



Брюксел, 23.3.2018г.
COM(2018) 152 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

Реформа на административната структура на Европейските училища

1 Въведение

Мисията на Европейските училища (ЕУ) е да предоставят многоезично и мултикултурно доучилищно, основно и средно образование (включително Европейска диплома за средно образование) на децата на служителите в институциите на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съюза“). В това си качество ЕУ допринасят за привлекателността на европейската публична служба.

ЕУ са междуправителствена организация, създадена от държавите — членки на ЕС, и Съюза, които са договарящи се страни по Конвенцията за определяне на статута на Европейските училища¹. В шест държави — членки на ЕС, са разположени общо 13 ЕУ² и те имат статут на публични органи в страните, в които се намират. Във върховния орган за вземане на решения — управителния съвет — участват държавите членки, Европейската комисия (от името на Съюза) и представители на родителите, персонала и други заинтересовани страни³. Всеки член на този съвет, включително Комисията, разполага с едно място и един глас. Председателството на ЕУ е на ротационен принцип между държавите — членки на ЕС, и се сменя всяка учебна година, а за общото управление на системата се грижи генералният секретар на ЕУ, който представлява управителния съвет.

Съгласно член 25 от посочената конвенция Европейската комисия участва в бюджета на ЕУ с финансови вноски от името на Съюза. Тези вноски покриват разликата между общия размер на разходите на ЕУ и общата сума на другите приходи. Този най-голям приход в бюджета на училищата (около 60 % през 2017 г.) се използва за осигуряване на заплатите на наетите на местно ниво учители и административен персонал, за допълване на националните заплати на командированите учители и за административните разходи⁴. Друг основен източник на приходи — от държавите членки (около 18 % през 2017 г.) — са командироването и плащането на националните възнаграждения на учителите в ЕУ и други членове на персонала. Останалата част от приходите се състоят от вноските на други органи и дружества, децата на чийто

¹ Официален вестник L 212, 17.8.1994 г., стр. 0003—0014, специално издание на български език: гл. 16, т. 001, стр. 16—28.

² Аликанте, Брюксел I („Юкл“ + „Беркендал“), Брюксел II („Уолюе“), Брюксел III („Иксел“), Брюксел IV („Лакен“), Франкфурт на Майн, Мол, Берген, Карлсруе, Мюнхен, Варезе, Люксембург I и Люксембург II в шест държави (Белгия, Нидерландия, Германия, Италия, Испания и Люксембург) с общо записани през 2017 г. приблизително 27 000 ученици.

³ Също и Европейското патентно ведомство (за ЕУ Мюнхен), Европейската инвестиционна банка/ Европейския инвестиционен фонд (за ЕУ Люксембург от 2016 г.), Службата на Европейския съюз за интелектуална собственост (за ЕУ Аликанте от 2017 г.) и Европейската централна банка (за ЕУ Франкфурт от 2017 г.) — те имат право на глас само по свързани с ЕУ въпроси, включени в техните споразумения.

⁴ Разходи за сградния фонд на службата на генералния секретар на ЕУ, почистване, поддръжка, ИТ и образователна подкрепа в училищата.

персонал са записани в училищата (около 14 %, наречени “категория II“), а така също и от училищните такси и вноските на родители от категория III⁵ (около 8 %).

През последните години системата на Европейските училища (СЕУ) е изправена пред сериозни предизвикателства, що се отнася до нейното финансово управление. В годишните си доклади както Европейската сметна палата (наричана по-нататък „Сметната палата“), така и Службата за вътрешен одит (СВО) установяват известни недостатъци в периода на отчетните 2013 — 2015 г. В годишните си доклади за 2013 и 2014 г. Сметната палата отбелязва, че не е в състояние да гарантира, че консолидираните отчети на ЕУ не са засегнати от съществени нередности. В докладите си за 2015 и 2016 г. обаче Сметната палата не открива съществени грешки в окончателните консолидирани финансови отчети.

СВО изтъква някои пропуски във вътрешния контрол и подчертава риска от неправилно използване на средствата на ЕУ.

