



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 24.4.2015
COM(2015) 179 final

POROČILO KOMISIJE

Poročilo o napredku glede izvajanja skupnega pristopa za decentralizirane agencije EU

Skupni pristop za decentralizirane agencije EU, o katerem so se julija 2012 dogovorili Evropski parlament, Svet in Komisija, opredeljuje bolj usklajen in učinkovitejši okvir za delovanje agencij.

Komisija se je zavezala, da bo spremljala ta sporazum, po potrebi v sodelovanju z agencijami. Glavni cilji Komisije pri izvajanju skupnega pristopa so bolj uravnoteženo upravljanje, izboljšana učinkovitost in odgovornost ter večja skladnost. Ti cilji so še pomembnejši v času, ko je učinkovita in odgovorna raba virov bistvena.

V svojem časovnem načrtu iz decembra 2012 je Komisija natančno določila, kako namerava nadalje ukrepati v zvezi s skupnim pristopom: naštela je številne pobude, pri katerih je bilo potrebno njeno ukrepanje in/ali ukrepanje agencij, držav članic, Evropskega parlamenta in Sveta. Pobude so določbe skupnega pristopa neposredno pretvorile v oprijemljive rezultate. Časovni načrt določa roke za tiste rezultate, za katere je odgovorna Komisija (30 pobud) in poudarja pet pobud, ki jih Komisija vidi kot prednostne naloge. Poleg tega navaja področja, na katerih je potrebno sodelovanje z agencijami, pa tudi področja, na katerih so agencije skupni pristop že začele izvajati.

Vzporedno z ukrepi, naštetimi v časovnem načrtu, izvajanje skupnega pristopa zahteva prilagoditev ustanovitvenih aktov obstoječih agencij po analizi posameznih primerov ter prilagoditev ali sprejetje drugih zakonodajnih aktov (kadrovski predpisi¹, okvirna finančna uredba²).

To je drugo poročilo o izvajanju časovnega načrta, ki ga je predložila Komisija. Osredotoča se zlasti na napredek od sprejetja prvega poročila³ decembra 2013 glede ukrepov časovnega načrta, ki so v pristojnosti Komisije. V preteklem letu je Komisija že bistveno napredovala pri izvajanju časovnega načrta, kar med drugim vključuje sprejetje smernic o standardnih določbah za sporazume o sedežu decentraliziranih agencij EU, informativni priročnik za decentralizirane agencije EU, smernice za preprečevanje in obvladovanje nasprotij interesov v decentraliziranih agencijah EU in smernice o oblikovanju proračuna in decentraliziranih agencijah.

1. Dober napredek pri izvajanju časovnega načrta

V časovnem načrtu je Komisija za leto 2013 in obdobje od leta 2013 določila ambiciozen program. Službe Komisije in decentralizirane agencije so skupaj veliko storile.

¹ UL L 287, 29.10.2013, str. 15.

² UL L 328, 7.12.2013, str. 42.

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

a. Ustanovitev agencij

Leta 2014 so službe Komisije s prispevki agencij pripravile zagonski nabor orodij, ki zajema postopke, ki jim je treba slediti ob ustanavljanju agencije⁴. Ta navodila so na voljo agencijam in partnerskim generalnim direktoratom ter se nenehno posodablja.

To ravnanje je zlasti smiselno v okviru vzpostavitve Enotnega odbora za reševanje (SRB), novega organa EU, oblikovanega leta 2014⁵. SRB je organ za reševanje za bančno unijo in bo deloval v tesnem sodelovanju z nacionalnimi organi za reševanje sodelujočih držav članic. Organ bo 1. januarja 2015 začel pripravljati načrte reševanja kreditnih institucij in naj bi od 1. januarja 2016 deloval v celoti. V skladu s skupnim pristopom bi bilo treba na podlagi smernic, ki jih je v ta namen pripravila Komisija leta 2013, čim prej podpisati sporazum o sedežu med Enotnim odborom za reševanje in belgijskimi organi.

