COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 24.4.2015
COM(2015) 179 final

RAPORT AL COMISIEI

Raport referitor la progresele înregistrate în ceea ce privește punerea în aplicare a abordării comune privind agențiile descentralizate ale UE

Abordarea comună privind agențiile descentralizate ale UE, aprobată în iulie 2012 de Parlamentul European, Consiliu și Comisie, stabilește un cadru mai coerent și mai eficient de funcționare a agențiilor.

Comisia s-a angajat să monitorizeze această abordare, în cooperare cu agențiile acolo unde este cazul. Principalele obiective ale Comisiei privind punerea în aplicare a abordării comune sunt: o guvernanță mai echilibrată, un grad mai mare de eficiență și responsabilitate și o coerență sporită. Aceste obiective sunt deosebit de importante într-un moment în care utilizarea eficientă și responsabilă a resurselor este crucială.

În Foaia de parcurs din decembrie 2012, Comisia a prezentat în mod detaliat modul în care intenționa să monitorizeze abordarea comună: în acest sens, a identificat o serie de inițiative pentru care erau necesare acțiuni din partea sa, și/sau din partea agențiilor, a statelor membre, a Parlamentului European și a Consiliului. Aceste inițiative reprezintă o transpunere directă în rezultate concrete a dispozițiilor abordării comune . Foaia de parcurs stabilește termene pentru acele rezultate care țin de responsabilitatea Comisiei (30 de inițiative) și evidențiază 5 inițiative pe care Comisia le consideră prioritare. În plus, foaia de parcurs semnalează cazurile în care cooperarea cu agențiile este necesară, precum și cazurile în care agențiile au început deja punerea în aplicare a abordării comune.

În paralel cu acțiunile enumerate în foaia de parcurs, punerea în aplicare a abordării comune presupune adaptarea actelor de instituire a agențiilor existente, în urma unei analize de la caz la caz, precum și adaptarea sau adoptarea altor acte legislative (Statutul funcționarilor[1], Regulamentul financiar-cadru[2]).

Acesta este cel de al doilea raport privind punerea în aplicare a Foii de parcurs prezentat de Comisie. Raportul de față se concentrează în special pe progresele înregistrate de la adoptarea primului raport[3], în decembrie 2013, în ceea ce privește acțiunile prevăzute în Foaia de parcurs care țin de responsabilitatea Comisiei. Comisia înregistrase deja, în anul precedent, progrese importante în ceea ce privește punerea în aplicare a Foii de parcurs, inclusiv în ceea ce privește, printre altele, adoptarea orientărilor referitoare la dispozițiile-standard ale acordurilor privind sediile agențiilor descentralizate ale UE, a Manualului de comunicare pentru agențiile descentralizate ale UE, a orientărilor privind prevenirea și gestionarea conflictelor de interese în cadrul agențiilor descentralizate ale UE și a orientărilor privind întocmirea bugetului în funcție de performanțe și agențiile descentralizate.

1. Progrese semnificative privind punerea în aplicare a Foii de parcurs

În Foaia de parcurs, Comisia a stabilit o agendă ambițioasă pentru 2013 și pentru anii următori. S-au depus eforturi considerabile, în comun, de către serviciile Comisiei și agențiile descentralizate.

---

1 JO L 287, 29.10.2013, p. 15.

2 JO L 328, 7.12.2013, p. 42.

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

a. Înființarea de agenții

În 2014, serviciile Comisiei au elaborat, pe baza contribuțiilor furnizate de agenții, un set de orientări privind procedurile care trebuie urmate atunci când se înființează o agenție[4]. Aceste orientări sunt puse la dispoziția agențiilor și a direcțiilor generale partenere și sunt actualizate permanent.