Недостатъците във финансовото управление на ЕУ не застрашават законосъобразността и редовността на плащанията в полза на ЕУ от страна на Комисията (в лицето на Генерална дирекция (ГД) „Човешки ресурси и сигурност“), тъй като тези плащания са особено добре регламентирани. Като основен вносител на средства в бюджета на ЕУ обаче Комисията настоява да се увери, че се дават необходимите гаранции с оглед на доброто финансово управление и редовността и законосъобразността на операциите на ЕУ.

Съответно, въз основа на одитните доклади и установената измама в отчетите на едно от училищата през 2012 г., в последните четири годишни отчета на ГД „Човешки ресурси и сигурност“ за дейността (от 2013 до 2016 г.) бе изразена резерва във връзка с репутацията по повод на финансовото управление на ЕУ. Освен това Комисията гласува „против“ при последните четири процедури за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета на ЕУ за 2012, 2013, 2014 и 2015 г. (докато всички други членове на управителния съвет гласуваха „за“).

В доклада си относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на ЕС за 2015 г.⁶ Европейският парламент (ЕП), позовавайки се на констатациите на Сметната палата и СВО, посочи някои слабости във финансовото управление на ЕУ.

Ето защо ЕП призова Комисията да изиграе изцяло ролята си във всички области на управление на ЕУ и поиска от нея да изготви съобщение до Парламента и Съвета

⁵ Останалите ученици — от категория I — са деца на персонала на институциите/органите на ЕС, които са освободени от училищни такси.

⁶ A8-0150/2017.

относно това как административната структура на ЕУ би могла да се реформира най-добре⁷.

Следователно целта на настоящото съобщение е да се изложи гледната точка на Комисията относно административната и финансовата структура на ЕУ и продължаващите реформи, които бяха предприети в тези области.

2 Напредък по реформата на административната структура на системата на Европейските училища

Важно е да се признае, че що се отнася до реформата на административната структура на СЕУ, вече са налице съществени постижения.

Най-голямото от тях е приемането през септември 2017 г. от управителния съвет на преработен финансов правилник на ЕУ⁸. Преразглеждането на финансовия правилник бе предприето по инициатива на Комисията, която в края на 2014 г. получи мандат от управителния съвет да започне разисквания по него. С новия правилник в СЕУ се въвежда нов модел на финансово управление. Той се заключава основно в постепенната централизация на длъжностите на разпоредителя с бюджетни кредити и счетоводителя. Също така Комисията приветства факта, че преработеният финансов правилник е съобразен в още по-голяма степен с Финансовия регламент на Съюза⁹, най-вече с бюджетните принципи, системите за вътрешен контрол (включително по-добро докладване и по-добра отчетност) и правилата за обществените поръчки.

Освен това, в опит да се преодолеят установените от одиторите пропуски, ЕУ предприеха редица мерки за насърчаване на доброто финансово управление и за борба с измамите, т.е. въвеждането на счетоводна отчетност на основата на текущо начисляване, докладването на резултатите от проверките и преустройството на рамката за вътрешния контрол (по-специално въведени са оценка на риска и регистър на риска и са преработени стандартите за вътрешен контрол). От 2014 г. е въведена длъжността „координатор на вътрешния контрол“, който съветва и напътства училищата и централната служба на ЕУ относно ефективните последващи действия след одитните препоръки и изграждането и прилагането на системата за вътрешен контрол. Към централната служба на ЕУ е създадено квалифицирано звено за обществените поръчки. Преразгледан и подобрен е принципът за разделянето на функциите и са приети правилата за мобилността на персонала на чувствителни длъжности (напр. командировани касиери), докато тези за наеманите на местно ниво касиери все още се обсъждат.

⁷ Препоръка 2015/PAR/0371.

⁸ Управителният съвет прие новия финансов правилник на 5 септември 2017 г. Реф. № 2017-12-D-21-en-1 <https://www.eursc.eu/BasicTexts/2017-12-D-21-en-1.pdf>.

⁹ Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1).

