariuszem zarządzania wewnętrznego. Jednak portfolio niektórych agencji składało się z różnych programów (EACEA, EASME, INEA, Chafea) lub z tych samych programów, ale obejmujących różne zakresy tematyczne (REA, ERCEA).

Powodowało to powstawanie skomplikowanego środowiska pracy (duże obciążenie pracą i obciążenie administracyjne, różne zasady i procedury, koordynacja z dużą liczbą patronujących dyrekcji generalnych) i ograniczyło możliwości poprawy zarządzania programami oraz wykorzystania synergii i komplementarności. W związku z tym konieczne było również zmniejszenie zakresu ich portfolio, co zrobiono w obecnych wieloletnich ramach finansowych.

Ogólnie w przypadku wszystkich agencji i wszystkich przekazanych programów ocena wykazała jasny i odpowiedni podział ról między nimi a patronującymi dyrekcjami generalnymi i nie stwierdzono nakładania się zadań, stosownie do ram prawnych i zgodnie z protokołem ustaleń.

W przypadku Chafea w sprawozdaniu służby audytu wewnętrznego[27] wskazano, że jednym z obszarów wymagających poprawy jest podział zadań obejmujących misje wysokiego szczebla. Kwestię ta uwzględniono w wewnętrznych wytycznych opracowanych w 2018 r. przez Chafea i Dyrekcję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich. Dalsze środki wprowadzono podczas przenoszenia portfolio dotyczącego programu promocji produktów rolnych[28] z Chafea do REA poprzez zmianę wytycznych dotyczących współpracy oraz opracowanie specjalnego protokołu ustaleń zawierającego szczegółowe wymogi w zakresie wdrażania (i) dostarczania informacji oraz (ii) działań promocyjnych dotyczących produktów rolnych.

Jeżeli chodzi o wspólne, przekrojowe kwestie, w ocenie stwierdzono potrzebę opracowania ustrukturyzowanych ram systemowego przekazywania informacji zwrotnych na potrzeby polityki, w połączeniu z mechanizmem rozpatrywania indywidualnych wniosków dotyczących polityki. Do kwestii tej odniesiono się w obecnych wieloletnich ramach finansowych.

5. WNIOSKI I NABYTE DOŚWIADCZENIA

Ogólnie rzecz biorąc, agencje okazały się racjonalnymi pod względem kosztów strukturami wdrażania unijnych programów finansowania, generującymi znaczne oszczędności w porównaniu ze scenariuszem zarządzania wewnętrznego. Osiągnęły swoje główne cele i wyznaczone poziomy większości kluczowych wskaźników skuteczności działania. Główne zainteresowane strony doceniły usługi świadczone przez agencje, o czym świadczy wysoki poziom ich zadowolenia.

W odniesieniu do każdej agencji sformułowano szereg wniosków i wskazano szereg obszarów wymagających poprawy, co szczegółowo opisano w dokumentach roboczych służb Komisji dołączonych do niniejszego sprawozdania. Większość wyciągniętych wniosków uwzględniono podczas przydzielania zadań w zakresie realizacji programów na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 i wnioski te zostanę uwzględnione w następnej trzyletniej ocenie agencji będących następcami dotyczącej okresu obejmującego lata 2021–2024.

[27] Końcowe sprawozdanie z audytu systemu zarządzania i kontroli Chafea w zakresie wdrażania działań na rzecz promocji produktów rolnych – 15 września 2017 r.

[28] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1144/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych wdrażanych na rynku wewnętrznym i w państwach trzecich.