

REZOLUCJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO
z dnia 23 kwietnia 2009 r.
w sprawie zarządzania finansami i kontroli agencji UE

PARLAMENT EUROPEJSKI,

- uwzględniając sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego z dnia 15 października 2008 r. w sprawie działań podjętych po wydaniu decyzji o udzieleniu absolutorium za 2006 r. (COM(2008) 629) oraz dołączony dokument roboczy służb Komisji (SEC(2008) 2579),
 - uwzględniając komunikat Komisji z dnia 11 marca 2008 r. zatytułowany „Przyszłość agencji europejskich” (COM(2008) 135),
 - uwzględniając rezolucję z dnia 21 października 2008 r. w sprawie strategii przyszłego rozwiązywania kwestii instytucjonalnych dotyczących agencji regulacyjnych ⁽¹⁾,
 - uwzględniając rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich ⁽²⁾,
 - uwzględniając rozporządzenie Komisji (WE, Euratom) nr 2343/2002 z dnia 19 listopada 2002 r. w sprawie ramowego rozporządzenia finansowego dotyczącego organów określonych w artykule 185 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich ⁽³⁾, w szczególności jego art. 96,
 - uwzględniając specjalne sprawozdanie nr 5/2008 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego zatytułowane „Agencje Unii: osiągnięcie rezultatów”,
 - uwzględniając art. 71 regulaminu, jak również załącznik V do regulaminu,
 - uwzględniając art. 45 regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej oraz opinię Komisji Budżetowej (A6-0148/2009),
- A. mając na uwadze, że w przedmiotowej rezolucji przedstawiono, w odniesieniu do każdego organu w rozumieniu art. 185 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1605/2002, przekrojowe uwagi towarzyszące decyzji o absolutorium zgodnie z art. 96 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 2343/2002 oraz art. 3 załącznika V do Regulaminu Parlamentu,
- B. mając na uwadze, że w związku z przyjęciem wyżej wymienionego komunikatu Komisji Parlament, Rada i Komisja ponownie uruchomiły projekt mający na celu określenie wspólnych ram prawnych dla agencji i utworzenie międzyinstytucjonalnej grupy roboczej,

Wprowadzenie

1. zaznacza, że w 2007 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) przeprowadził kontrolę 23 agencji zdecentralizowanych, 3 agencji wykonawczych oraz Agencji Dostaw Euratomu, organu powołanego zgodnie z Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej; zauważa, że dotacje z budżetu Wspólnoty dla agencji zdecentralizowanych wyniosły w 2007 r. 452 000 000 EUR; podkreśla, że budżetom agencji przyznano ponad 1 000 000 000 EUR z innych dochodów, jak np. dochody własne z opłat, składki z krajów EFTA oraz specjalne składki programów wspólnotowych;
2. zauważa, że liczba agencji objętych procedurą udzielania absolutorium w ostatnich latach znacznie wzrosła, poczynając od 8 w 2000 r. aż po 21 zdecentralizowanych agencji i trzy agencje wykonawcze w 2007 r., nie licząc trzech agencji, które są objęte kontrolą ETO, lecz nie podlegają procedurze udzielenia absolutorium przez Parlament;

⁽¹⁾ Teksty przyjęte (P6_TA(2008)0495).

⁽²⁾ Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. L 357 z 31.12.2002, s. 72.