ЕУ бележат значителен напредък в справянето със структурния пропуск при вътрешния контрол на платежната система. По отношение на извършването на плащанията вече всички ЕУ са въвели подходящо разделение на правомощията. Вследствие на това СВО оцени, че рискът от измами, свързан с пропуска в платежната система, е намален в достатъчна степен, и приключи съответната препоръка¹⁰. Същото е потвърдено в доклада на Сметната палата за 2016 г.¹¹

Освен това финансовият правилник на ЕУ позволява на OLAF да провежда административни разследвания в училищата, в това число инспекции в контекста на защитата на финансовите интереси на Съюза от измами и други нередности. Отделно от това ЕУ въвеждат стратегия за борба с измамите и OLAF ще предложи, в рамките на административните споразумения, обучение по предотвратяване на измамите.

Нещо повече, постепенно бяха установени независими външни одити на годишните отчети на ЕУ и службата на генералния секретар. Вече са одитирани пет училища, а през следващите три години ще бъдат одитирани всички останали.

Като взема под внимание тези различни елементи, Комисията счита, че вече не е необходимо да поддържа своята резерва във връзка с репутацията в годишния си отчет за дейността за 2017 г.

Като се има предвид, че консултативната роля на централната служба на ЕУ по отношение на училищата е от основно значение, Комисията съдейства също така за укрепване на ресурсите, предназначени за подкрепата и насоките за вътрешния контрол и финансовото управление. По-специално по своя инициатива Комисията предложи на ЕУ консултации и обучение във връзка с отговорностите на разпоредителя с бюджетни кредити, програмирането и докладването, а така също и с изграждането на системата за вътрешен контрол. През октомври 2016 г. бе сключено споразумение за нивото на обслужване, с което на ЕУ се предлага да участват в организирано от Комисията обучение по финансови и бюджетни въпроси и такива, свързани с възлагането на обществени поръчки.

С докладите за 2015 и 2016 г. Сметната палата потвърждава напредъка, тъй като те не разкриват съществени грешки във финансовите отчети за 2015 г. По-положителните заключения на Сметната палата в сравнение с предишните доклади отразяват факта, че много от наложителните мерки, които ЕУ предприеха през последните години, започват да дават резултати.

Пълната реорганизация на административна структура и преструктурирането на вътрешния контрол са обаче дългосрочен процес. Това е отразено и в доклада на

¹⁰ Последващи действия на СВО по неизпълнените препоръки от одита на СВО относно управлението на касите и приходите в Европейските училища.

¹¹ Доклад относно годишните отчети на Европейските училища за финансовата 2016 г.: <https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=42117>

Сметната палата за 2016 г., в който, покрай отчетения напредък, е изразена също така сериозна резерва във връзка с трайни пропуски във вътрешния контрол при процедурите по наемане на работа, възлагане на обществени поръчки и плащания, което показва необходимостта от по-нататъшна реформа в административната структура на ЕУ.

3 Становище на Комисията относно реформата на административната структура на Европейските училища

На първо място, важно е да се напомни, че в отговор на резолюцията на ЕП от 2011 г.¹² през 2012 г. Комисията инициира дискусия в рамките на управителния съвет за промяна в модела на управление. В резултат на тази дискусия управителният съвет заключи, че промяна на конвенцията не е необходима, тъй като в рамките на настоящия модел той има правомощията да взема всякакви решения с цел преодоляване на недостатъците в системата на ЕУ.

Поради това Комисията признава, че действащата система на управление предлага достатъчно свобода на действие за постигане на необходимите реформи в различни области на СЕУ. Комисията ще продължи да играе своята роля и да предоставя на ЕУ насоки и подкрепа в рамките на действащата административно-управленска структура.

От друга страна, държавите членки трябва да продължат да изпълняват своите задължения към ЕУ в контекста на настоящото управление чрез междуправителствено сътрудничество, при което се очаква те да играят ключова роля по отношение на цялостната образователна рамка и да изпълняват поетите от тях финансови ангажименти и задължения в качеството им на приемачи държави.

