



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 24.4.2015 г.
COM(2015) 179 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

**Напредък, постигнат при прилагането на общия подход към децентрализираните
агенции на ЕС**

С общия подход относно децентрализираните агенции на ЕС, договорен от Европейския парламент, Съвета и Комисията през юли 2012 г., се определя по-съгласувана и по-ефективна рамка за работата на агенциите.

Комисията се ангажира да предприеме последващи действия във връзка с това споразумение, при необходимост в сътрудничество с агенциите. Основните цели на Комисията при прилагането на общия подход са: по-балансирано управление, по-добра ефективност и отчетност и по-голяма съгласуваност. Тези цели са от особено значение в момент, когато ефикасното и отговорно използване на ресурсите е от първостепенна важност.

В своята пътна карта от декември 2012 г. Комисията изложи подробно как възнамерява да предприеме последващи действия във връзка с общия подход: тя посочи редица инициативи, за които бяха необходими действия от нейна страна и/или от страна на агенциите, на държавите членки, на Европейския парламент и на Съвета. Инициативите са пряк израз на разпоредбите на общия подход в конкретни резултати. В пътната карта се определят срокове за резултатите, отговорност на Комисията (30 инициативи), и се набляга върху 5 инициативи, които Комисията счита за свой приоритет. Освен това в нея се посочва кога е необходимо сътрудничество с агенциите и кога те вече са започнали да прилагат общия подход.

Освен действията, изброени в пътната карта, за прилагането на общия подход е необходимо да се адаптират учредителните актове на съществуващите агенции въз основа на анализ на всеки отделен случай, както и да се адаптират или да се приемат други законодателни актове (Правилникът за персонала¹, Рамковият финансов регламент²).

Това е вторият доклад за прилагането на пътната карта, представен от Комисията. В него се обръща особено внимание на напредъка, постигнат след приемането през декември 2013 г. на първия доклад³ по отношение на действията по пътната карта, задължение на Комисията. Още предходната година Комисията постигна значителен напредък в изпълнението на пътната карта, включително като прие насоки за стандартните разпоредби в споразуменията относно седалищата на децентрализираните агенции на ЕС, наръчник по комуникация за децентрализираните агенции на ЕС, насоки за предотвратяването и управлението на конфликтите на интереси в децентрализираните агенции на ЕС и насоки по отношение на бюджетирането въз основа на резултатите и по отношение на децентрализираните агенции.

1. Добър напредък при прилагането на пътната карта

В пътната карта Комисията постави амбициозна програма за 2013 г. и за периода след това. Службите на Комисията и децентрализираните агенции заедно положиха значителни усилия.

¹ ОВ L 287, 29.10.2013 г., стр. 15.

² ОВ L 328, 7.12.2013 г., стр. 42.

³ http://europa.eu/agencies/documents/2013-12-10_progress_report_on_the_implementation_of_the_common_approach_en.pdf

а. Създаване на агенции

През 2014 г. службите на Комисията разработиха с помощта на агенциите набор от инструменти, обхващащ процедурите, които трябва да бъдат следвани при създаването на агенция⁴. Това ръководство е достъпно както за агенциите, така и за партньорските генерални дирекции и се осъвременява постоянно.

Тази дейност е особено полезна в рамките на учредяването на Единния съвет за реструктуриране (ЕСП) — нов орган на Европейския съюз, създаден през 2014 г.⁵ ЕСП е органът за реструктурирането в банковия съюз и ще работи в тясно сътрудничество с отговарящите за реструктурирането национални органи на участващите държави членки. ЕСП ще започне да разработва планове за реструктуриране на кредитни институции от 1 януари 2015 г., а от 1 януари 2016 г. се планира той да започне да функционира пълноценно. В съответствие с общия подход и възможно най-бързо, между ЕСП и белгийските власти следва да бъде подписано споразумение относно седалището въз основа на насоките, дадени за тази цел от Комисията през 2013 г.