Trenutno sedem agencij⁶ še nima sklenjenih ustreznih sporazumov o sedežu. Komisija zato znova poziva zadevne države članice⁷ in agencije, naj čim prej nadaljujejo s podpisom teh sporazumov⁸.

b. Delovanje agencij

Na podlagi povratnih informacij agencij je Komisija izdala smernice za programski dokument agencij⁹ (velja od leta 2016) ter predlogo za konsolidirano letno poročilo o dejavnostih agencij¹⁰ (velja od leta 2015), skladno z zahtevami, ki jih je postavila okvirna finančna uredba. Ti dokumenti¹¹ bodo podpirali agencije pri pripravi teh dveh ključnih instrumentov, tj. dokumenta za poročanje, prvič za proračunsko leto 2014, in programskega dokumenta od proračunskega leta 2017 naprej, ter tako pomagali okrepiti skladno upravljanje in odgovornost v agencijah.

V razmerah omejenih finančnih in kadrovskih virov so si Komisija in agencije še naprej prizadevale za prepoznavanje in uvajanje strukturnih ukrepov za racionalizacijo delovanja navedenih ukrepov:

- zagotavljanje storitev¹²: marca 2014 so službe Komisije sprejele navodila o porazdelitvi stroškov storitev za generalne direktorate in službe Komisije. Čeprav navodila ne veljajo za decentralizirane agencije, določajo osnovna načela za notranjo

⁴ Ukrep časovnega načrta št. 10.

⁵ Člen 64 ustanovitvene uredbe Enotnega odbora za reševanje (Uredba (EU) št. 806/2014 z dne 15. julija 2014, UL L 225/1, 30.7.2014) predvideva, da če je to skladno s posebno naravo odbora, finančne določbe temeljijo na okvirni finančni uredbi, sprejeti za organe, vzpostavljene na podlagi PDEU v skladu s členom 208 Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta.

⁶ CPVO, EASA, EMA, ERA, ESMA, Eurofound, FRONTEX.

⁷ Francija, Nemčija, Združeno kraljestvo, Irska, Poljska.

⁸ Ukrep časovnega načrta št. 8.

⁹ Ukrep časovnega načrta št. 26.

¹⁰ Ukrep časovnega načrta št. 31.

¹¹ C(2014) 9641.

¹² Ukrep časovnega načrta št. 12.

porazdelitev stroškov, npr. enakovredno obravnavo strank, preglednost in pravilo neprofitnosti. Za zagotavljanje doslednosti predlagajo tudi osnovni stroškovni model in predlogo letnega poročila. Komisija pripravlja podobna navodila za druge institucije, decentralizirane agencije in organe. V tem okviru je Komisija pozorno upoštevala splošna načela, ki so jih agencije predlagale v zvezi s storitvami, ki jih zagotavlja Komisija (npr. preglednost, v podporo usmerjen pristop, učinkovitost, pravočasnost, skladnost in odgovornost);

- pregled sporazumov o ravni storitve (SLA)¹³: sporazumi o ravni storitve med agencijami in Uradom Evropske komisije za vodenje in izplačevanje posameznih pravic (PMO) so bili ponovno izpogajani, kar pomeni racionalizacijo pogojev na podlagi pregledne metode za izračunavanje dejanskih povprečnih stroškov. Drugi sporazumi o ravni storitve bodo v skladu z novimi navodili pregledani v prihodnosti;
- podpora na področju javnega naročanja¹⁴: razvita so bila dodatna navodila v zvezi z udeležbo agencij pri povabilih k oddaji ponudb in razpisih za naročila, ki jih razpiše Komisija, kadar obstaja potencial za povečanje učinkovitosti. Komisija agencijam na tem področju zagotavlja tudi splošno podporo. Zagotavlja predvsem prilagojeno finančno izobraževanje za agencije, ki so s Komisijo podpisale sporazum o ravni storitve. Komisija omogoča tudi dostop do svoje finančne službe za pomoč uporabnikom, ki od agencij prejme približno tretjino vprašanj v zvezi s finančnim upravljanjem. Poleg tega lahko agencije do vseh informacij o upravljanju javnih naročil in pogodb dostopajo na posebnem intranetnem spletišču;
- podpora na področju potrjevanja zaključnih računov subjektov: člen 208(4) finančne uredbe določa, da neodvisni zunanji revizor preveri letne zaključne račune posameznih organov. V ta namen je Komisija dala agencijam na voljo svojo okvirno pogodbo o reviziji in nadzoru. Medtem ko vsaka agencija ostaja v celoti odgovorna za podpisano posamično pogodbo, so bile v tesnem sodelovanju z Evropskim računskim sodiščem pripravljene specifikacije za zagotavljanje doslednosti s praksami Sodišča in dodano vrednostjo poročila, ki ga predloži zunanji izvajalec.

