

Финансово управление и контрол на агенциите на ЕС

Резолюция на Европейския парламент от 23 април 2009 г. относно финансовото управление и контрола на агенциите на ЕС (2008/2207 (INI))

Европейският парламент,

- като взе предвид доклада на Комисията до Европейския парламент от 15 октомври 2008 г. относно последващите мерки към решенията за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2006 г. (COM(2008)0629) и работния документ на службите на Комисията (SEC(2008)2579),
 - като взе предвид съобщението на Комисията от 11 март 2008 г., озаглавено „Европейските агенции – Пътят напред“ (COM(2008)0135),
 - като взе предвид своята резолюция от 21 октомври 2008 г. относно стратегия за бъдещото регламентиране на институционалните аспекти на регулаторните агенции¹,
 - като взе предвид Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности²,
 - като взе предвид Регламент (ЕО, Евратом) № 2343/2002 на Комисията от 19 ноември 2002 г. относно рамковия Финансов регламент за органите, посочени в член 185 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности³, и по-специално член 96 от него,
 - като взе предвид Специален доклад № 5/2008 на Европейската сметна палата, озаглавен „Агенциите на Европейския съюз: постигане на резултати“,
 - като взе предвид член 71 от и приложение V към своя правилник,
 - като взе предвид член 45 от своя правилник,
 - като взе предвид доклада на Комисията по бюджетен контрол и становището на комисията по бюджети (А6-0148/2009),
- А. като има предвид, че настоящата резолюция съдържа по отношение на всеки орган по смисъла на член 185 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 хоризонталните съображения, придружаващи решението за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета съгласно член 96 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2343/2002 и член 3 на приложение V от правилника;

¹ Приети текстове, Р6_ТА(2008)0495.

² ОВ L 248, 16.9.2002 г., стр. 1.

³ ОВ L 357, 31.12.2002, стр. 72.

- Б. като има предвид, че в резултат от приемането на горепосоченото съобщение на Комисията Парламентът, Съветът и Комисията дадоха нов тласък на проекта за определяне на обща рамка за агенциите и учредиха междуинституционална работна група;

Увод

1. Отбелязва, че през 2007 г. Европейската сметна палата (ЕСП) одитира 23 децентрализирани агенции, 3 изпълнителни агенции и Агенцията за снабдяване на Евратом - орган, създаден по Договора за Евратом; отбелязва, че през 2007 г. субсидиите от бюджета на Общността за децентрализираните агенции възлизат на 452 000 000 EUR; подчертава, че в бюджетите на агенциите са постъпили над 1 000 000 000 EUR от други приходи, като например собствени приходи от такси, вноски на страните от Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ), специални вноски от програми на Общността;
2. Отбелязва, че броят на агенциите, които подлежат на процедурата за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, е нараснал вече значително през последните години – от 8 през 2000 г. на 21 децентрализирани и три изпълнителни агенции през 2007 г., без да се включват три агенции, одитирани от ЕСП, но неподлежащи на освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета от Парламента;
3. Посочва, че бюджетният орган е дал разрешение за разкриване на 3487,5 длъжности в щатните разписания на децентрализираните агенции; отбелязва, че според предоставените от ЕСП документи са попълнени 2823 длъжности, в допълнение към 961,5 длъжности за договорно наети служители и национални експерти;
4. Приветства горепосочения доклад на Комисията относно последващите действия по отношение на решението за освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за финансовата 2006 г.;
5. Посочва отново, че правото на Общността не съдържа определение на агенция и подкрепя определението на агенциите като „органи, създадени от Общностите, които притежават правосубектност”¹; припомня трите категории агенции, които отговарят на това определение, а именно децентрализирани агенции, изпълнителни агенции и други органи;
6. Във връзка с това посочва отново термина „децентрализирани агенции” като общ термин за традиционните агенции; счита, че терминът „регулаторна агенция”, който все повече се използва като родов термин, е подвеждащ, тъй като не всички децентрализирани агенции имат регулаторни функции;
7. Припомня, че децентрализираните агенции се създават от европейския законодател по редица причини, като например предоставянето на определени услуги, използването на специализирани познания, изпълнението на функции по регулиране и контрол;

¹ Вж. доводите, които се посочват в проучването на отдел „Бюджетно подпомагане” на Европейския парламент относно освобождаването от отговорност на агенциите във връзка с изпълнението на бюджета, декември 2006 г.