Към настоящия момент 7 други агенции⁶ все още не разполагат със споразумения относно седалището. Ето защо Комисията отново приканва съответните държави членки⁷ и агенции възможно най-бързо да пристъпят към подписването на тези споразумения⁸.

б. Функциониране на агенциите

Въз основа на информацията от агенциите Комисията публикува насоки за програмния им документ⁹ (в сила от 2016 г.) и образец за консолидирания годишен отчет за дейността им¹⁰ (в сила от 2015 г.) съобразно изискванията, предвидени в новия Рамков финансов регламент. Като подпомогнат агенциите при изготвянето на двата ключови инструмента — на годишния отчет, който ще бъде съставен за пръв път за финансовата 2014 година, и на програмния документ, който ще бъде съставян от финансовата 2017

⁴ Действие № 10 от пътната карта.

⁵ В член 64 от учредителния регламент на ЕСП (Регламент (ЕС) № 806/2014 от 15.7.2014 г., ОВ L 225, 30.7.2014 г., стр. 1) се предвижда, че доколкото това е съвместимо с особеностите на Съвета за реструктуриране, финансовите разпоредби се основават на Рамковия финансов регламент, приет за органите, създадени съгласно ДФЕС, в съответствие с член 208 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета.

⁶ CPVO, EASA, EMA, ERA, ESMA, Eurofound и FRONTEx.

⁷ Франция, Германия, Обединеното кралство, Ирландия и Полша.

⁸ Действие № 8 от пътната карта.

⁹ Действие № 26 от пътната карта.

¹⁰ Действие № 31 от пътната карта.

година нататък, тези документи¹¹ ще допринесат за по-последователното управление и по-последователната отчетност на различните агенции.

В ситуация на ограничени финансови и човешки ресурси Комисията и агенциите продължиха да полагат усилия за установяване и прилагане на структурни мерки за по-рационално функциониране на агенциите:

- Предоставяне на услуги¹²: през март 2014 г. службите на Комисията приеха „Насоки за вътрешно префактуриране на услуги“, които важат за генералните дирекции и службите. Въпреки че насоките не се прилагат по отношение на децентрализираните агенции, в тях се формулират основни принципи за вътрешното префактуриране, като например еднаквото отношение към клиентите, прозрачността и правилото за недопускане на печалба. За да се осигури съгласуваност, те включват също така основен модел за определяне на разходите и образец за ежегодно докладване. Комисията подготвя подобни насоки и за други институции, децентрализирани агенции и органи. Във връзка с това Комисията взе под внимание общите принципи, предложени от агенциите по отношение на услугите, предоставяни от Комисията (напр. прозрачност, подход, основан на подкрепата ефективност, навременност, съгласуваност и отчетност).
- Преглед на споразуменията за нивото на обслужване (SLA)¹³: споразуменията за нивото на обслужване между агенциите и Службата за управление и плащане по индивидуални права (РМО) са предоговорени, което води до оптимизирани условия, основани на прозрачен метод на изчисляване на действителните средни разходи. В бъдеще и други споразумения за нивото на обслужване ще бъдат преразгледани в съответствие с новите насоки.
- Подкрепа в областта на обществените поръчки¹⁴: разработени са допълнителни насоки с оглед на участието на агенциите в отправяните от Комисията покани за представяне на предложения и за сключване на договори по тръжни процедури винаги когато има възможност за повишаване на ефикасността. Комисията предоставя на агенциите и обща подкрепа в тази област. По-специално, тя осигурява персонализирано финансово обучение на агенциите, с които има подписано споразумение за нивото на обслужване. Комисията също така предоставя достъп до услугите на финансовото си бюро за помощ, където около една трета от въпросите, свързани с финансовото управление, са отправени от агенции. Освен това агенциите могат да намерят цялата информация за управлението на обществените поръчки и на договорите на създаден за целта интранет уебсайт.
- Подкрепа в областта на заверката на годишните отчети на субектите: член 208, алинея 4 от Финансовия регламент гласи, че „независим външен одитор проверява [...] годишните отчети на всеки от органите [...]“. За тази цел

¹¹ С(2014) 9641.