V zvezi z racionalizacijo mednarodnih dejavnosti agencij so bili med večino partnerskih generalnih direktorats in agencijami podpisani ali so v postopku podpisovanja delovni dogovori za zagotavljanje, da agencije delujejo v okviru svojega mandata in institucionalnih okvirov¹⁵, zlasti kadar so zadevne določbe o mednarodnih dejavnostih, ki so vključene v ustanovitvene akte agencij, bolj splošnega značaja. Komisija bo nadaljevala s pregledom tega postopka.

V zvezi s pomembnim vprašanjem preprečevanja in upravljanja nasprotij interesov¹⁶ je Komisija izdala smernice decembra 2013. Komisija poziva agencije, da takoj sprejmejo posamezne okvire v zvezi z nasprotjem interesov v skladu s temi smernicami. Agencije morajo tako najti primerno ravnotežje med obvladovanjem nasprotij interesov in ohranjanjem svoje zmožnosti pridobivanja najboljšega možnega znanstvenega svetovanja. Komisija

¹³ Ukrep časovnega načrta št. 13.

¹⁴ Ukrep časovnega načrta št. 14.

¹⁵ Ukrep časovnega načrta št. 17.

¹⁶ Ukrepi časovnega načrta št. 33 do 35.

opozarja, da so agencije pravno neodvisni subjekti, zato so same odgovorne za način, kako obravnavajo vprašanje nasprotij interesov v praksi ter predvsem za to, kako uveljavljajo in nadzirajo spoštovanje ključnih načel v zvezi s tem, pa tudi, kako o tem poročajo.

Za spodbujanje izmenjave dobrih praks o izmenjavi tajnih podatkov EU¹⁷ je Komisija vzpostavila mrežo uradnikov decentraliziranih agencij EU, ki so odgovorni za varnost. Cilj mreže so redna interaktivna srečanja (vsaj enkrat letno), ki služijo kot platforma za poglobljeno izmenjavo dobrih praks in izkušenj o ravnanju s tajnimi podatki EU na splošno in zlasti o izmenjavi tajnih podatkov EU. Poleg tega Komisija preko sklenjenih sporazumov o ravni storitve številnim agencijam zagotavlja podporo na drugih varnostnih področjih, kot so službene izkaznice, usposabljanja s področja varnosti, svetovanje o fizičnem varovanju stavb itn.

c. Ocenjevanje, revizija in OLAF

Komisija nadaljuje z revizijo svojih smernic za ocenjevanje¹⁸. Agencije so sodelovale v tem postopku. Te smernice veljajo za vsa ocenjevanja, ki jih izvajajo službe Komisije, in bodo tvorile osnovo za priročnik za ocenjevanje agencij, pripravljen v okviru njihove mreže za razvoj učinkovitosti.

Služba za notranjo revizijo (IAS) je pri uvedbi svojega revizijskega programa na ravni portfelja sprejela pristop ocenjevanja tveganja. Vsaki agenciji se dodeli ocena tveganja, ki temelji na več opredeljenih merilih. Ocene tveganja revidiranih subjektov se pregledujejo letno. O pogostosti, vrsti revizij in zajetih postopkih se odloča glede na oceno tveganja subjekta, dopolnjeno s specifičnimi informacijami o tveganju na ravni postopka. Poleg tega se pripravljajo ustrezne določbe za zagotavljanje minimalne revizijske pokritosti za subjekte z nižjim tveganjem. V zvezi s spremljanjem izvajanja priporočil se pozornost preusmerja s periodičnega/letnega izvajanja na stalno spremljanje in nadaljnje ukrepe na podlagi neizpolnjenih priporočil. Skladno z novo listino Službe za notranjo revizijo za agencije in druge avtonomne organe IAS po potrebi ponuja sodelovanje in usklajevanje s skupino za notranjo revizijo za zagotavljanje optimalne revizijske pokritosti.

