

REZOLUCJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**z dnia 22 kwietnia 2008 r.****zawierająca uwagi stanowiące integralną część decyzji w sprawie absolutorium z wykonania budżetu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej na rok budżetowy 2006**

PARLAMENT EUROPEJSKI,

- uwzględniając ostateczne roczne sprawozdania finansowe Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej za rok budżetowy 2006 ⁽¹⁾,
 - uwzględniając sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego na temat ostatecznych rocznych sprawozdań finansowych Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej za rok budżetowy 2006, wraz z odpowiedziami agencji ⁽²⁾,
 - uwzględniając zalecenie Rady z dnia 12 lutego 2008 r. (5843/2008 – C6-0084/2008),
 - uwzględniając Traktat WE, w szczególności jego art. 276,
 - uwzględniając rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich ⁽³⁾, w szczególności jego art. 185,
 - uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. w sprawie utworzenia Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej ⁽⁴⁾, w szczególności jego art. 30,
 - uwzględniając rozporządzenie Komisji (WE, Euratom) nr 2343/2002 z dnia 19 listopada 2002 r. w sprawie ramowego rozporządzenia finansowego dotyczącego organów określonych w art. 185 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 ⁽⁵⁾, w szczególności jego art. 94,
 - uwzględniając art. 71 regulaminu, jak również załącznik V do regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej oraz opinię Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A6-0126/2008),
- A. mając na uwadze, że Trybunał Obrachunkowy oświadczył, iż uzyskał wystarczającą pewność, że sprawozdanie finansowe za rok budżetowy 2006 jest wiarygodne oraz że transakcje leżące u podstaw sprawozdania zostały przeprowadzone legalnie i prawidłowo,
- B. mając na uwadze fakt, że rok 2006 był pierwszym rokiem niezależności finansowej Agencji;

Kwestie ogólne, które odnoszą się do zagadnień horyzontalnych dotyczących agencji UE, a tym samym mają znaczenie także dla procedur udzielania absolutorium poszczególnym agencjom

1. zauważa, że w 2006 r. budżety 24 agencji i innych organów zdecentralizowanych skontrolowanych przez Trybunał Obrachunkowy wyniosły ogółem 1 080,5 mln EUR (największym budżetem, w wysokości 271 mln EUR, dysponowała Europejska Agencja Odbudowy, a budżetem najmniejszym, wynoszącym 5 mln EUR – Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL));

⁽¹⁾ Dz.U. C 261 z 31.10.2007, s. 7.

⁽²⁾ Dz.U. C 309 z 19.12.2007, s. 29.

⁽³⁾ Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 349 z 25.11.2004, s. 1.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 357 z 31.12.2002, s. 72.

2. zaznacza, że do zewnętrznych organów UE podlegających procedurze kontroli i udzielania absolutorium należą obecnie nie tylko tradycyjne agencje regulacyjne, lecz również agencje wykonawcze utworzone w celu realizacji konkretnych programów, a w najbliższej przyszłości będą to także wspólne przedsięwzięcia ustanowione w formie partnerstw publiczno-prywatnych (wspólne inicjatywy technologiczne);
3. zauważa, że w przypadku Parlamentu liczba agencji podlegających procedurze udzielania absolutorium zmieniła się w sposób następujący: rok budżetowy 2000: 8; 2001: 10; 2002: 11; 2003: 14; 2004: 14; 2005: 16; 2006: 20 agencji regulacyjnych i 2 agencje wykonawcze (nie licząc 2 agencji kontrolowanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, lecz podlegających wewnętrznej procedurze udzielania absolutorium);
4. stwierdza zatem, że proces kontroli/udzielania absolutorium stał się uciążliwy i nieproporcjonalny, biorąc pod uwagę względną wysokość budżetów agencji/organów zdecentralizowanych; zobowiązuje właściwą komisję parlamentarną do przeprowadzenia szeroko zakrojonego przeglądu procesu udzielania absolutorium agencjom i organom zdecentralizowanym z myślą o opracowaniu prostszego i bardziej racjonalnego podejścia, uwzględniając fakt, że w przyszłych latach trzeba będzie sporządzać oddzielne sprawozdania z udzielenia absolutorium coraz większej liczbie organów;