Acest exercițiu este deosebit de util în cadrul înființării Comitetului unic de rezoluție (SRB), un nou organism al Uniunii Europene, creat în 2014[5]. Comitetul unic de rezoluție este autoritatea de rezoluție în cadrul uniunii bancare și va acționa în strânsă cooperare cu autoritățile naționale de rezoluție ale statelor membre participante. Acesta va demara, începând cu 1 ianuarie 2015, activitățile de elaborare a planurilor de rezoluție ale unor instituții de credit și, conform planificării, va deveni complet operațional începând cu 1 ianuarie 2016. În conformitate cu abordarea comună și pe baza orientărilor oferite în acest sens de Comisie în 2013, Comitetul unic de rezoluție și autoritățile belgiene ar trebui să încheie, în cel mai scurt termen posibil, un acord privind sediile agențiilor.

În prezent, există alte 7 agenții[6] în cazul cărora nu s-au încheiat încă acorduri adecvate privind sediile acestora. Prin urmare, Comisia invită din nou statele membre[7] și agențiile în cauză să semneze aceste acorduri în cel mai scurt timp posibil.[8]

b. Funcționarea agențiilor

Pe baza observațiilor primite din partea agențiilor, Comisia a emis orientări privind documentul de programare al agențiilor[9] (aplicabile din 2016), precum și un model pentru raportul anual de activitate consolidat al agențiilor[10] (aplicabil din 2015), în conformitate cu cerințele prevăzute de noul Regulament financiar-cadru. Aceste documente[11] vor constitui un sprijin pentru agenții în procesul de elaborare a acestor două instrumente esențiale, și anume

---

4 Foaia de parcurs - acțiunea nr. 10

5 Articolul 64 din Regulamentul privind înființarea Comitetului unic de rezoluție [Regulamentul (UE) nr. 806/2014 din 15.7.2014, JO L 225/1 din 30.7.2014] prevede că, în măsura în care sunt compatibile cu natura specială a Comitetului, dispozițiile financiare se bazează pe Regulamentul financiar-cadru adoptat pentru organismele instituite în temeiul TFUE, în conformitate cu articolul 208 din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului.

6 Oficiul Comunitar pentru Soiuri de Plante (OCSP), Agenția Europeană de Siguranță a Aviației (AESA), Agenția Europeană pentru Medicamente (EMA), Agenția Europeană a Căilor Ferate (AEF), Autoritatea Europeană pentru Valori Mobiliare și Piețe (ESMA), Fundația Europeană pentru Îmbunătățirea Condițiilor de Viață și de Muncă (Eurofound), Agenția Europeană pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale Statelor Membre ale Uniunii Europene (FRONTEX)

7 Franța, Germania, Regatul Unit, Irlanda, Polonia

8 Foaia de parcurs - Acțiunea nr. 8

9 Foaia de parcurs - acțiunea nr. 26

10 Foaia de parcurs - acțiunea nr. 31

11 C(2014) 9641

documentul prin intermediul căruia se raportează, primul raport fiind cel referitor la exercițiul financiar 2014, și documentul de programare, începând cu exercițiul financiar 2017, contribuind astfel la consolidarea unei guvernanțe și responsabilități coerente la nivelul agențiilor.

În condițiile unor resurse financiare și umane limitate, Comisia și agențiile au continuat să depună eforturi pentru a identifica și a pune în aplicare măsuri structurale de raționalizare a modului de funcționare a agențiilor:

- Prestarea de servicii[12]: În martie 2014, Comisia a adoptat, la nivelul direcțiilor generale și al serviciilor sale, „Orientările privind refacturarea serviciilor". Cu toate că aceste orientări nu se aplică agențiilor descentralizate, ele stabilesc principiile de bază ale refacturării interne, de exemplu, tratamentul echitabil al clienților, transparența și regula de nonprofit. Pentru asigurarea coerenței, orientările propun, de asemenea, un model de bază de calcul al costurilor și un model de raport anual. Comisia pregătește orientări similare care se adresează altor instituții, agenții și organisme descentralizate. În acest context, Comisia a luat act de principiile generale propuse de agenții, în ceea ce privește serviciile oferite de Comisie (de exemplu, transparența, abordarea bazată pe acordarea de asistență, eficiența, promptitudinea, coerența și răspunderea).