OLAF je januarja 2014 organiziral dve delavnici za agencije, na katerih je zagotovil dodatna postopna navodila, kako naj pripravijo svojo strategijo za boj proti goljufijam. OLAF je kasneje različnim agencijam nudil tudi individualno pomoč. Do zdaj so strategijo za bolj proti goljufijam že sprejele agencije EFCA, CEDEFOP, EASA, EIGE, EIOPA, ESMA in UUNT. EBA končuje svojo strategijo za boj proti goljufijam.

d. Upravljanje finančnih in kadrovskih virov ter proračunski postopek

Leta 2013 so se Evropski parlament, Svet in Komisija dogovorili o vzpostavitvi medinstitucionalne delovne skupine za vire agencij v okviru usklajevanja proračuna EU za leto 2014. Kot določa večletni finančni okvir 2014–2020 so se tri institucije zavezale k progresivnemu zmanjševanju števila zaposlenih v vseh institucijah, organih in agencijah EU za 5 % v petih letih in se dogovorile o potrebi po natančnejšem in trajnejšem pregledu razvoja decentraliziranih agencij za zagotavljanje usklajenega pristopa. Medinstitucionalna delovna

¹⁷ Ukrep časovnega načrta št. 37.

¹⁸ Ukrep časovnega načrta št. 45.

skupina za vire agencij se je leta 2014 srečala dvakrat in bo svoje delo po načrtih nadaljevala do konca leta 2017, ko se pričakuje sprejem proračuna za leto 2018 in naj bi se dosegel cilj 5 %.

Po novi okvirni finančni uredbi je orodje načrtovanja za upravljanje človeških virov (tj. večletni načrt kadrovske politike) del novega enotnega programskega dokumenta, ki združuje letne in večletne delovne programe z načrtovanjem kadrovske in finančne virov. To novo orodje¹⁹ bodo agencije prvič uporabile pri načrtovanju programov za leto 2017. Poleg tega so bile oblikovane nove smernice za poročanje s ciljem racionalizacije zahtev o poročanju, tj. združevanju vidikov kadrovskega poročanja s finančnim poročanjem in poročanjem o dejavnosti.

Po temeljitem posvetovanju z agencijami so službe Komisije izdale smernice²⁰ o prilagojenih kazalnikih uspešnosti za ocenjevanje rezultatov, ki so jih dosegli izvršni direktorji agencij²¹. Ti kazalniki prispevajo k delu Evropskega parlamenta in Sveta v okviru postopka za podelitev razrešnice agencijam.

Zadnja reforma kadrovske predpisov je omogočila poenostavljen postopek v zvezi z uporabo izvedbenih predpisov v agencijah. Poleg tega je prišlo do nadaljnje poenostavitve zaradi novih smernic²², ki so jih za sprejetje izvedbenih predpisov pripravile službe Komisije, kar omogoča prihranek časa in virov, ki so vključeni v postopek. Nadalje so bili oblikovani vzorčni izvedbeni predpisi na področju zaposlovanja in poklicne poti v agencijah, da bi se izognili različnim pravilom v posameznih agencijah. Ti vzorčni izvedbeni predpisi so bili rezultat sodelovanja med službami Komisije in agencijami.

V zvezi z upravnimi poizvedbami in disciplinskimi postopki so službe Komisije tesno sodelovale z agencijami pri oblikovanju medagencijske disciplinske skupine preiskovalcev. To je vključevalo tudi organizacijo intenzivnih usposabljanj s strani Komisije.

Službe Komisije bodo nadaljevale delo na oblikovanju priročnika za notranje načrtovanje in napovedovanje prihodkov na podlagi dobrih praks, da bi agencijam pomagale zmanjšati stopnje prenosov in razveljavitev, kjer se to dogaja²³.

2. Revizija ustanovitvenih aktov agencij

Komisija je leta 2014 predlagala prilagoditev ustanovitvenega akta Evropske policijske akademije (CEPOL) načelom, določenim v skupnem pristopu. Predlog upošteva tudi ustrezne določbe v revidirani okvirni finančni uredbi. Revizija je bila potrebna za dodelitev ustreznega pravnega mandata in potrebnih sredstev za izvajanje programa EU za usposabljanje na področju kazenskega pregona. Predlog je v skladu s sklepom sozakonodajalcev, da se Cepol

¹⁹ Ukrep časovnega načrta št. 26.

²⁰ SWD(2015)62.

²¹ Ukrep časovnega načrta št. 89.

²² Ukrep časovnega načrta št. 87.

²³ Ukrep časovnega načrta št. 82.

preseli v Budimpešto. Začetni predlog Komisije o združitvi Cepola in Europol sta sozakonodajalca zavrnila.