8. Счита утвърждаването на бюджета на децентрализираните органи и оценката на изпълнението на съответния бюджет за основни отговорности на своята комисия по бюджети;
9. Настоятелно призовава ЕСП, с оглед гарантирането на прозрачност, да разгледа трите категории агенции в следващия си годишен доклад;
10. Отбелязва, че ЕСП констатира подобрене по отношение на финансовата дисциплина в сравнение с финансовата 2006 година, но че въпреки това при набирането на персонал и възлагането на обществени поръчки в някои от агенциите все още се наблюдават слабости, с които разпоредителите с бюджетни кредити трябва да се справят;
11. Изразява съжаление от факта, че ЕСП отново констатира сериозни проблеми във връзка с прилагането на правилата за възлагане на обществени поръчки и Правилника за длъжностните лица в много агенции; не е готов да приеме наличието на тези слабости години наред; счита, че преразглеждането на Регламент (ЕО, Евратом) № 2343/2002 няма да помогне за отстраняването на тези проблеми и че е необходима основна преработка на правната рамка;
12. Отбелязва изявлението на Комисията, че е осигурена необходимата подкрепа за тези агенции, които желаят да преминат към счетоводна отчетност на базата на текущо начисляване (АВАС); отбелязва, че в някои случаи агенциите считат подкрепата за недостатъчна;

Планиране и изпълнение на бюджета

13. Отбелязва, че въпросът с агенциите, които надценяват касовите си потребности, беше обхванат от преразгледания Регламент (ЕО, Евратом) № 2343/2002, в който са предвидени разпоредби, включващи по-обвързващо задължение на агенциите да представят в своите искания за плащане точни прогнози на действителните си касови потребности през годината, за да се избегнат ненужни парични потоци;
14. Настоятелно призовава Комисията да разгледа съкращаването на личния състав, за да се намалят излишъците в случай на ниско равнище на изпълнение и устойчиво високи проценти на незаетите длъжности, което също ще доведе до намаляване на целевите приходи;
15. Отбелязва, в тази връзка, трудностите, с които децентрализираните агенции се сблъскват при набирането на висококвалифициран персонал и експерти; приканва Комисията и Европейската служба за подбор на персонал да положат повече усилия за подпомагане на агенциите;
16. Настоятелно призовава Комисията да продължава да контролира изпълнението на бюджета на агенциите за 2008 и 2009 г. и да направи необходимите корекции в бюджетните предложения на агенциите;
17. Приветства усилията на Комисията след изготвянето на предварителния проектобюджет (ППБ) систематично да взема предвид установяваните впоследствие излишъци (в случая на ППБ за 2009 г. – излишъците за година n-2) при определяне на участието на Общността; с цел подобряване на прозрачността и

ефикасността призовава Комисията, като основно правило, да предоставя подробна информация относно процедурите за определяне и осчетоводяване на всички видове целеви приходи, с които разполагат агенциите, по-конкретно получените от излишъци от предходните години;

18. Приветства решението на Комисията да изпълни исканията на бюджетния орган да вземе предвид целевите приходи при съставянето на предварителния проектобюджет (ППБ) за децентрализираните агенции за 2009 г.; счита, че това несъмнено е стъпка към по-висока степен на бюджетна прозрачност;
19. Обръща внимание върху факта, че настоящото ползване на инструменти за целеви приходи все още носи рискове за прозрачността на бюджета и доброто финансово управление на средствата на ЕС, тъй като все още е трудно да се направи оценка на целевите приходи, а различните видове приходи, годината на генерирането им и процедурите по освобождаване на целевите приходи не позволяват включването им по ясен начин в бюджетното планиране и управление;
20. Отбелязва, че през 2007 г. три изпълнителни агенции са поели задължения за около 550 000 000 EUR от средствата за финансиране по програми на Общността; в допълнение към бюджетните кредити за оперативни разходи 47 000 000 EUR са били използвани за административни цели, т.е. за дейността на съответната изпълнителна агенция; отбелязва, че 119 временно наети служители и 279 договорно наети служители са работили в тези агенции;
21. Отново посочва факта, че сумите, получени от пакетите за оперативните програми, се използват за финансиране на чисто административни операции; приканва своята комисия по бюджетен контрол да следи внимателно бъдещото развитие по отношение на предоставянето на административни задачи на Комисията за извършване от външни изпълнители;
22. Отбелязва, че Агенцията за снабдяване на Евратом работи като административно звено на Комисията, което намира отражение в бюджетната номенклатура и във факта, че генералният директор е служител на Комисията;