- Revizuirea acordurilor privind nivelul serviciilor (SLA)[13]: Acordurile privind nivelul serviciilor încheiate între agenții și Oficiul de Administrare și Plată a Drepturilor Individuale (PMO) au fost renegociate, având drept rezultat condiții raționalizate, bazate pe o metodă transparentă de calcul al costurilor medii efective. O serie de alte acorduri privind nivelul serviciilor vor fi revizuite în viitor, în conformitate cu noile orientări.

- Asistență în domeniul achizițiilor publice[14]: au fost elaborate orientări suplimentare, în vederea participării, ori de câte ori este posibil să se obțină o eficiență sporită, a agențiilor la cererile de oferte și contracte lansate de Comisie. De asemenea, Comisia oferă agențiilor o asistență generală în acest domeniu. În special, Comisia oferă cursuri de formare personalizate în domeniul financiar agențiilor care au încheiat cu Comisia un acord privind nivelul serviciilor. De asemenea, Comisia pune la dispoziție funcția de asistență financiară, în cadrul căreia aproximativ o treime din întrebările legate de gestiunea financiară provin de la agenții. În plus, agențiile au acces, pe un site intranet special, la toate informațiile referitoare la achiziții și gestionarea contractelor.

- Asistență în domeniul certificării conturilor anuale ale entităților: Articolul 208 alineatul (4) din Regulamentul financiar prevede că „Un auditor extern independent verifică prezentarea corespunzătoare în conturile anuale ale fiecăruia dintre organismele menționate". În acest scop, Comisia a pus contractul-cadru pentru audit și control la dispoziția agențiilor. Întrucât fiecare agenție rămâne pe deplin responsabilă pentru contractul specific pe care l-a semnat, specificațiile au fost pregătite în strânsă colaborare cu Curtea de Conturi Europeană pentru a asigura coerența cu practicile Curții și valoarea adăugată a raportului furnizat de contractantul extern.

---

12 Foaia de parcurs - acțiunea nr. 12

13 Foaia de parcurs - acțiunea nr. 13

14 Foaia de parcurs - acțiunea nr. 14

În ceea ce privește raționalizarea activităților internaționale ale agențiilor, au fost semnate sau sunt în curs de semnare acorduri de lucru între majoritatea direcțiilor generale partenere și agenții, pentru a asigura funcționarea agențiilor în limitele mandatului lor și ale cadrului instituțional[15], în special în acele cazuri în care dispozițiile relevante privind activitățile internaționale incluse în actele de instituire a agențiilor au un caracter mai general. Comisia va urmări acest proces.

În ceea ce privește chestiunea importantă a prevenirii și gestionării conflictelor de interese[16], Comisia a emis orientări în decembrie 2013. Comisia invită agențiile să adopte, fără întârziere, cadre corespunzătoare privind conflictele de interese, în conformitate cu aceste orientări. În acest sens, agențiile trebuie să stabilească un echilibru adecvat între gestionarea conflictelor de interese și menținerea capacității lor de a obține cea mai bună consultanță științifică posibilă. Comisia reamintește faptul că, având în vedere că agențiile sunt entități independente din punct de vedere juridic, acestea sunt singurele responsabile pentru modul în care gestionează problema conflictelor de interese în practică și, în special, pentru modul în care pun în aplicare și verifică să fie respectate principiile de bază în acest domeniu, precum și pentru raportarea cu privire la acest aspect.

În scopul de a favoriza schimbul de bune practici cu privire la schimbul de informații UE clasificate (IUEC)[17], Comisia a înființat o rețea de funcționari ai agențiilor descentralizate ale UE cu responsabilități în materie de securitate. Rețeaua vizează organizarea, periodic (cel puțin o dată pe an), a unor întâlniri interactive care să servească drept platformă pentru un schimb exhaustiv de bune practici și de experiență cu privire la gestionarea IUEC, în general, și cu privire la schimbul de IUEC, în special. În plus, prin intermediul acordurilor existente privind nivelul serviciilor, Comisia acordă asistență mai multor agenții în alte domenii privind securitatea, cum ar fi emiterea legitimațiilor de serviciu, formare profesională în materie de securitate, consiliere privind protecția fizică a clădirilor etc.

c. Evaluări, audit și OLAF

Comisia continuă procesul de revizuire a orientărilor sale privind evaluările[18]. Agențiile au contribuit la acest proces. Aceste orientări, care se aplică tuturor evaluărilor efectuate de serviciile Comisiei, vor sta la baza Manualului privind evaluările agențiilor, care a fost elaborat în cadrul Rețelei lor de dezvoltare a performanțelor.