Според Комисията консолидирането на административната структура на СЕУ следва да се извърши по следните направления:

3.1 Финансово управление: централизация на основните функции

В съответствие с новия финансов правилник на ЕУ длъжностите на разпоредителя с бюджетни кредити и счетоводителя постепенно ще бъдат централизирани по примера на модела, който се прилага в Европейската комисия.

По-специално длъжността на разпоредителя с бюджетни кредити ще бъде централизирана на ниво на генералния секретар на ЕУ — в замяна на 14-те разпоредители с бюджетни кредити (понастоящем заместник генералния секретар за централната служба и 13-те директори за училищата). Централизирането ще приключи на 1 януари 2020 г. Генералният секретар, като разпоредител с бюджетни кредити, ще може да назначава оправомощени разпоредители с бюджетни кредити (директорите на

¹² 2011/2036(INI) от 27.9.2011 г.

ЕУ и едно лице, която трябва да бъде определено на нивото на централната служба за нейните собствени разходи).

През преходния период между 1 януари 2018 г. и 31 декември 2019 г. генералният секретар представя пред управителния съвет годишен отчет за дейността през април 2019 г. и април 2020 г. относно цялостното управление на СЕУ, включително основните заключения относно бюджетното и доброто финансово управление, както и относно системите за вътрешен контрол. Освен това генералният секретар докладва незабавно на управителния съвет винаги когато на вниманието му бъдат представени материални констатации в резултат от проверките или одитите на СЕУ.

В допълнение, генералният секретар докладва пред управителния съвет — за първи път към средата на юли 2019 г. — относно бюджетното и финансовото управление и основните констатации от последващите проверки и системите за вътрешен контрол.

Постепенното централизиране на функцията на счетоводителя започна на 1 януари 2018 г., като се очаква процесът да завърши напълно през 2020 г. В 13-те ЕУ и централната служба (във връзка със собствените ѝ разходи) ще бъде създадена длъжността „местен счетоводен кореспондент“ на подчинение на счетоводителя. Централният счетоводител ще подписва отчетите и ще издава уверение, че отчетите дават вярна и точна представа за финансовото състояние — за първи път във връзка с отчетите за 2018 г. (през юли 2019 г.).

С реформата ще се рационализира счетоводната отчетност на ЕУ, управителният съвет ще осъществява надзор и ще се допринесе за преодоляване на пропуските, включени в констатациите на Сметната палата и свързани с въпроси относно консолидацията, надеждността и точността, с просрочията и управлението на материалните запаси и дълготрайните активи.

Въвеждането на преработения финансов правилник ще доведе до нов модел на финансово управление на ЕУ. Очаква се това да укрепи доброто финансово управление, яснотата и отчетността на СЕУ, като същевременно се зачита автономията на училищата, както е предвидено в член 6 от конвенцията, и се гарантира, че всеки финансов участник и оправомощен/вторично оправомощен разпоредител с бюджетни кредити носи вменената му отговорност.

Новият финансов правилник задава правната рамка за започване на процеса на централизация. Този процес предполага голям брой промени в настоящата структура, които ЕУ трябва да осъществят внимателно. Ще възникнат редица въпроси, като се започне от подбора на персонала в централната служба и в ЕУ и се стигне до степента на централизация на различните служби и въздействието върху централната и местната администрация. Всичко това ще трябва да бъде добре преценено и решено, преди ЕУ да могат да постигнат очакваните с мерките за централизация ползи.

Предвид постепенното централизиране на функциите на разпоредителя с бюджетни кредити и счетоводителя, успоредно с преработения финансов правилник през септември 2017 г. управителният съвет прие и план за изпълнение. Той включва график с редица необходими за подобряване на финансовото управление стъпки (напр. изготвяне на по-прецизни процедури за обществените поръчки, бюджетирането и отчитането, справяне с недостатъците в счетоводния софтуер и инсталиране на механизми за валидиране на централното счетоводство).

Постигането на този стремеж към централизация ще бъде задача, явяваща се особено предизвикателство и изискваща от ЕУ правилно осъществяване на плана за изпълнение.