3. podkreśla, że władza budżetowa zatwierdziła 3 487,5 etatów w planach zatrudnienia agencji zdecentralizowanych; zauważa, że zgodnie z dokumentami przedstawionymi przez Europejski Trybunał Obrachunkowy obsadzonych było 2 823 etatów, oprócz 961,5 etatów obsadzonych przez pracowników kontraktowych i ekspertów krajowych;
4. z zadowoleniem przyjmuje wyżej wymienione sprawozdanie Komisji w sprawie działań podjętych po wydaniu decyzji o udzieleniu absolutorium za 2006 r.;
5. ponownie zwraca uwagę, że prawo wspólnotowe nie posiada prawnej definicji agencji i popiera definicję agencji jako „organów ustanowionych przez Wspólnotę, mających osobowość prawną”⁽¹⁾; przypomina trzy kategorie agencji, które mieszczą się w tej definicji: agencje zdecentralizowane, agencje wykonawcze i inne organy;
6. ponownie podkreśla w tym kontekście pojęcie „agencje zdecentralizowane” jako ogólne określenie tradycyjnych agencji; uważa, że określenie „agencja regulacyjna”, które coraz częściej używane jest jako termin ogólny, wprowadza w błąd, ponieważ nie wszystkie agencje zdecentralizowane mają zadania regulacyjne;
7. przypomina, że agencje zdecentralizowane ustanawiane są przez europejskiego prawodawcę z szeregu powodów, jak np. świadczenie pewnych usług, wykorzystywanie wiedzy fachowej, prowadzenie zadań regulacyjnych i monitorujących;
8. uważa opracowanie budżetu zdecentralizowanych organów i ocenę wykonania stosownego budżetu za podstawowe obowiązki swej Komisji Budżetowej;
9. wzywa Europejski Trybunał Obrachunkowy, aby w celu zachowania przejrzystości wziął pod uwagę w swym następnym sprawozdaniu rocznym trzy kategorie agencji;
10. zwraca uwagę, że Europejski Trybunał Obrachunkowy w porównaniu z 2006 r. zaobserwował poprawę w odniesieniu do dyscypliny finansowej, ale w niektórych agencjach w obszarach rekrutacji i zamówień publicznych wciąż występują słabe punkty, którymi muszą zająć się intendent delegowani;
11. ubolewa nad faktem, że Europejski Trybunał Obrachunkowy ponownie stwierdził w wielu agencjach poważne problemy w odniesieniu do wdrażania przepisów dotyczących zamówień publicznych i regulaminów pracowniczych; nie może zaakceptować, że te słabe punkty istnieją od wielu lat; uważa, że przegląd rozporządzenia (WE, Euratom) nr 2343/2002 nie usunie tych problemów i że konieczny jest zasadniczy przegląd ram prawnych;
12. zwraca uwagę na oświadczenie Komisji, że wszelkie niezbędne wsparcie zostało udzielone tym agencjom, które chcą przejść na system ABAC (rachunkowość memoriałowa); zauważa, że w niektórych przypadkach agencje uznały to wsparcie za niewystarczające;

Planowanie budżetu i wdrożenie

13. zauważa, że problem przeszacowania przez agencje swych potrzeb w zakresie środków pieniężnych został rozwiązany w zmienionym rozporządzeniu (WE, Euratom) nr 2343/2002, które zawiera przepisy zobowiązujące agencje do zamieszczania w składanych przez nie wnioskach o płatności dokładnych prognoz co do ich rzeczywistych potrzeb w zakresie środków pieniężnych w ciągu roku, aby zapobiec zbędnym przepływom środków pieniężnych;
14. wzywa, aby Komisja rozważyła techniczne potrącenie w celu obniżenia nadwyżek w przypadku niewielkiego stopnia wdrażania i utrzymującej się wysokiej liczby wakatów, co spowoduje również ograniczenie przypisanego dochodu;
15. dostrzega, w tym kontekście, trudności agencji zdecentralizowanych w rekrutacji wysoce wykwalifikowanych pracowników i ekspertów; zachęca Komisję i Europejski Urząd Doboru Kadr do nasilenia ich wsparcia;

⁽¹⁾ Zob. argumentację przedstawioną w analizie absolutorium dla agencji przez Dział Wsparcia Budżetowego Parlamentu Europejskiego, grudzień 2006 r.

