

Брюксел, 15.10.2012
COM(2012) 588 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

относно Европейската фондация за обучение

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

относно Европейската фондация за обучение

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад се представя съгласно член 24 от Регламент на Съвета за създаване на Европейска фондация за обучение („Фондацията“), който задължава Комисията да извършва оценка на всеки четири години относно изпълнението на регламента на Съвета, резултатите, получени от Фондацията, и работните ѝ методи, като Комисията е длъжна да представи резултатите от оценката на Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет. Последната външна оценка бе приключена през 2006 г. и доведе до съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет¹.

Настоящият доклад представлява преглед на опита, натрупан в хода на работата на Фондацията за периода от 2006 г. до 2010 г.². В него са взети под внимание промените в ролята, географския обхват, контекста на външните отношения на Европейския съюз и дейността на Фондацията от 2006 г. В основата си докладът използва констатациите, заключенията и препоръките в доклада на независимия оценител, представен от външния изпълнител — *Институт за публична политика и управление* (ИППУ) (вж. Раздел 2). Отчетен е също опитът на Комисията в дейността и сътрудничеството ѝ с Фондацията, както и препоръките на Комисията в съобщението ѝ от 2006 г. Следва да се отбележи, че докладът е разработен съвместно от всички служби на Комисията, които сътрудничат с Фондацията, а именно ГД „Образование и култура“ (отговорната ГД), ГД „Разширяване“ и ГД „Развитие и сътрудничество“, и е съгласуван с всички служби на Комисията, които сътрудничат с Фондацията, както и с Европейската служба за външна дейност.

В доклада се разглеждат следните въпроси:

1. Развитие на фондацията от 2006 г. до 2010 г.;
2. Преглед на процеса на външната оценка;
3. Основни препоръки във външния доклад за оценка:
 - 3.1 Организационни, тематични и процедурни промени;
 - 3.2 Целесъобразност;
 - 3.3 Съгласуваност;
 - 3.4 Ефективност;

¹ COM(2006) 832 окончателен, 19.12.2006 г.

² Процесът на оценка започна в края на 2010 г., като окончателният доклад е публикуван на 8.2.2012 г. Докладът е на разположение на адрес http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/training/2012/etf_en.pdf

- 3.5 Въздействие и добавена стойност;
- 3.6 Резултатност и ефективност на разходите.

4. Заключение.

1. РАЗВИТИЕ НА ФОНДАЦИЯТА ОТ 2006 Г. ДО 2010 Г.

1.1. Правно основание

Фондацията е агенция на Европейския съюз, законно учредена с Регламент (ЕИО) № 1360/90 на Съвета от 7 май 1990 г. за създаване на Европейска фондация за обучение, който влиза в сила през октомври 1993 г., когато Европейският съвет реши седалището на фондацията да бъде в Торино. Нейната мисия е да подпомага държавите в преход или в процес на развитие да оползотворят потенциала на човешкия си капитал чрез реформи в системите на образованието, обучението и трудовия пазар в контекста на политиката на ЕС в областта на външните отношения. През 2008 г. мандатът на Фондацията бе цялостно преформулиран, за да обхване по-широка перспектива за развитието на човешкия потенциал и ученето през целия живот. Поради това регламентът на ЕС, уреждащ дейността на Фондацията, бе преработен³ и се създаде нов мандат на Фондацията, насочен към развитието на човешкия капитал; това разшири формалния обхват и наред с професионалното образование и обучението бяха включени въпроси като нуждите на трудовия пазар и развитието на предприятията. Освен това съгласно новия мандат географският обхват на дейността на Фондацията може да бъде разширен при необходимост. Новият регламент не включва функции по управление на програми от страна на Фондацията, чиято роля се утвърждава като експертен център за развитие на човешкия капитал с оглед на външната политика на ЕС. В резултат от това Фондацията предприе задълбочена реформа на вътрешните си структури, която започна през 2008 г. Наскоро дирекция „Операции“ бе разделена на три отдела: „Развитие на тематични експертни знания“, „Географски операции“ и „Разработване на политики въз основа на практиката“.

1.2. Субсидия

Ключов аспект в развитието на Фондацията от 1997 г. насам е размерът и естеството на субсидията ѝ. Тя се предоставя по глава „Външни отношения“ на бюджета на Европейския съюз и от 2000 г. е разделена на две бюджетни линии съответно от ГД „Външни отношения“ (В7-664) и от ГД „Разширяване“ (В7-033). Субсидията, финансирана по В7-664, на свой ред е от бюджетните пакети на 3 програми за външни отношения с географските региони, включени в мандата на Фондацията, а именно Западните Балкани, Източна Европа и Централна Азия и Средиземноморието.