În ceea ce privește stabilirea programului său de audit, Serviciul de Audit Intern (IAS) a adoptat o abordare privind evaluarea riscurilor la nivel de portofoliu. Fiecărei agenții i se atribuie un grad de risc pe baza unei serii de criterii definite. Gradele de risc atribuite entităților auditate sunt revizuite anual. Frecvența, tipul auditului și procesele vizate sunt stabilite în funcție de gradul de risc atribuit entității, la care se adaugă informații privind riscurile specifice la nivel de proces. În plus, se elaborează dispoziții adecvate care să asigure un grad minim de acoperire a auditului pentru entitățile care prezintă un risc mai scăzut. În ceea ce privește monitorizarea punerii în aplicare a recomandărilor, se insistă mai puțin pe exercițiul periodic/anual și mai mult pe acțiuni de monitorizare și urmărire continuă a punerii

[15] Foaia de parcurs - acțiunea nr. 17

[16] Foaia de parcurs - acțiunile nr. 33-35

[17] Foaia de parcurs - acțiunea nr. 37

[18] Foaia de parcurs - acțiunea nr. 45

în aplicare a recomandărilor restante. În conformitate cu noua Cartă a Serviciului de Audit Intern (IAS) privind agențiile și alte organisme autonome, IAS întreprinde, după caz, acțiuni de cooperare și coordonare cu structurile de audit intern (IAC), în scopul asigurării unui grad optim de acoperire a auditului.

OLAF a organizat, în ianuarie 2014, două ateliere pentru agenții, pentru a le oferi un ghid suplimentar privind modul de pregătire, pas cu pas, a strategiei lor antifraudă. OLAF a acordat, de asemenea, ulterior, diferitor agenții, un sprijin personalizat. Până în prezent, Agenția Europeană pentru Controlul Pescuitului (EFCA), Centrul European pentru Dezvoltarea Formării Profesionale (Cedefop), Agenția Europeană de Siguranță a Aviației (AESA), Institutul European pentru Egalitatea de Șanse între Femei și Bărbați (EIGE), Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Ocupaționale (EIOPA), Autoritatea Europeană pentru Valori Mobiliare și Piețe (ESMA) și Oficiul pentru Armonizare în cadrul Pieței Interne (OAPI) și-au adoptat deja propriile strategii antifraudă. Strategia antifraudă a Autorității Bancare Europene (ABE) este în curs de finalizare.

d. Managementul resurselor financiare și umane și procesul bugetar

În 2013, Parlamentul European, Consiliul și Comisia au convenit să instituie un grup de lucru interinstituțional privind resursele agențiilor în cadrul concilierii privind bugetul UE pe 2014. Astfel cum este prevăzut în cadrul financiar multianual (CFM) 2014-2020, cele trei instituții s-au angajat să reducă progresiv, cu 5 %, pe o perioadă de cinci ani, numărul angajaților tuturor instituțiilor, organismelor și agențiilor UE și au convenit asupra necesității unui control mai riguros și permanent cu privire la dezvoltarea agențiilor descentralizate, pentru a asigura o abordare coerentă. Grupul de lucru interinstituțional privind resursele agențiilor s-a întrunit de două ori în 2014 și se așteaptă să își continue activitatea până la sfârșitul anului 2017, când se preconizează că va fi adoptat bugetul pentru 2018 și că va fi atins obiectivul privind reducerea cu 5 % a efectivului de personal.