Rozważania podstawowe

5. zwraca się do Komisji, aby przed utworzeniem nowej agencji lub reformą agencji istniejącej przedstawiała jednoznaczne informacje dotyczące następujących aspektów: rodzaj agencji, cele agencji, wewnętrzna struktura zarządzania, produkty, usługi, główne procedury, grupa docelowa, klienci agencji i zainteresowane strony, oficjalne stosunki z podmiotami zewnętrznymi, odpowiedzialność za budżet, planowanie finansowe oraz polityka kadrowa;
6. nalega, aby prace każdej agencji regulowane były sporządzaną przez agencję i właściwą DG roczną umową dotyczącą działalności, która powinna zawierać główne cele na nadchodzący rok, ramy finansowe oraz jasne wskaźniki umożliwiające pomiar wyników;
7. nalega, aby działalność agencji podlegała regularnej kontroli (oraz kontroli *ad hoc*) Trybunału Obrachunkowego lub innego niezależnego audytora; uważa, że kontrole te nie powinny ograniczać się do tradycyjnych elementów zarządzania finansami i właściwego wykorzystania finansów publicznych, lecz powinny dotyczyć również efektywności i skuteczności administracji oraz obejmować ocenę każdej agencji pod kątem zarządzania finansami;
8. jest zdania, że w przypadku agencji, które stale zawiązują swe potrzeby budżetowe, należy zastosować potrącenia techniczne w oparciu o liczbę nieobsadzonych stanowisk; wyraża opinię, że w perspektywie długoterminowej doprowadzi to zmniejszenia dochodów przeznaczonych dla agencji, a więc również obniżki kosztów administracyjnych;
9. za poważny problem uznaje fakt krytykowania niektórych agencji za nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zamówień publicznych, rozporządzenia finansowego, regulaminu pracowniczego itd.; uważa, że główną tego przyczyną jest fakt, że przepisy i rozporządzenie finansowe są dostosowane do większych instytucji, a większość mniejszych agencji nie dysponuje masą krytyczną umożliwiającą spełnienie wymogów regulacyjnych; dlatego zwraca się do Komisji o szybkie znalezienie rozwiązania w celu poprawy efektywności poprzez połączenie funkcji administracyjnych rozmaitych agencji, co pozwoli osiągnąć masę krytyczną (przy uwzględnieniu niezbędnych zmian podstawowych przepisów regulujących agencje i ich budżetową niezależność) lub o pilne opracowanie odpowiednich przepisów dla agencji (w szczególności przepisów wykonawczych), które umożliwią agencjom pełne przestrzeganie wymogów;
10. nalega, aby podczas opracowywania wstępnego projektu budżetu Komisja uwzględniała wyniki wykonania budżetu przez poszczególne agencje w poprzednich latach, zwłaszcza w roku *n-1*, oraz dokonywała odpowiedniej rewizji budżetu wnioskowanego przez poszczególne agencje; zwraca się do właściwej komisji o honorowanie tej rewizji, a jeśli Komisja jej nie dokona, do wprowadzenia zmian w omawianym budżecie, tak aby odpowiadał on realistycznej kwocie dostosowanej do potrzeb i możliwości wykonania budżetu przez omawianą agencję;

11. przypomina o swojej decyzji w sprawie absolutorium za rok budżetowy 2005, w której zwrócił się do Komisji z prośbą o przedstawianie co pięć lat analizy wartości dodanej każdej działającej agencji; zachęca wszystkie właściwe instytucje, aby w przypadku negatywnej oceny wartości dodanej agencji podjęły niezbędne kroki, zmieniając mandat tej agencji lub ją likwidując; zwraca uwagę, że w 2007 r. Komisja nie przeprowadziła ani jednej oceny; nalega, aby Komisja przedstawiła przynajmniej pięć takich ocen przed podjęciem decyzji w sprawie absolutorium za rok budżetowy 2007, zaczynając od najstarszych agencji;
12. uważa, że należy szybko wprowadzić zalecenia Trybunału Obrachunkowego, aby poziom subsydiów wypłacanych agencjom był zgodny z ich faktycznymi potrzebami finansowymi; uważa ponadto, że poprawki do ogólnego rozporządzenia finansowego powinny być zawarte w ramowym rozporządzeniu finansowym agencji i w ich różnych indywidualnych rozporządzeniach finansowych;