Размерът на годишната субсидия за периода 2000 — 2004 г. е планиран през ноември 2000 г. съгласно споразумението на Управителния съвет относно средносрочните перспективи при спазване на годишната бюджетна процедура. Субсидията, която представлява почти целия годишен приход на Фондацията, служи за покриване на разходите за персонала на Фондацията (дял 1), разходите за инфраструктура и текущи нужди, както и административните разходи за изпълнение на нормативно установените задачи (дял 2) и оперативните разходи, свързани с конкретните ѝ мисии (дял 3).

³ Регламент (ЕО) № 1339/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 г. за създаване на Европейска фондация за обучение (преработена версия) (ОВ L 354, 31.12.2008 г., стр. 82).

В таблицата по-долу е представено развитието на субсидията за периода 1998 — 2012 г., като е отразена и промяната в източника на субсидията — от програма ФАР към другите региони съгласно рамката на външните отношения и включването към дял 15 „Образование и култура“ (от 2006 г. насам) и съгласно функция 4 „ЕС като глобален партньор“ от 2008 г. В приложения 2 и 3 е представено пълното бюджетно развитие (в това число целевите, пренесените от предходен период и неизползваните средства) и бюджетите по дейности за 2000 — 2004 г. с цел по-добра нагледност за разходването на разпределените средства.

Въпреки че за периода от 1998 г. до 2007 г. бюджетът е разделен на два реда, съответстващи на политиките и инструментите в областта на външните отношения (накратко Relex и „Разширяване“, независимо от промяната в кода на бюджетния ред за 2006 г. и 2007 г.), от 2008 г. нататък двата реда са пряко свързани с разпределението за Фондацията по дялове (15 02 27 01 за дялове 1 и 2 и 15 02 27 02 за дял 3). От 2006 г. кодът на бюджетния ред за субсидията започва с 15 хх, което съответства на „Образование и култура“. Що се отнася до персонала, постепенното намаляване на броя на временно наетите служители в щатното разписание от 2006 г. се компенсира с нарастването на броя на договорно наетия персонал. Общият брой на работните места се задържа на 135.

Година	Субсидия на Европейския съюз	Брой на временно наетите служители
1998 г.	15,4 млн.	119
1999 г.	16,2 млн.	124
2000 г.	16,2 млн.	119
2001 г.	16,8 млн. B7-664: 9,24 млн. B7-033: 7,56 млн.	115
2002 г.	16,8 млн. B7-664: 12,8 млн. B7-033: 4,0 млн.	105
2003 г.	17,2 млн. B7-664: 13,7 млн. B7-033: 3,5 млн.	104
2004 г.	17,6 млн. B7-664: 15,1 млн. B7-033: 2,5 млн.	104

2005 г.	18,5 млн. B7-664: 16 млн. B7-033: 2,5 млн.	104
2006 г.	19,45 млн. 15-03-02: 2,95 млн. 15-02-02: 16,5 млн.	105
2007 г.	19,7 млн. 15-03-27-01: 15,6 млн. 15-02-27-02: 4,1 млн.	100
2008 г.	17,98 млн. 15-02-27-01: 14,59 млн. 15-02-27-02: 3,39 млн.	96
2009 г.	14,77 млн. + 5,10 млн. = 19,87 млн. 15-02-27-01: 15,57 млн. 15-02-27-02: 4,30 млн.	96
2010 г.	18,28 млн. + 0,71 млн. = 19,99 млн. 15-02-27-01: 15,93 млн. 15-02-27-02: 4,06 млн.	96
2011 г.	20,35 млн. 15-02-27-01: 14,33 млн. 15-02-27-02: 6,02 млн.	96
2012 г.	20,04 млн. 15-02-27-01: 15,08 млн. 15-02-27-02: 4,96 млн.	96

2. ПРЕГЛЕД НА ПРОЦЕСА НА ВЪНШНАТА ОЦЕНКА

Както е предвидено в член 24 на учредителния регламент (преработена версия) от 2008 г., процедурата на Комисията за мониторинг и оценка на Фондацията следва да се извършва с помощта на външни експерти, като първите резултати от тази процедура се предават като доклад на Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет. През март 2011 г. ГД „Образование и култура“ възложи на ИИПУ да изготви независима външна оценка на Фондацията. Тя се базира на условията, договорени между службите на Комисията и Управителния съвет. Създаден бе Ръководен комитет под председателството на ГД „Образование и култура“ с представители от ГД „Образование и култура“, ГД „Външни отношения“, ГД „Предприятия“, ГД „Развитие и сътрудничество“ и Фондацията.