Съответствие с финансовите разпоредби и с Правилника за длъжностните лица

23. Отбелязва, че сериозен проблем е фактът, че редица агенции непрекъснато биват критикувани за неспазване на разпоредби като Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002, и по-специално правилата за възлагане на обществени поръчки, както и Правилника за длъжностните лица; отбелязва, че основната причина е, че голяма част от правилата са предназначени за по-големи институции и че повечето от малките агенции не разполагат с критична маса, за да могат да изпълняват тези нормативни изисквания;
24. Изразява съжаление, че Комисията, въпреки искането на Парламента, посочено в неговите резолюции за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2006 г., не е представила бързо решение и по тази причина отново приканва Комисията да потърси бързо решение с оглед повишаване на ефективността чрез групиране на административните функции на различни агенции;

25. Насърчава Комисията да положи повече усилия за предоставяне на необходимата административна помощ на относително малките агенции, и по-специално на новосъздадените агенции; като има предвид лошия опит от миналото, призовава Комисията във възможно най-кратък срок да изготви специални насоки за агенциите относно прилагането на финансовите правила във връзка с набирането на персонал, възлагането на обществени поръчки и т.н.;
26. Във връзка с това ще направи много внимателна оценка на проучването под заглавие „Възможност и приложимост на създаването на общи служби за подпомагане на агенциите на ЕС”, изготвено по поръчка на неговите комисия по бюджети и комисия по бюджетен контрол;

Вътрешен одит

27. Изразява удовлетворение от факта, че в своя годишен доклад за дейността за 2007 г. службата за вътрешен одит на Комисията оттегли резервата си от предходната година, когато заяви, че не е в състояние да одитира всяка от действащите децентрализирани агенции веднъж годишно, поради недостиг на ресурси;
28. Приветства прагматичното сътрудничество между вътрешния одитор на Комисията и вътрешните одитори и други лица, на които е възложено извършването на вътрешни одити в агенциите;
29. Припомня, че в своите резолюции за освобождаване на агенциите от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2006 г. Парламентът отправи към тях запитване дали и как спазват задължението съгласно Регламент (ЕО, Евратом) № 2343/2002 да изпращат на органа, който отговаря за освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, и на Комисията годишен доклад за вътрешните проверки; изразява съжаление от факта, че въпреки че 21 агенции са обект на процедурата за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2007 г., Парламентът е получил такива доклади само от две от тях (Европейски център за развитие на професионалното обучение и Европейска агенция за авиационна безопасност);

Оценка на резултатите от дейността на агенциите

30. Отбелязва, че Комисията предприе последващи мерки във връзка с резолюциите за освобождаване от отговорност на агенциите за 2006 г. и през септември 2008 г. финализира следните документи:
 - а) преглед на оценката на децентрализираните агенции, съдържащ списък на агенциите, на които вече е направена оценка и резюме на основните заключения;
 - б) документ за състоянието и планирането на процеса на оценка на децентрализираните агенции; и
 - в) „Обширно проучване на децентрализираните агенции: общ анализ на заключенията от оценката”, изготвено от външен изпълнител;
31. Изразява увереност, че оценката на децентрализираните агенции, която беше

започната и се контролира от Комисията и следва да бъде завършена до края на 2009 г., ще допринесе за оценката на пропуските и недостатъците на агенциите; изразява задоволство от факта, че Комисията създаде компетентна група, която да започне проучването;

32. Припомня извършваната от Комисията хоризонтална оценка на децентрализираните агенции, посочена в горепосоченото съобщение, резултатите от която следва да са налице до 2009-2010 г.; призовава Комисията да гарантира, че оценките на агенциите стават по-прозрачни в интерес както на самите агенции, така и на заинтересованите страни;