Sposób przedstawienia danych sprawozdawczych

13. zauważa, że agencje nie stosują jednego standardowego podejścia, jeśli chodzi o sposób przedstawienia ich działalności w przedmiotowym roku budżetowym i ich rachunków i sprawozdań w sprawie zarządzania budżetem i finansami ani wskazanie, czy dyrektor agencji powinien sporządzić poświadczenie wiarygodności; zauważa, że nie wszystkie agencje dokonują wyraźnego rozróżnienia pomiędzy a) przedstawieniem pracy agencji społeczeństwu a b) sprawozdaniami technicznymi z zarządzania budżetem i finansami;
14. zauważa, że chociaż stałe instrukcje Komisji dotyczące przygotowywania sprawozdań z działalności nie wymagają jednoznacznie od agencji sporządzenia poświadczenia wiarygodności, wielu dyrektorów poświadczenia te sporządziło w odniesieniu do roku 2006, a w jednym przypadku zostało wniesione istotne zastrzeżenie;
15. przypomina swoją rezolucję z dnia 12 kwietnia 2005 r. ⁽¹⁾, w którym zachęcał dyrektorów agencji, aby odtąd do swojego rocznego sprawozdania z działalności, które jest przedstawiane razem z informacjami finansowymi i na temat zarządzania, dołączali poświadczenie wiarygodności dotyczące zgodności z prawem i prawidłowości operacji, podobne do oświadczeń podpisywanych przez dyrektorów generalnych Komisji;
16. zwraca się do Komisji o wprowadzenie odpowiednich zmian do jej stałych instrukcji dla agencji;
17. proponuje ponadto, aby Komisja podjęła współpracę z agencjami w celu sporządzenia zharmonizowanego modelu, który obowiązywałby wszystkie agencje i organy zdecentralizowane i zawierał wyraźne rozróżnienie pomiędzy
 - przeznaczonym dla ogółu czytelników sprawozdaniem rocznym z działalności, pracy i osiągnięć danego organu,
 - sprawozdaniami finansowymi i sprawozdaniem z wykonania budżetu,
 - sprawozdaniem z działalności podobnym do sprawozdań z działalności dyrektorów generalnych Komisji,
 - poświadczeniem wiarygodności podpisywanym przez dyrektora organu, wraz z ewentualnymi zastrzeżeniami lub uwagami, które dyrektor uzna za warte uwzględnienia przez organ udzielający absolutorium;

Ogólne ustalenia Trybunału Obrachunkowego

18. zwraca uwagę na ustalenie Trybunału (sprawozdanie roczne, pkt 10.29 ⁽²⁾), zgodnie z którym transfer środków na subsydia dokonywany przez Komisję z budżetu wspólnotowego nie jest oparty na wystarczająco uzasadnionych oszacowaniach potrzeb finansowych agencji oraz że fakt ten w połączeniu z wysokością środków przeniesionych prowadzi do dysponowania przez agencje znacznymi zasobami finansowymi; ponadto zwraca uwagę na zalecenie Trybunału, aby poziom subsydiów wypłacanych agencjom był zgodny z ich faktycznymi potrzebami;

⁽¹⁾ Wszystkie rezolucje dotyczące agencji zostały opublikowane w Dz.U. L 196 z 27.7.2005.

⁽²⁾ Dz.U. C 273 z 15.11.2007, s. 1.

19. zauważa, że na koniec 2006 r. 14 agencji wciąż nie wprowadziło systemu księgowego ABAC (sprawozdanie roczne, przypis do pkt 10.31);
20. odnotowuje uwagę Trybunału (sprawozdanie roczne, pkt 1.25) dotyczącą rozliczeń międzyokresowych biernych za niewykorzystane urlopy, które są uwzględniane przez niektóre agencje; zaznacza, że w poświadczeniu wiarygodności Trybunał zgłosił zastrzeżenia w przypadku trzech agencji (Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (CEDEFOP), CEPOL i Europejska Agencja Kolejowa) w odniesieniu do roku 2006 (2005 r.: CEDEFOP, Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności, Europejska Agencja Odbudowy);

Kontrola wewnętrzna

21. przypomina, że zgodnie z art. 185 ust. 3 rozporządzenia finansowego audytor wewnętrzny Komisji jest również audytorem wewnętrznym agencji regulacyjnych, które otrzymują dotacje pokrywane z budżetu UE; zaznacza, że audytor wewnętrzny podlega zarządowi i dyrektorowi danej agencji;
22. zwraca uwagę na zastrzeżenie zawarte w rocznym sprawozdaniu z działalności audytora wewnętrznego za 2006 r. o następującej treści:

„Audytor wewnętrzny Komisji nie może właściwie wypełnić określonych w art. 185 rozporządzenia finansowego obowiązków wewnętrznego audytora organów wspólnotowych z powodu braku zasobów kadrowych”;