Външният оценител приложи няколко методологични средства. Бяха проведени три отделни, но допълващи се проучвания, насочени към две групи бенефициери (страните партньори и Европейската служба за външна дейност/Европейската комисия), както и проучване на оперативния експертен персонал на Фондацията, който предоставя услуги на бенефициерите. В проучванията бе включен въпрос, на който анкетираните трябваше да отговорят, като посочат най-важните си контакти в сферата на развитието на човешкия капитал. Въз основа на тези данни чрез анализ на социалната мрежа бе разработена мрежа на действащите лица в сферата на развитието на човешкия капитал на европейско равнище и на равнището на страните партньори, за да се придобие по-добра представа за естеството на отношенията между Фондацията и бенефициерите ѝ. Бяха проведени интервюта в страните партньори, Фондацията, Европейската комисия и Европейската служба за външна дейност. Освен това бяха предприети задълбочени анализи на конкретни практики в четири страни, които представляват четирите региона, към които са насочени различни инструменти на общата външна политика на ЕС и действия на Фондацията. Най-накрая, бе използван и модифициран анализ на ефективността на разходите, насочен върху непосредствените резултати на Фондацията и разходите за тях въз основа на данни за изпълнението от самата Фондация.

Външният оценител представи три доклада на Комисията: Началният доклад е приет на 29.6.2011 г., междинният доклад — на 3.10.2011 г., а окончателният — на 8.2.2012 г. На срещата си през юни 2012 г. Управителният съвет обсъди окончателния доклад, като насочи вниманието си по-специално върху обобщената оценка.

3. ОСНОВНИ ПРЕПОРЪКИ ВЪВ ВЪНШНИЯ ДОКЛАД ЗА ОЦЕНКА

Комисията приканва Фондацията да анализира и предприеме действия по всички препоръки на оценителя. С цел да допринесе за този процес Комисията обобщава и анализира по-долу констатациите, заключенията и препоръките на оценителя, които смята, че трябва да бъдат открити. В допълнение към това Комисията при възможност дава конкретни подробности или предложения относно изпълнението на препоръките.

3.1. Организационни, тематични и процедурни промени

Оценителят подчертава, че Фондацията е претърпяла значителна промяна през последните пет години. След преработването на мандата на Фондацията през 2008 г. е проведена съществена организационна и оперативна реформа. Една от промените от ключово значение е въвеждането на „процеса от Торино“, чрез който Фондацията има за цел по-точното и по-лесното установяване, описване и решаване на въпроси, свързани с развитието на човешкия капитал, в страните партньори и развитието на тяхната компетентност с цел разработването на политики въз основа на практиката. Въпреки че към момента на настоящата оценка бяха на разположение единствено отчетите за една година, оценителите отчитат резултатите от процеса от Торино като задоволителни.

3.2. Целесъобразност

Оценителят установи, че Фондацията е едновременно тематично и процедурно ориентирана към нуждите на бенефициерите и съумява да постигне добър баланс между гъвкавост и стратегическо планиране. Въпреки това оценителят подчертава, че

Фондацията следва по-активно да разяснява ролята си пред заинтересованите страни, с които сътрудничи, и начините, чрез които може да предоставя подкрепа. Фондацията е постигнала добър напредък в разработването на политиката за развитие на човешкия капитал, но бенефициерите невинаги осъзнават това влияние и следва да бъдат информирани за успеха и влиянието на Фондацията в това отношение, т.е. нужно е ясно описание на областите, в които Фондацията може да окаже подкрепа.

Освен това се отбелязва, че ролята на Фондацията е ясно дефинирана на ниво политика и пред участниците на национално равнище. Въпреки това е необходимо да се разясни ролята на Фондацията по отношение на социалните партньори и НПО.

3.3. Съгласуваност

Оценителите установиха, че действията на Фондацията са вътрешно съгласувани, както и съгласувани по отношение на по-широките цели на ЕС — особено в областта на външните отношения на ЕС и с целите на повечето страни партньори. Въпреки това бе установено, че липсва ясна йерархия между стратегическите и оперативните цели на Фондацията в средносрочен план и в годишните работни планове.

Поради това се препоръчва в годишните работни програми и в планове на страните да се идентифицират конкретни сфери на действие (в тематичен и процедурен план) и да се определи ясно как съответните действия допринасят за по-широките стратегически цели на Фондацията.

3.4. Ефективност

Оценителят установи, че Фондацията постига висока ефективност по отношение на основните си задачи — предоставянето и разпространяването на информация, анализи и консултации в областта на политиката, изграждането на способности, създаването на мрежи и трансфера на знание.