16. wzywa, aby Komisja kontynuowała monitorowanie wdrażania budżetu agencji w 2008 i 2009 r., a także, aby dokonała niezbędnych dostosowań w propozycjach budżetowych agencji;
17. z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji, odkąd wyznaczono wstępny projekt budżetu na rok 2009, dążące do systematycznego uwzględniania ostatnich stwierdzonych nadwyżek (w przypadku wstępnego projektu budżetu na rok 2009 tych z roku n-2) przy obliczaniu wkładu Wspólnoty; w celu osiągnięcia lepszej przejrzystości i skuteczności wzywa Komisję do dostarczenia w ramach głównej zasady szczegółowych informacji dotyczących procedur mających zastosowanie przy obliczaniu i rozliczaniu wszelkich rodzajów przypisanego dochodu do dyspozycji agencji, zwłaszcza tych wynikających z nadwyżek w poprzednich latach;
18. z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji, by zrealizować wnioski władzy budżetowej o uwzględnienie dochodów przeznaczonych na określony cel przy opracowywaniu WBP agencji zdecentralizowanych na 2009 r.; uważa to za niewątpliwy postęp na drodze do większej przejrzystości budżetowej;
19. zwraca uwagę na fakt, że obecne wykorzystanie instrumentu dochodów przeznaczonych na określony cel wciąż niesie ze sobą zagrożenia dla przejrzystości budżetowej i należytego zarządzania finansowego środkami UE, ponieważ oszacowanie dochodów przeznaczonych na określony cel nadal jest trudne, a poszczególne rodzaje, lata powstania i procedury dotyczące uwolnienia dochodów przeznaczonych na określony cel nie pozwalają na ich jednoznaczne zintegrowanie z planowaniem budżetu i jego zarządzaniem;
20. zwraca uwagę, że w 2007 r. trzy agencje wykonawcze rozdysponowały około 550 000 000 EUR środków finansowych z programu Wspólnoty; oprócz operacyjnych środków finansowych, 47 000 000 EUR wykorzystano do celów administracyjnych, tj. zarządzania stosowną agencją wykonawczą; zauważa, że w tych agencjach pracowało 119 pracowników czasowych i 279 pracowników kontraktowych;
21. przypomina fakt, iż kwoty pobrane z puli środków na programy operacyjne są wykorzystywane do sfinansowania działań czysto administracyjnych; zachęca swą Komisję Kontroli Budżetowej do ścisłego monitorowania przyszłego rozwoju sytuacji w odniesieniu do zlecenia na zewnątrz zadań administracyjnych Komisji;
22. zauważa, że Agencja Dostaw Euratomu funkcjonuje jako jednostka administracyjna Komisji, co znajduje odzwierciedlenie w nomenklaturze budżetu i w fakcie, że dyrektor generalny jest pracownikiem Komisji;

Zgodność z rozporządzeniami finansowymi i regulaminami pracowniczymi

23. zauważa, że poważny problem stanowi fakt, iż szereg agencji jest stale krytykowany za naruszanie przepisów, takich jak rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1605/2002, w szczególności zasad zamówień publicznych oraz regulaminów pracowniczych; zauważa, że główną przyczyną jest to, że większość przepisów została opracowana dla większych instytucji, zaś większość niewielkich agencji nie spełnia minimalnych warunków niezbędnych do wywiązania się z tych wymagań regulacyjnych;
24. wyraża ubolewanie, że Komisja, pomimo wniosku Parlamentu zawartego w rezolucjach o udzieleniu absolutorium poszczególnym agencjom na rok 2006, nie przedstawiła niezwłocznego rozwiązania, a zatem ponownie zwraca się do Komisji o znalezienie szybkiego rozwiązania w celu zwiększenia skuteczności poprzez połączenie jednostek administracyjnych różnych agencji;
25. zachęca Komisję do zwiększenia wysiłków na rzecz zapewnienia stosunkowo małym, a w szczególności nowo utworzonym agencjom wszelkiej niezbędnej pomocy administracyjnej; pamiętając o negatywnych doświadczeniach z przeszłości, wzywa Komisję do jak najszybszego wydania agencjom specjalnych wytycznych w zakresie stosowania przepisów finansowych w związku z naborem pracowników, zamówieniami publicznymi itd.;
26. w tym kontekście dokona bardzo skrupulatnej oceny analizy „Możliwości i wykonalności ustanowienia wspólnego działu wsparcia dla agencji UE” zleconej przez Komisję Budżetową i Komisję Kontroli Budżetowej;