23. przyjmuje jednak do wiadomości uwagę audytora wewnętrznego, który w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2006 r. stwierdza, że od 2007 r. wszystkie agencje regulacyjne będą corocznie podlegały kontroli wewnętrznej przeprowadzanej przez Służbę Audytu Wewnętrznego (IAS) dysponującą dodatkowymi zasobami kadrowymi przyznanymi przez Komisję;
24. zwraca uwagę na coraz większą liczbę agencji regulacyjnych i wykonawczych oraz wspólnych przedsięwzięć, które na mocy art. 185 rozporządzenia finansowego podlegają kontroli przeprowadzanej przez IAS; zwraca się do Komisji o poinformowanie właściwej komisji parlamentarnej, czy zasoby kadrowe, którymi dysponuje IAS, będą wystarczające do przeprowadzania corocznych kontroli wszystkich takich organów w przyszłych latach;
25. zauważa, że zgodnie z wymogiem określonym w art. 72 ust. 5 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 2343/2002 każdego roku każda agencja przesyła organowi udzielającemu absolutorium oraz Komisji sprawozdanie sporządzone przez dyrektora, podsumowujące liczbę i rodzaj kontroli wewnętrznych przeprowadzonych przez audytora wewnętrznego oraz zalecenia i działania podjęte odnośnie do tych zaleceń; zwraca się do agencji o sprecyzowanie, czy wymaganie to jest spełniane, a jeśli tak – to w jaki sposób;
26. w odniesieniu do zdolności do przeprowadzania kontroli wewnętrznych – zwłaszcza w mniejszych agencjach – zwraca uwagę na propozycję, którą w dniu 14 września 2006 r. audytor wewnętrzny przedstawił właściwej komisji parlamentarnej, a która dotyczy zezwolenia mniejszym agencjom na zakup usług z zakresu kontroli wewnętrznej od sektora prywatnego;

Ocena agencji

27. przypomina wspólne oświadczenie Parlamentu, Rady i Komisji⁽¹⁾ uzgodnione na posiedzeniu pojedynczym przed posiedzeniem Rady ECOFIN ds. budżetu w dniu 13 lipca 2007 r., w którym apelowano o (i) spis agencji, które Komisja zamierza ocenić, oraz (ii) spis już ocenionych agencji wraz z podsumowaniem najważniejszych ustaleń;

⁽¹⁾ Dokument Rady DS 605/1/07 Rev1.

Procedury dyscyplinarne

28. zauważa, że ze względu na swoją wielkość poszczególne agencje mają trudności z tworzeniem rad dyscyplinarnych *ad hoc* złożonych z pracowników znajdujących się na odpowiednim szczeblu hierarchii zawodowej oraz że IDOC (Biuro Dochodzeń i Postępowań Dyscyplinarnych) Komisji nie jest organem właściwym dla agencji; wzywa agencje do rozważenia możliwości utworzenia międzyagencyjnej rady dyscyplinarnej;

Projekt porozumienia międzyinstytucjonalnego

29. przypomina projekt porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie utworzenia ram prawnych dla europejskich agencji regulacyjnych przedstawiony przez Komisję (COM(2005) 59), którego celem było ustanowienie horyzontalnych ram dla tworzenia, struktury, funkcjonowania, oceny i kontroli europejskich agencji regulacyjnych; zauważa, że projekt ten stanowi pożyteczną inicjatywę w ramach wysiłków zmierzających do racjonalizacji tworzenia i działania agencji; zwraca uwagę na stwierdzenie Komisji zawarte w sprawozdaniu podsumowującym za 2006 r. (pkt 3.1, COM(2007) 274), że chociaż po opublikowaniu projektu postępy w negocjacjach utknęły w martwym punkcie, pod koniec 2006 r. ponownie podjęto merytoryczną dyskusję, tym razem na forum Rady; wyraża ubolewanie w związku z faktem, że dalsze postępy w kierunku przyjęcia projektu nie były możliwe;
30. w związku z tym z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji do przedstawienia komunikatu w sprawie przyszłości agencji regulacyjnych w roku 2008;