Дисциплинарни процедури

33. Припомня, че в своите резолюции за освобождаване от отговорност за 2006 г. относно агенциите Парламентът призовава агенциите да обмислят създаването на свой междуинституционален дисциплинарен съвет; отбелязва, че е постигнат напредък, но все още съществуват трудности, по-специално във връзка с проблеми по намирането на служители със съответната професионална степен, които да бъдат включени в състава на съвета; призовава агенциите да информират органа по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета относно възможностите за създаване на междуинституционален дисциплинарен съвет и, по целесъобразност, да представят алтернативно решение;

Специален доклад № 5/2008 на ЕСП

34. Приветства навременното публикуване от страна на ЕСП на горепосочения специален доклад и настоятелно призовава децентрализираните агенции да вземат предвид посочените в доклада слабости, както и да предприемат действия в съответствие с препоръките на ЕСП;
35. Изтъква, че основните актове на агенциите на ЕС трябва да включват ясно определение на техните задачи и правомощия и да подчертават, че дейността на агенциите се ръководи от подход, основан на постиженията;
36. Подчертава, че агенциите трябва да разработват многогодишни работни програми в съответствие с многогодишната стратегия на Общността за сектора; съответната годишна работна програма следва да определя ясни, конкретни и измерими цели, които следва да съставят основата за действия, ресурси, подходи и графици с цел да се гарантира постигането на очакваните резултати; подчертава, че работната програма следва да спазва рамките на бюджета на всяка агенция, одобрен от бюджетния орган;
37. Изисква от управителните съвети на агенциите на ЕС да съгласуват в максимална степен планирането на задачите и на ресурсите (финансови и човешки) чрез въвеждането на система за бюджетиране/управление по дейности (АВВ/АВМ) и подчертава, че агенциите се подчиняват на принципа за добро финансово управление и бюджетна дисциплина;
38. Отбелязва, че работата на всяка агенция следва да се съпътства от оценка на риска, за да се оптимизират разходите, както и управлението на човешките ресурси;

39. Препоръчва ЕСП да продължава да осъществява периодичен одит на изпълнението на агенциите, но да се съсредоточи още повече върху вътрешната ефективност на агенциите и да прави оценка на това в каква степен се изпълняват препоръките ѝ;

Междуинституционален диалог за обща рамка за агенциите

40. Припомня предложението, направено в горепосочената негова резолюция, междуинституционалната работна група да търси отговор, наред с другото, на необходимостта от стандартен подход за представяне на дейността на агенциите през съответната финансова година;
41. Приветства решението на Председателския съвет, взето на 18 декември 2008 г. за сформиранието на делегация на Парламента от петима членове към междуинституционалната работна група за разглеждане ролята на регулаторните агенции;
42. Счита горепосочената си резолюция относно стратегията за бъдещото уреждане на институционалните аспекти на регулаторните агенции като мандат за дейността на делегацията на Парламента в рамките на междуинституционалната работна група;
43. Набляга върху необходимостта от определяне на минимални общи стандарти във връзка със създаването на децентрализирани агенции в бъдеще;
44. Отправя искане към Комисията и агенциите междувременно да предоставят финансовата документация, изготвена от агенциите, в пълен, съпоставим и актуализиран вид, на общия уебсайт, създаден от Комисията и децентрализираните агенции към вътрешния сайт на Комисията;
45. Призовава междуинституционалната работна група, предвид освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2007 г., да разгледа:
- причините за проблемите при изпълнението на бюджета, по-специално неприлагането на подход от върха към основата по отношение на бюджетите и персонала на агенциите,
 - въпроса защо в редица агенции непрекъснато възниква проблем със спазването на правилата за набиране на персонал и възлагане на обществени поръчки,
 - придобитите знания от конкретната работа на Европейската служба за борба с измамите във връзка с агенциите,
 - как може да се повиши разходната ефективност при прилагането на политиките от страна на агенциите, например чрез групиране на административните функции на различни агенции,
 - как различните поддържащи функции и услуги на Комисията могат да станат по-ефективни, с цел да се отговори по-бързо на нуждите на агенциите;

o

o o

46. Възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на агенциите, предмет на процедурата по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, Съвета, Комисията и Европейската сметна палата.