Audyt wewnętrzny

27. wyraża zadowolenie w związku z faktem, że służba audytu wewnętrznego Komisji, w swym corocznym sprawozdaniu z działalności za rok 2007, zniosła swe zastrzeżenia z poprzedniego roku, kiedy to oświadczyła, że nie jest w stanie poddawać kontroli wszystkich działających agencji zdecentralizowanych każdego roku ze względu na brak zasobów;

28. z zadowoleniem przyjmuje pragmatyczną współpracę audytora wewnętrznego Komisji z audytorami wewnętrznymi i innymi osobami zajmującymi się kontrolami wewnętrznymi w agencjach;
29. przypomina, że w swych rezolucjach o udzieleniu absolutorium poszczególnym agencjom na rok 2006 Parlament zwrócił się do agencji z pytaniem, czy i w jaki sposób przestrzegają określonego w rozporządzeniu (WE, Euratom) nr 2343/2002 obowiązku przesyłania sprawozdania rocznego w sprawie kontroli wewnętrznych organowi udzielającemu absolutorium oraz Komisji; ubolewa nad faktem, że chociaż procedura udzielenia absolutorium na rok 2007 obejmuje 21 agencji, Parlament otrzymał takie sprawozdania tylko od dwóch (Europejskiego Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego i Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego);

Ocena wyników agencji

30. dostrzeża działania Komisji podjęte w następstwie rezolucji o udzieleniu absolutorium poszczególnym agencjom za rok 2006 r., i że zakończyła ona we wrześniu 2008 r.:
 - a) przegląd dotyczący oceny europejskich agencji zdecentralizowanych, który obejmuje poddane już ocenie agencje oraz streszczenie najważniejszych ustaleń;
 - b) dokument o stanie sytuacji i planowaniu w związku z oceną agencji zdecentralizowanych; oraz
 - c) „Metabadanie na temat agencji zdecentralizowanych: analizę przekrojową ustaleń wynikających z przeprowadzenia oceny” przygotowaną przez zewnętrznego wykonawcę;
31. wyraża przekonanie, że ocena agencji zdecentralizowanych, zainicjowana i nadzorowana przez Komisję, która ma się zakończyć pod koniec 2009 r., przyczyni się do oceny niedoborów i niedociągnięć agencji; wyraża zadowolenie z powołania przez Komisję grupy referencyjnej w celu zainicjowania tej analizy;
32. przypomina o przeprowadzanej przez Komisję przekrojowej ocenie agencji zdecentralizowanych, o której mowa w wyżej wymienionym komunikacie i której wyniki powinny być znane do 2009–2010 r.; wzywa Komisję do zagwarantowania, by oceny agencji stały się bardziej przejrzyste, w interesie zarówno agencji, jak i zainteresowanych stron;

Procedury dyscyplinarne

33. przypomina, że Parlament, w swych rezolucjach o udzieleniu absolutorium na rok 2006 dotyczących agencji, wezwał agencje do rozważenia możliwości utworzenia międzyagencyjnej rady dyscyplinarnej; zwraca uwagę, że poczynione zostały postępy, lecz nadal występują trudności, w szczególności z powodu problemów ze znalezieniem pracowników znajdujących się na odpowiednim szczeblu hierarchii zawodowej, by móc zostać członkiem rady; wzywa agencje do poinformowania organu udzielającego absolutorium, czy utworzenie międzyagencyjnej rady dyscyplinarnej jest wykonalne, czy też nie i, w razie konieczności, przedstawienia alternatywnego rozwiązania;