V primeru revizije ustanovitvenih aktov Cepola, Eurojusta, Europol in UUNT je Komisija predlagala pomembne elemente reforme, da bi se zagotovilo izvajanje skupnega pristopa v celoti. Komisija opozarja na medinstitucionalno zavezo, da se takšne revizije ustanovitvenih aktov agencij uporabi kot priložnosti za izvajanje skupnega pristopa in posledično skladnost z njim, kot so krepitev nadzorne vloge upravnega odbora (vključno z zagotavljanjem polne udeležbe Komisije), zagotavljanje preglednega izbirnega postopka direktorjev, potreben sprejem programskega dokumenta z večletno komponento, možna vzpostavitev izvršilnega odbora, kadar to zagotavlja večjo učinkovitost, in zavezanost k boljšim nadaljnjim ukrepom v zvezi z ocenjevanji in revizijami. Ob upoštevanju tekočih medinstitucionalnih razprav o reviziji ustanovitvenih aktov določenih agencij Komisija obžaluje pomanjkanje politične zavezanosti za zagotavljanje spoštovanja skupnega pristopa za decentralizirane agencije EU, zlasti v zvezi z vlogo ali sestavo vodstvenih struktur agencij.

Komisija pozdravlja sprejem revidirane ustanovitvene uredbe Agencije za evropski GNSS (GSA)²⁴ v letu 2014, ki je bila v veliki meri usklajena z načeli, določenimi v skupnem pristopu.

3. Vloga predstavnikov Komisije v odborih agencij

Leta 2013 predstavniki Komisije v upravah agencij niso aktivirali sistema obveščanja/opozarjanja, ki ga vzpostavlja skupni pristop. Opozoriti je treba, da ima to orodje politično in ne pravne razsežnosti. Predstavniki Komisije nima pravne možnosti zadržanja sklepa, ki ga sprejme upravni odbor. Vendar sistem predstavnikom Komisije omogoča, da uradno nasprotujejo sklepu odborov, da bi se zagotovila skladnost s politikami EU in združljivost dejavnosti agencij z njihovim mandatom ter zadevno zakonodajo EU, in da nato obvestijo Evropski parlament in Svet.

Predstavniki Komisije v odborih agencij so še naprej podpirali izvajanje skupnega pristopa s strani agencij, in sicer z nadaljnjimi ukrepi pri izvajanju časovnega načrta v vsaki posamezni agenciji, s pregledovanjem napredka in obveščanjem partnerskih generalnih direktorátov in centralnih služb v primeru težav.

Zlasti če odredbodajalci Komisije na podlagi prenosa pooblastil agencije izjemoma pooblastijo za naloge izvrševanja proračuna, bi se morali ti zanašati na rezultate nadzora in kazalnike, ki jih je sporočila agencija, ter posledično pridobiti zagotovila o doseganju ciljev notranjega nadzora glede zadevnega izvrševanja proračuna. V tem okviru se lahko posamezni odredbodajalci na podlagi prenosa pooblastil opirajo tudi na informacije, ki so jih zbrali predstavniki Komisije v odboru agencije.

4. Sklepi

²⁴ UL L 150, 20.05.2014, str. 72.

V skladu s predhodnimi zavezami v letih 2013 in 2014 si je Komisija močno prizadevala za izvajanje ukrepov iz časovnega načrta, ki so v njeni pristojnosti, da bi pospešila nadaljnje ukrepanje za skupni pristop za decentralizirane agencije EU. Komisija je ob pripravi svojih zakonodajnih predlogov izvedla tudi natančno analizo posamičnih primerov, da je zagotovila njihovo skladnost s skupnim pristopom. Glavni cilj njenega dela je bilo zagotavljanje bolj uravnoteženega upravljanja, izboljšane učinkovitosti in odgovornosti ter večje skladnosti.

Izvajanje časovnega načrta skupnega pristopa je temeljilo na obsežnem delu Komisije, pa tudi decentraliziranih agencij, ki so aktivno sodelovale v postopku. Komisija pozdravlja proaktivni pristop agencij in se je seznanila s poročilom o ukrepih časovnega načrta v pristojnosti agencij, ki ga je februarja 2015 podprla mreža evropskih agencij.

V okviru skupnega pristopa izvedene reforme ostajajo velikega pomena v prihodnjih letih. Komisija bo še naprej branila načela, določena v skupnem pristopu, in poziva Evropski parlament, Svet, države članice in same agencije, naj se ji pri tem pridružijo, zlasti v zvezi z vprašanji, ki so v njihovi neposredni pristojnosti.