¹² Действие № 12 от пътната карта.

¹³ Действие № 13 от пътната карта.

¹⁴ Действие № 14 от пътната карта.

Комисията предостави на агенциите своя рамков договор за одит и контрол. Макар че всяка агенция продължава да носи пълна отговорност за подписания от нея конкретен договор, спецификациите бяха изготвени в тясно сътрудничество с Европейската сметна палата с цел да се гарантират съгласуваността с практиките на Съда и добавената стойност на доклада, предоставен от външния изпълнител.

Във връзка с рационализирането на международните дейности на агенциите и особено в случаите, когато съответните разпоредби за тези дейности в учредителните актове на агенциите са с по-общ характер, между повечето партниращи генерални дирекции и агенциите са подписани или в момента се подписват работни споразумения, които да гарантират, че агенциите действат съобразно правомощията си и институционалната рамка¹⁵. Комисията ще следи този процес.

През декември 2013 г. Комисията издаде насоки във връзка с важния въпрос за предотвратяването и управлението на конфликтите на интереси¹⁶. Комисията приканва агенциите незабавно да приемат съответните правила относно конфликтите на интереси, като да следват тези насоки. В тях агенциите трябва да намерят подходящ баланс между управлението на конфликтите на интереси и запазването на способността си да получат възможно най-добрите научни становища. Комисията припомня, че тъй като агенциите са правно самостоятелни субекти, те сами носят отговорност за начина, по който практически се справят с въпроса за конфликтите на интереси, и по-специално за това как осигуряват и контролират спазването на основните принципи в тази област и как докладват за това.

За да насърчи обмена на най-добрите практики при обмена на класифицирана информация на ЕС (КИЕС)¹⁷, Комисията създаде мрежа от длъжностни лица на децентрализираните агенции на ЕС, които отговарят за сигурността. Мрежата има за цел да провежда редовни (поне веднъж в годината) интерактивни срещи, които да служат като платформа за задълбочен обмен на най-добри практики и опит в работата с КИЕС като цяло и в обмена на КИЕС в частност. Освен това в рамките на сключените споразумения за нивото на обслужване Комисията оказва подкрепа на редица агенции в други области на сигурността, като например производството на служебни карти, обучението по сигурност, консултациите относно физическата защита на сгради и др.

в. Оценки, одит и Европейската служба за борба с измамите (OLAF)

Комисията продължава преразглеждането на насоките си за оценяване¹⁸. Агенциите допринесоха за този процес. Насоките се прилагат за всички оценки, извършвани от службите на Комисията, и ще послужат за основа на наръчника за оценките, извършвани от агенциите, разработен в рамките на тяхната мрежа за подобряване на резултатите.

¹⁵ Действие № 17 от пътната карта.

¹⁶ Действия № 33—35 от пътната карта.

¹⁷ Действие № 37 от пътната карта.

¹⁸ Действие № 45 от пътната карта.

Що се отнася до съставянето на одитната ѝ програма, Службата за вътрешен одит (IAS) е приела подход за оценка на риска на нивото на портфейла. За всяка агенция се дава оценка по отношение на риска въз основа на определени критерии. Оценка на одитираните субекти по отношение на риска се преразглеждат ежегодно. Честотата и видът на одитите, както и одитираните процеси се определят в зависимост от получената от субектите оценка, придружена от конкретна информация за риска на ниво процес. Освен това са предвидени подходящи разпоредби, които да гарантират, че обхватът на одита, извършван спрямо нискорисковите субекти, е минимален. Що се отнася до контрола на изпълнението на препоръките, акцентът ще се измести от периодично/годишно упражняване на контрол към постоянно и към последващи действия във връзка с неизпълнените препоръки. В съответствие с новата си харта за агенциите и другите независими органи, Службата за вътрешен одит осъществява сътрудничество и координация със структурите за вътрешен одит (IAC), когато е уместно, за да се осигури оптимален обхват на одита.