Sprawozdanie specjalne ETO nr 5/2008

34. z zadowoleniem przyjmuje szybkie opublikowanie przez Europejski Trybunał Obrachunkowy wyżej wymienionego sprawozdania i apeluje do agencji zdecentralizowanych Unii Europejskiej o uwzględnienie niedociągnięć wskazanych w sprawozdaniu, jak również o podjęcie działań zgodnych z zaleceniami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego;
35. wskazuje, że podstawowe akty agencji UE muszą zawierać jasną definicję ich zadań i kompetencji oraz podkreślać oparte na wynikach podejście w pracy agencji;
36. kładzie nacisk na fakt, iż agencje muszą sporządzać wieloletnie programy prac zgodnie z wieloletnią strategią Wspólnoty w tym sektorze; właściwy roczny program prac powinien wyznaczać jasne, sprecyzowane i mierzalne cele, które staną się następnie podstawą działań, zasobów, podejść i harmonogramów, aby zagwarantować osiągnięcie oczekiwanych wyników; podkreśla, że program prac powinien przestrzegać ograniczeń budżetu agencji w formie zatwierdzonej przez władzę budżetową;

37. domaga się, by zarządy agencji UE osiągały jak największą zbieżność pomiędzy planowaniem zadań i planowaniem zasobów (finansowych i ludzkich) poprzez wprowadzenie budżetu i zarządzania zadaniowego (ABB/ABM), oraz podkreśla, że agencje podlegają zasadzie należytego zarządzania finansowego i dyscypliny budżetowej;
38. zauważa, że w odniesieniu do działań każdej agencji powinno się przeprowadzić ocenę ryzyka w celu optymalizacji wydatków, a także zarządzania zasobami ludzkimi;
39. zaleca, aby ETO kontynuował przeprowadzanie okresowych kontroli wykonania zadań przez agencje, lecz aby w większej mierze skupiał się na skuteczności wewnętrznej agencji i oceniał, w jakim stopniu są spełniane jego zalecenia;

Międzyinstytucjonalny dialog w sprawie wspólnych ram prawnych dla agencji

40. przypomina sugestię, o której mowa w wyżej wymienionej rezolucji, że międzyinstytucjonalna grupa robocza powinna podjąć działania m.in. w związku z potrzebą normalizacji w przedstawianiu działalności agencji w danym roku budżetowym;
 41. z zadowoleniem przyjmuje decyzję Konferencji Przewodniczących podjętą w dniu 18 grudnia 2008 r. o nominowaniu 5 członków delegacji Parlamentu Europejskiego do międzyinstytucjonalnej grupy roboczej ds. roli agencji regulacyjnych;
 42. postrzega wyżej wymienioną rezolucję w sprawie strategii przyszłego rozwiązywania kwestii instytucjonalnych dotyczących agencji regulacyjnych jako mandat dla delegacji Parlamentu działającej w międzyinstytucjonalnej grupie roboczej;
 43. nalega na konieczność ustanowienia minimalnych wspólnych standardów w odniesieniu do powoływania w przyszłości agencji zdecentralizowanych;
 44. zwraca się do Komisji i agencji o udostępnienie w międzyczasie dokumentacji finansowej przedłożonej przez agencje w kompletnej, porównywalnej i aktualnej formie na wspólnej stronie intranetowej uruchomionej przez Komisję i agencje zdecentralizowane w intranecie Komisji;
 45. w związku z absolutorium za rok 2007 wzywa międzyinstytucjonalną grupę roboczą do rozważenia:
 - przyczyn problemów z wdrożeniem budżetu, zwłaszcza braku ogólnego podejścia odnośnie do budżetów i personelu agencji,
 - kwestii, dlaczego w wielu agencjach przestrzeganie zasad w zakresie rekrutacji i zamówień publicznych stanowi powracający problem,
 - nauki wyniesionej na podstawie szczególnych doświadczeń Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych w odniesieniu do agencji,
 - jak zwiększyć oszczędność kosztów przy wdrażaniu polityk przez agencje, na przykład poprzez połączenie jednostek administracyjnych różnych agencji,
 - jak usprawnić zdolność reakcji różnych funkcji i działań wspierających Komisji w celu szybszego reagowania na potrzeby agencji;
 46. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji oraz agencjom objętym procedurą udzielenia absolutorium i Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu.
-