Разпространението на информацията се е развило през обхванатия от оценката период и понастоящем възможностите за обмен на информация чрез социалните мрежи и онлайн се оползотворяват по-добре. Въпреки това не всички групи от заинтересувани страни са наясно с естеството на информацията и действията на Фондацията. Следователно по-специално по отношение на групите от заинтересувани страни, които отскоро работят с Фондацията (т.е. социалните партньори и НПО), следва да се предприеме по-инициативен подход за разпространение на информацията, така че тези групи да бъдат запознати с естеството и обхвата на действията на Фондацията.

Фондацията ефикасно подпомага развитието на знанията и експертния опит, което води до по-висок капацитет на страните партньори за развитие на човешкия капитал. Въпреки това е трудно да се определи ефективността на Фондацията по отношение на изграждането на капацитет и как точно действията на Фондацията следва да допринасят за това, тъй като липсва ясна дефиниция на изграждането на капацитет. Затова се препоръчва на Фондацията да продължи да работи в тясно сътрудничество със страните партньори за разработването на стратегия как дейностите на Фондацията и развитието на знанието могат да се използват за подобряване на капацитета и по-голяма ангажираност на страните партньори в изготвянето на политиката.

На последно място оценителите подчертаха, че Фондацията е постигнала най-добри резултати в изграждането на мрежи и трансфера на знания и че тези дейности се ценят високо от бенефициерите. Регионалните мрежи се ценят особено високо. В този смисъл реорганизацията и създаването на отделни тематични и географски отдели имат потенциал за стимулиране на бъдещите регионални инициативи по отношение на създаването на мрежи и опознаването на политиката от заинтересованите страни. Тези регионални мрежи следва да се доразвият в бъдеще във възможно най-висока степен.

3.5. Въздействие и добавена стойност

Оценителят установи, че Фондацията работи много добре, особено на фона на широкия си мандат и ограничени средства. Препоръчва се Фондацията да бъде последователна на равнището на страните партньори, като съгласува уменията на персонала с конкретните тематични и географски области. Поради тази причина ръководителите в отделните страни не трябва да се сменят на ротационен принцип особено често, за да имат възможност да натрупат достатъчно знания и връзки в съответната страна партньор.

3.6. Резултатност и ефективност на разходите

Оценителите установиха, че във Фондацията има система от полезни показатели за изпълнението, която следва да се поддържа стабилна с цел оценка на напредъка на организацията през годините. Въпреки това съществуващите показатели са насочени единствено към непосредствените резултати. Оттук следва, че показателите трябва да бъдат разширени, за да включват и показатели за резултатността, т.е. удовлетвореността на страните партньори, които са бенефициери на услугите, предоставяни от Фондацията.

Беше установено, че Фондацията е ефективна по отношение на разходите за дейността си. Като се има предвид тематичният мандат, голямата географска площ и относително скромният бюджет, Фондацията е доказала своята гъвкавост в миналото, насочвайки подкрепата си в областите, в които според институциите на ЕС и Управителния съвет това е било най-наложително.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комисията смята, че в рамките на политиката за външни отношения на Съюза Фондацията има полезен принос, утвърждавайки се като център за експертен опит във всичките четири региона, върху които се простира мандатът ѝ.

Комисията смята, че Фондацията действително е съумяла успешно да реструктурира и пренасочи дейността си. Комисията споделя цялостната положителна оценка на оценителя по отношение на ефективността на работата на Фондацията в основните ѝ задачи по предоставяне и разпространяване на информация, анализи и консултации в областта на политиката, изграждането на способности, създаването на мрежи и трансфера на знания. Също така Фондацията е приела предизвикателството на преформулирания си мандат, изискващ значителни вътрешни реформи. Въпреки това се препоръчва Фондацията по-активно да разпространява информация до включилите се относително отскоро заинтересовани страни. В сферата на изграждането на

капацитет Фондацията следва да работи в тясно сътрудничество със страните партньори за разработването на стратегия как дейностите на Фондацията и развитието на знанието могат да се използват за подобряване на капацитета и по-голяма ангажираност на страните партньори в изготвянето на политиката. На последно място, Фондацията следва да задълбочи усилията си за развитие на регионалните мрежи.

Същевременно Комисията подчертава, че дейността на Фондацията е съобразена с нуждите на бенефициерите, и споделя становището на оценителя за необходимостта от по-активен подход за изясняване на ролята на Фондацията пред заинтересованите страни, както и за необходимостта от по-ясно определяне на ролята ѝ по отношение на социалните партньори и НПО. Въпреки че бе установено, че действията на Фондацията са съгласувани, Комисията споделя становището на оценителите, че в годишните работни програми и планове на страните трябва да се разясни как конкретните действия допринасят за постигането на по-широките стратегически цели на Фондацията.

На последно място, Комисията споделя положителната оценка на оценителите относно добавената стойност и ефективността на разходите на Фондацията, особено като се имат предвид широкият ѝ мандат и обширното географско покритие.