През януари 2014 г. OLAF организира два семинара за агенциите, за да им предостави допълнително поэтапно ръководство за това как да подготвят стратегията си за борба с измамите. По-късно OLAF оказва и персонализирана помощ на различни агенции. Към днешна дата EFCA, CEDEFOP, EASA, EIGE, EIOPA, ESMA и OHIM вече са приели своя стратегия за борба с измамите. Стратегията на Европейския банков орган се довършва в момента.

г. Управление на финансовите и човешките ресурси и на бюджетния процес

През 2013 г. Европейският парламент, Съветът и Комисията се договориха за създаване на междуинституционална работна група по ресурсите на агенциите в рамките на помирителната процедура за бюджета на ЕС за 2014 г. Както е предвидено в многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г., трите институции поеха ангажимент за постепенно намаляване на служителите на всички институции, органи и агенции на ЕС с 5 % за период от пет години и постигнаха съгласие за необходимостта от по-непосредствен и по-постоянен контрол на развитието на децентрализираните агенции с цел да се осигури съгласуван подход. Междуинституционалната работна група по ресурсите на агенциите заседава два пъти през 2014 г. и се очаква да продължи работата си до края на 2017 г., когато се очаква да бъде приет бюджетът за 2018 г., а заложените 5 % – постигнати.

Съгласно новия Рамков финансов регламент програмният инструмент за управление на човешките ресурси (т.е. многогодишният план за политиката относно персонала) е част от новия единен програмен документ, който обединява годишната и многогодишната работна програма и програмирането на човешките и на финансовите ресурси. Агенциите ще започнат да използват този нов инструмент¹⁹ при програмирането за 2017 г. Допълнително, с цел да се оптимизират изискванията за отчитане, бяха разработени нови насоки за отчитането, които съчетават аспекти на отчитането във връзка с човешките ресурси с това във връзка с финансите и с дейността.

¹⁹ Действие № 26 от пътната карта.

След задълбочени консултации с агенциите службите на Комисията публикуваха насоки²⁰ относно специфични показатели за изпълнението за оценка на резултатите, постигнати от изпълнителните директори на агенциите²¹. Тези показатели се използват в работата на Европейския парламент и Съвета в рамките на процедурата по освобождаване от отговорност на агенциите.

Най-новата реформа на Правилника за персонала даде възможност да се следва опростена процедура по отношение на правилата за прилагане в агенциите. С новите насоки²², разработени от службите на Комисията за приемането на правилата за прилагане, е постигнато и допълнително опростяване, което позволява да се спестят време и ресурси. Освен това, за да се избегне създаването на множество различни правила в агенциите, бе разработен модел на правилата за прилагане в областта на заетостта и кариерното развитие. Той е резултат от съвместната работа на службите на Комисията и агенциите.

Във връзка с административните разследвания и дисциплинарните процедури службите на Комисията работиха в тясно сътрудничество с агенциите, за да създадат междуведомствена дисциплинарна група от разследващи. Тази дейност включваше и организирането на интензивни обучения от Комисията.

И накрая, службите на Комисията ще продължат да разработват ръководството за вътрешно планиране и прогнозиране на приходите на агенциите въз основа на най-добрите практики, за да подпомогне агенциите да намалят преносите и анулиранията, когато е необходимо²³.

2. Преразглеждане на учредителните актове на агенциите

През 2014 г. Комисията предложи учредителният акт на Европейския полицейски колеж (CEPOL) да се адаптира към принципите, залегнали в общия подход. Предложението е съобразено и със съответните разпоредби от преразгледания Рамков финансов регламент. Преразглеждането беше необходимо, за да се предоставят на CEPOL подходящият правен мандат и нужните ресурси за осъществяване на схемата на ЕС за обучение в областта на правоприлагането. Предложението е в съответствие с взетото от съзаконодателите решение CEPOL да се премести в Будапеща. Първоначалното предложение на Комисията за сливане на CEPOL и на Европол беше отхвърлено от съзаконодателите.