3.2 Подобрения във финансовото и бюджетното управление и във вътрешния контрол

След централизацията на основните функции в администрацията на ЕУ реструктурирането на системата за вътрешен контрол налага ЕУ да обърнат допълнително внимание на следните области:

3.2.1 Платежна система

Както бе посочено в точка 2, и СВО, и Сметната палата установиха, че рискът от измами, свързан с пропуска, е смекчен в достатъчна степен. В доклада си за финансовата 2016 година обаче Сметната палата повторно изрази резерва с препоръка, тъй като интегрирането на счетоводния софтуер в системата за електронно заплащане все още води до други нерешени пропуски във вътрешния контрол. Следователно, въпреки достатъчно намаления риск от измами, усилията за преодоляване на другите остатъчни рискове трябва да продължат.

Комисията подкрепи взетото през септември 2017 г. решение на управителния съвет за централизиране на изпълнението на плащанията в контекста на плана за изпълнение за периода 2017 — 2019 г. във връзка с новото финансово управление.

3.2.2 Разделяне на функциите и финансови потоци

Функциите на разпоредителите с бюджетни кредити и счетоводителите трябва да бъдат разделени. Това ще бъде отразено, от една страна, във функцията на оправомощения разпоредител с бюджетни кредити, която ще се изпълнява от училищния директор, получаващ своя мандат пряко от генералния директор. От друга страна, във всяко училище и в централната служба ще има счетоводен кореспондент, който ще отговаря за ежедневното управление на отчетите и изпълнението на правилата, определени от централния счетоводител. Освен това във всички операции ще бъде приложен принципът на „четирите очи“.

Наскоро¹³ беше преработен правилникът за командирования персонал, за да отразява по-добре в настоящия контекст на управление на ЕУ значението на функцията на домакинните/администраторите и рисковете, свързани с тази функция. Новият правилник, който влезе в сила от 1 януари 2018 г., включва по-специално отнасящи се до командированите домакини разпоредби относно мобилността, по-добро определяне на задачите и възнаграждение по категории.

Службата на генералния секретар на ЕУ следва да даде ново правилно и точно описание на бъдещите задачи, които ще се възлагат на домакинните, за да се гарантира яснота и последователност.

3.2.3 Състояние на вътрешния контрол

Комисията счита, че системите за вътрешен контрол трябва да бъдат допълнително укрепени. Тя подкрепя планове за действие, приети за целта от управителния съвет в контекста на новия финансов правилник и на мерките за смекчаване с оглед на изпълнението на препоръките от одитите. Целта с този план, наред с всичко друго, е да се актуализират стандартите за вътрешен контрол, да се разработи оценка на риска и методология за последващи проверки, която да обхваща всички видове операции.

Този вид мерки подобряват надеждността на предоставяната от училищата информация и ясно сигнализируют при съществуващи или възможни проблеми.

3.3 Преразпределение на ресурсите с цел осъществяване на стремежа за централизация

В контекста на преработването на приетия през септември 2017 г. финансов правилник бяха създадени необходимите позиции в бюджета за 2017 и 2018 г. с цел стимулиране на процеса на централизация.

В контекста на процедурата за проект на бюджет за 2019 г. Комисията поиска да се проведат нови разисквания по въпроса за преразпределението на персонала. Комисията счита, че ЕУ следва да разработят многогодишни планове за човешките ресурси, които биха улеснили това преразпределение в съответствие с приоритетите и потребностите. Едно балансирано решение следва, от една страна, да отчита необходимостта от укрепване на системите за добро управление и вътрешен контрол в училищата, а от друга, да създаде нужните централизирани структури в подкрепа на централните функции.

3.4 Справедлива и надеждна система за подялба на разходите

¹³ Набор от изменения на правилника за членовете на командирования персонал бе приет от управителния съвет на 8 юни 2017 г. Реф. № 2017-04-D-8-en-1.

Броят на командированите учители, традиционно явяващи се гръбнакът на CEY, намалява и това се случва успоредно с намаляването на вноските на държавите членки посредством изплащането на възнагражденията на тази категория персонал. В същото време броят на учениците бързо расте.