Agencje samofinansujące się

31. przypomina, że w przypadku dwóch agencji samofinansujących się absolutorium dyrektorowi udziela rada administracyjna; zauważa, że obydwie agencje odnotowują wysokie skumulowane nadwyżki z przychodów z opłat przeniesionych z lat ubiegłych:
- Urząd Harmonizacji Rynku Wewnętrznego – środki pieniężne i ekwiwalenty środków pieniężnych: 281 mln EUR ⁽¹⁾,
 - Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin – środki pieniężne i ekwiwalenty środków pieniężnych: 18 mln EUR ⁽²⁾;

Kwestie szczegółowe

32. odnotowuje uwagę zawartą w sprawozdaniu Trybunału Obrachunkowego za 2006 r., w której stwierdza on, że w roku budżetowym 2006 wskaźnik wykorzystania środków na zobowiązania wyniósł 85 %; wskaźnik środków przeniesionych przekroczył 70 % ogółem, a prawie 85 % w przypadku wydatków operacyjnych; odsetek przesunięć środków między rozdziałami lub tytułami w ciągu roku przekroczył pułap 10 % przewidziany w rozporządzeniu finansowym, w związku z czym budżetowa zasada specyfikacji nie była ściśle przestrzegana;
33. zauważa ponadto że zobowiązania prawne zaciągnięto przed zobowiązaniami budżetowymi wbrew przepisom rozporządzenia finansowego agencji, a kryteria i procedury stosowane przy rekrutacji pracowników nie były zgodne z ogólnymi przepisami regulaminu pracowniczego;
34. przyjmuje do wiadomości odpowiedź agencji, że wysoki wskaźnik środków przeniesionych na 2007 r. wynika z wewnętrznych problemów związanych z okresem początkowym agencji oraz z faktu, że znaczne zasoby finansowe udostępniono bardzo późno w ciągu 2006 r.; z powodu braku środków w okresie początkowym i trudności w rekrutacji potencjalnych pracowników nie mogła ona w pełni wdrożyć standardowych procedur w stosunku do większości procedur rekrutacji rozpoczętych w ciągu 2006 r.;

⁽¹⁾ Źródło: Sprawozdanie dotyczące sprawozdania finansowego Urzędu Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego za rok budżetowy 2006, wraz z odpowiedziami Urzędu (Dz.U. C 309 z 19.12.2007, s. 141).

⁽²⁾ Źródło: Sprawozdanie dotyczące sprawozdania finansowego Wspólnotowego Urzędu Ochrony Odmian Roślin za rok budżetowy 2006, wraz z odpowiedziami Urzędu (Dz.U. C 309 z 19.12.2007, s. 135).

35. wyraża ubolewanie z powodu, że Agencja – celu przyciągnięcia pracowników i możliwie jak najszybszego zapewnienia operacyjności – musiała zastosować procedury rekrutacyjne, które nie są w pełni zgodne z ogólnymi przepisami wykonawczymi regulaminu pracowniczego;
 36. wzywa Agencję i Komisję do usprawnienia w przyszłości planowania potrzeb budżetowych i personalnych Agencji;
 37. na podstawie sprawozdania finansowego Agencji (bilans) stwierdza, że według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. Agencja dysponował środkami pieniężnymi w wysokości 14,3 mln EUR (dotacje wspólnotowe wyniosły 15,2 mln EUR, a budżet roczny – 19,2 mln EUR);
 38. przypomina, że podczas gdy w pierwszym roku istnienia Agencji jej budżet wyniósł 6,2 mln EUR, to w 2006 r. został on dwukrotnie zmieniony przez władzę budżetową, która podwyższyła go z 12,3 mln EUR do 19,2 mln EUR; zwraca uwagę na zawarte w sprawozdaniu rocznym stwierdzenie, że późne udostępnienie dodatkowych funduszy przyznanych Agencji w październiku 2006 r. spowodowało problemy w wydatkowaniu środków, których wysokość przekroczyła zdolności absorpcyjne agencji;
 39. na podstawie sprawozdania finansowego zauważa ponadto że na dzień 31 grudnia 2006 r. obsadzonych było jedynie 9 z 18 stanowisk z grupy AD;
 40. zwraca uwagę na za fragment sprawozdania rocznego Agencji za 2006 r., w którym stwierdza ona, że Agencja uzyskała całkowitą niezależność finansową dopiero w dniu 1 października 2006 r., a przed tą datą wszystkie wydatki związane ze sprawami administracyjnymi były zatwierdzane przez DG JLS Komisji w Brukseli.
 41. wzywa Agencję do poprawy swego zarządzania finansowego, szczególnie w odniesieniu do wzrostu jej budżetu na rok finansowy 2007 i 2008.
-