În urma adoptării noului Regulament financiar-cadru, instrumentul de programare referitor la managementul resurselor umane (Planul multianual privind politica în materie de personal) face parte din noul document unic de programare care include atât programele de lucru anuale și multianuale, cât și programarea resurselor umane și financiare. Acest nou instrument[19] va fi utilizat de către agenții începând cu exercițiul de programare 2017. În plus, au fost elaborate noi orientări privind raportarea, cu scopul de a raționaliza cerințele în materie de raportare, prin coroborarea aspectelor legate de rapoartele în domeniul resurselor umane cu rapoartele financiare și rapoartele de activitate.

După consultări detaliate cu agențiile, serviciile Comisiei au publicat o serie de orientări[20] în materie de indicatori de performanță adaptați pentru evaluarea rezultatelor obținute de directorii executivi ai agențiilor[21]. Acești indicatori sunt parte integrantă a activității Parlamentului European și a Consiliului în cadrul procedurii de descărcare de gestiune aplicabilă agențiilor.

---

19 Foaia de parcurs - acțiunea nr. 26

20 Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2015) 62.

21 Foaia de parcurs - acțiunea nr. 89

Ultima reformă a Statutului funcționarilor a permis o procedură simplificată în ceea ce privește aplicarea normelor de punere în aplicare la nivelul agențiilor. În plus, noile orientări[22] elaborate de serviciile Comisiei pentru adoptarea normelor de punere în aplicare au dus la o simplificare sporită, ceea ce a permis să se economisească timp și resurse aferente acestui proces. De asemenea, au fost elaborate norme standard de punere în aplicare în materie de recrutare și carieră a personalului din agenții, în scopul de a se evita multiplicarea unor norme diferite, la nivelul agențiilor. Aceste norme au fost rezultatul colaborării dintre serviciile Comisiei și agenții.

În ceea ce privește anchetele administrative și procedurile disciplinare, serviciile Comisiei au lucrat în strânsă cooperare cu agențiile, în vederea creării, la nivelul agențiilor, a unei echipe de anchetatori în materie disciplinară. Acest lucru a presupus, de asemenea, organizarea unor cursuri de formare intensivă de către Comisie.

În fine, serviciile Comisiei vor continua să lucreze la elaborarea unui ghid referitor la planificarea internă și previzionarea veniturilor agențiilor, la baza căruia să stea bunele practici în materie, pentru a ajuta agențiile să-și reducă ratele de reportare și de anulare, acolo unde este cazul[23].

2. Revizuirea actelor de instituire a agențiilor

În 2014, Comisia a propus adaptarea actului de instituire a CEPOL la principiile stabilite în abordarea comună. De asemenea, propunerea ține seama de dispozițiile relevante din Regulamentul financiar-cadru revizuit. Această revizuire a fost necesară pentru a conferi CEPOL mandatul juridic adecvat și pentru a-i aloca resursele de care acesta are nevoie pentru realizarea activităților de formare prevăzute în Programul european de formare în materie de aplicare a legii. Propunerea este în conformitate cu decizia luată de colegiuitori privind mutarea sediului CEPOL la Budapesta. Propunerea inițială a Comisiei privind fuzionarea CEPOL cu Europol a fost respinsă de către colegiuitori.

În cazul revizuirii actelor de instituire a CEPOL, Eurojust, Europol și OAPI, Comisia a propus elemente importante de reformă, menite să asigure punerea în aplicare integrală a abordării comune. Comisia reamintește angajamentul asumat la nivel interinstituțional privind utilizarea revizuirilor actelor de instituire a agențiilor ca oportunități de punere în aplicare și, prin urmare, de respectare a abordării comune, exemple în acest sens fiind consolidarea rolului de supraveghere al Consiliului de administrație (inclusiv prin asigurarea unei participări depline din partea Comisiei), asigurarea unei proceduri transparente de selecție a directorilor și adoptarea, care este necesară, a unui document de programare cu o componentă multianuală, eventuala înființare a unui comitet executiv, în cazul în care acest lucru asigură o mai mare eficiență, și obligația de îmbunătățire a acțiunilor de monitorizare a evaluărilor și a auditurilor. Având în vedere discuțiile interinstituționale care se desfășoară în prezent privind revizuirea actelor de instituire ale anumitor agenții, Comisia își exprimă regretul cu privire la lipsa unui angajament politic pentru a se asigura respectarea abordării comune privind agențiile

[22] Foaia de parcurs - acțiunea nr. 87

[23] Foaia de parcurs - acțiunea nr. 82

descentralizate ale UE, în special în ceea ce privește rolul și componența structurilor de administrare ale agențiilor.