Що се отнася до командироването на учители, най-вече по английски, френски и немски език, държавите членки имат особено важна роля. Намаляването на броя на командированите преподаватели по тези езици оказва двойно въздействие върху EY. От една страна, то принуждава училищата да наемат учители на местно ниво, с цялото отрицателно отражение върху бюджета и върху балансиращите вноски на ЕС в CEY, тъй като заплатите на наеманите на местно равнище учители се покриват от бюджета на ЕС, докато съгласно конвенцията базисният принцип в CEY е командироването на учители от държавите членки¹⁴. От друга страна, намаляващият брой командировани учители може да допринесе за увеличаване на броя на предметите, преподавани от лица, на които езикът не е роден, ако наемането на носители на езика се окаже трудно.

Като се има предвид, че балансираната система за подялба на разходите е от съществено значение за финансовата устойчивост на CEY, Комисията препоръчва да се започнат обсъждания за преразглеждането на настоящата система, за да се подготви практически изпълнимо решение, което да се приложи от учебната 2020/2021 г. нататък. Командироването или назначаването на учители от държавите членки следва да продължи да бъде гръбнакът на CEY в рамките на преразгледан механизъм за подялба на разходите. То трябва също така да отчита надлежно действителните нужди на училищата и възможните последствия от Брегзит, като в същото време осигурява справедлива подялба на разходите между държавите членки.

Освен това Комисията счита, че моделът за подялба на разходите следва да бъде подходящо приложен от другите институции, агенции и органи на ЕС, които изцяло или частично се финансират извън бюджета на ЕС, но децата на чийто персонал учат в EY. Във връзка с това Комисията сключи споразумения за финансов принос с групата на Европейската инвестиционна банка и ЕМС¹⁵, а така също и с EUIPO (бившата ОНИМ)¹⁶ и други агенции и органи (Единния съвет за реструктуриране и редица съвместни предприятия), за да участват и те в разходите за образование на децата на техния персонал. Също така в края на 2017 г. EY сключиха с Европейската централна банка споразумение за участие по силата на член 28 от конвенцията. Освен това продължават дискусиите с някои други агенции с цел да се осигури тяхното финансово участие в бюджетите на EY.

4 Заключение

¹⁴ Член 3, параграф 2 и член 25, параграф 1 от конвенцията.

¹⁵ Европейската инвестиционна банка, представляваща също така Европейския инвестиционен фонд и Европейския механизъм за стабилност (през 2015 г.).

¹⁶ Службата на Европейския съюз за интелектуална собственост (през юни 2017 г.).

ЕУ предприеха дългосрочна структурна реформа на своята административна и финансова структура. До този момент това доведе до смекчаване на пропуски във вътрешния контрол на платежните системи на ЕУ, който беше в основата на случая с измамата и накара Комисията да изрази резерва във връзка с репутацията. Също така това доведе и до укрепване на настоящата структура на вътрешен контрол и до преработването на финансовия правилник, което ще позволи на ЕУ да реформират в по-голяма степен своята административна структура.

Необходими са още допълнителните мерки, описани по-горе, за да се подобрят вътрешният контрол и административното управление. Реформата на административната структура изисква твърда решимост от страна на ЕУ, както и надлежно изпълнение на съответния план-график. Комисията, когато е възможно, ще продължи да оказва на училищата необходимата подкрепа.

За бъдещата устойчивост на цялостната система от съществено значение е наличието на справедлива и надеждна система за подялба на разходите между бюджета на ЕС, държавите членки и ползващите се от СЕУ институции и органи.

Комисията счита, че основните недостатъци и предизвикателства, с които се сблъскват ЕУ, могат да бъдат преодоляни в границите на създадената от ЕУ рамка, стига държавите членки да проявят пълната си ангажираност. За целта Комисията ще има грижата и занапред нейната позиция да се взема под внимание в рамките на системата за надзор на ЕУ, т.е. съвместната учителска комисия, бюджетната комисия и управителния съвет.