При преразглеждането на учредителните актове на CEPOL, Евроюст, Европол и ОНІМ Комисията предложи важни елементи на реформа, за да гарантира цялостното прилагане на общия подход. Комисията припомня междуинституционалния ангажимент преразглежданията на учредителни актове на агенции да се използват като възможност за прилагане и спазване на общия подход, като например засилването на

²⁰ SWD(2015) 62.

²¹ Действие № 89 от пътната карта.

²² Действие № 87 от пътната карта.

²³ Действие № 82 от пътната карта.

надзорната роля на управителния съвет (включително като се осигури пълно участие на Комисията), осигуряването на прозрачна процедура за подбор на директори и необходимостта да се приеме програмен документ с многогодишен компонент, евентуалното създаване на изпълнителен съвет, когато с това се постига по-голяма ефикасност, и задължението за по-добри последващи действия във връзка с оценките и одитите. Като има предвид текущите междуинституционални обсъждания относно преразглеждането на учредителните актове на някои агенции, Комисията изразява съжаление за липсата на политически ангажимент да се гарантира спазването на общия подход към децентрализираните агенции на ЕС, в частност що се отнася до ролята и състава на управленските структури на агенциите.

Комисията приветства приемането през 2014 г. на преразгледания Регламент за създаване на Европейската агенция за ГНСС (GSA)²⁴, който до голяма степен е съобразен с принципите на общия подход.

3. Ролята на представителите на Комисията в управителните съвети на агенциите

Както през 2013 г., така и през изминалия период представителите на Комисията в управителните съвети на агенциите не задействаха създадената с общия подход система за алармиране/предупреждаване. Следва да се припомни, че този инструмент е с политически, а не с правен характер. Представителят на Комисията няма правна възможност да суспендира решение, взето от управителния съвет. Системата обаче дава възможност на представителите на Комисията официално да се противопоставят на решение на управителните съвети с цел да осигурят съгласуваността с политиките на ЕС и съвместимостта на дейностите на агенциите с техния мандат и съответното законодателство на ЕС и след това да уведомят Европейския парламент и Съвета.

Представителите на Комисията в управителните съвети на агенциите продължиха да подкрепят прилагането на общия подход от агенциите чрез последващи действия за прилагането на пътната карта във всяка отделна агенция, чрез извършване на преглед на напредъка и чрез уведомяване на партньорските генерални дирекции и централни служби в случай на затруднения.

По-специално, когато съответните оправомощени разпоредители с бюджетни кредити на Комисията (ОРБК) по изключение са възложили на агенциите задачи по изпълнението на бюджета, ОРБК следва да могат да разчитат на резултатите от контрола и на оповестените от агенцията показатели и да получат увереност по отношение на постигането на целите на вътрешния контрол, поставени във връзка с изпълнението на бюджета. В този контекст съответните ОРБК могат да използват и информацията, събрана от представителите на Комисията в управителния съвет на агенцията.

²⁴ ОВ L 150, 20.5.2014 г., стр. 72.

4. Заключение

В съответствие с предишните си ангажменти, през 2013 г. и 2014 г. Комисията положи значителни усилия, за да изпълни последващите действия от пътната карта, които са нейна отговорност, във връзка с общия подход към децентрализираните агенции на ЕС. При изготвянето на своите законодателни предложения, за да гарантира съответствието им с общия подход, тя извърши и задълбочен анализ на всеки отделен случай. Основната цел на работата ѝ беше да осигури по-балансирано управление, по-добра ефективност и отчетност и по-голяма съгласуваност.

Изпълнението на пътната карта за общия подход се основаваше на значителна работа от страна на Комисията, но също така и от страна на децентрализираните агенции, които активно допринесоха за целия процес. Комисията приветства проактивния подход на агенциите и взема под внимание одобрения през февруари 2015 г. от мрежата от агенции на ЕС доклад относно предвидените в пътната карта действия, отговорност на агенциите.

Предприетите в рамките на общия подход реформи ще продължат да бъдат от съществено значение и през следващите години. Комисията ще продължи да отстоява принципите, заложи в този подход, и приканва Европейския парламент, Съвета, държавите членки и самите агенции да направят същото, особено по въпросите, за които пряко носят отговорност.