Comisia salută adoptarea, în 2014, a unui Regulament revizuit de instituire a Agenției GNSS European (GSA)[24], care a fost în mare măsură aliniat la principiile stabilite în abordarea comună.

3. Rolul reprezentanților Comisiei în consiliile de administrație ale agențiilor

La fel ca în 2013, reprezentanții Comisiei în consiliile de administrație ale agențiilor nu au activat sistemul de alertă/avertizare instituit prin abordarea comună. Se reamintește faptul că acest instrument are o dimensiune politică și nu una juridică. Reprezentantul Comisiei nu are posibilitatea legală de a suspenda o decizie luată de Consiliul de administrație. Cu toate acestea, sistemul permite reprezentanților Comisiei să se opună în mod oficial unei decizii a consiliilor de administrație, în vederea asigurării coerenței cu politicile UE și a compatibilității activităților agențiilor cu mandatul lor și cu legislația UE relevantă, și să informeze ulterior, în acest sens, Parlamentul European și Consiliul.

Reprezentanții Comisiei în consiliile de administrație ale agențiilor au continuat să sprijine punerea în aplicare a abordării comune de către agenții, prin monitorizarea punerii în aplicare a Foii de parcurs în fiecare agenție, prin evaluarea progreselor și prin informarea direcțiilor generale partenere și a serviciilor centrale în cazul unor dificultăți.

În special, dacă agențiilor li se atribuie, în mod excepțional, sarcini de execuție bugetară de către ordonatorii de credite delegați (AOD) ai Comisiei, aceștia ar trebui să fie în măsură să se bazeze pe rezultatele controlului și pe indicatorii raportați de către agenție și, în consecință, să obțină asigurări cu privire la îndeplinirea obiectivelor de control intern în ceea ce privește execuția bugetară implicată. În acest context, ordonatorii de credite delegați în cauză pot, de asemenea, să se bazeze pe informații culese de reprezentanții Comisiei în cadrul Consiliului de administrație al agenției.

4. Concluzii

În conformitate cu angajamentele sale anterioare, asumate pe parcursul anilor 2013 și 2014, Comisia a depus eforturi considerabile pentru a pune în aplicare acțiunile stabilite în Foaia de parcurs, care se află în responsabilitatea sa, pentru a monitoriza punerea în aplicare a abordării comune privind agențiile descentralizate ale UE. Comisia a efectuat, de asemenea, o analiză aprofundată, de la caz la caz, în momentul pregătirii propunerilor sale legislative, pentru a se asigura că acestea sunt în conformitate cu abordarea comună. Scopul principal al activității sale a fost să asigure o guvernanță mai echilibrată, un grad mai ridicat de eficiență și responsabilitate și o coerență sporită.

Punerea în aplicare a Foii de parcurs privind abordarea comună s-a bazat pe eforturile intense depuse atât de Comisie, cât și de agențiile descentralizate, care au avut o contribuție activă pe

[24] JO L 150, 20.5.2014, p. 72.

parcursul întregului proces. Comisia salută abordarea proactivă a agențiilor și ia act de raportul aprobat de rețeaua de agenții ale UE, în februarie 2015, privind acțiunile stabilite în Foaia de parcurs, care intră în sfera responsabilității agențiilor.

Reformele întreprinse în cadrul abordării comune își mențin relevanța sporită în anii următori. Comisia va continua să susțină principiile stabilite în abordarea comună și invită Parlamentul European, Consiliul, statele membre și agențiile să facă același lucru, în special în ceea ce privește aspectele care se află direct în responsabilitatea acestora.