

REZOLUCJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO (UE) 2016/1577**z dnia 28 kwietnia 2016 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 za rok budżetowy 2014**

PARLAMENT EUROPEJSKI,

- uwzględniając swoją decyzję w sprawie absolutorium z wykonania budżetu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej za rok budżetowy 2014,
 - uwzględniając art. 94 Regulaminu i załącznik V do Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej oraz opinię Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A8-0115/2016),
- A. mając na uwadze, że według sprawozdania finansowego Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (zwanej dalej „Agencją”) jej ostateczny budżet na rok budżetowy 2014 wyniósł 97 945 077 EUR, co stanowi wzrost o 4,25 % w stosunku do roku 2013;
- B. mając na uwadze, że według sprawozdania finansowego Agencji wkład Unii do jej budżetu na rok 2014 wyniósł 86 810 000 EUR, co stanowi wzrost o 1,53 % w stosunku do roku 2013;

Uwagi dotyczące legalności i prawidłowości transakcji

1. na podstawie sprawozdania Trybunału Obrachunkowego („Trybunału”) dotyczącego sprawozdania finansowego Agencji za rok budżetowy 2014 stwierdza, że zauważono znaczącą poprawę w kontrolach *ex ante* i *ex post* dotyczących wydatków deklarowanych przez kraje współpracujące w ramach umów o dotacje; na podstawie informacji uzyskanych od Agencji stwierdza, że wprowadziła ona w czerwcu 2013 r. bardziej kompleksowy, oparty na analizie ryzyka system kontroli *ex ante*, nakładający obowiązek przedstawienia wybranych dokumentów poświadczających wraz z wnioskiem o płatność końcową; zwraca ponadto uwagę, że system kontroli *ex ante* jest uzupełniony przez kontrole *ex post* przeprowadzane u beneficjentów lub na zasadzie przeglądu dokumentacji oraz że płatności nie podlegające kontroli *ex ante* podlegają kontroli *ex post*;
2. zauważa, że według Trybunału dokumentacja poświadczająca wydatki deklarowane przez te kraje nie zawsze jest wystarczająca; odnotowuje na podstawie sprawozdania Trybunału, że Agencja nie wymagała świadectw kontroli, które zwiększyłyby pewność co do legalności i prawidłowości transakcji związanych z dotacjami; na podstawie informacji uzyskanych od Agencji stwierdza, że takie świadectwa zostały sporządzone w 2010 r.; ubolewa, że pomimo briefingu zorganizowanego dla beneficjentów Agencji świadectwa kontroli nie zostały wydane przez niezależne organy kontroli, a termin otrzymania końcowego wniosku został znacznie wydłużony; wzywa Agencję do pełnego zbadania możliwości współpracy z organami kontroli ustanowionymi w ramach Funduszu Granic Zewnętrznych i Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz do poinformowania organu udzielającego absolutorium o ocenie tej współpracy;

Zarządzanie budżetem i finansami

3. zwraca uwagę, że wysiłki związane z monitorowaniem budżetu w ciągu roku budżetowego 2014 doprowadziły do osiągnięcia wskaźnika wykonania budżetu w wysokości 98,65 %, co oznacza wzrost o 0,9 % w porównaniu z rokiem 2013; ponadto zwraca uwagę, że wskaźnik wykonania w odniesieniu do środków na płatności wyniósł 68,79 %, co oznacza wzrost o 4,81 % w porównaniu z rokiem 2013;

Zobowiązania i przeniesienia

4. zauważa, że Agencja zmniejszyła ogólny poziom przeniesionych środków, na które zaciągnięto zobowiązania, z 35 % w 2013 r. do 30 % w 2014 r.; stwierdza, że wieloletni charakter operacji Agencji i zwiększone ryzyko nieprzewidywanych zdarzeń stanowią szczególne wyzwanie przy planowaniu i wykonaniu budżetu rocznego; zauważa, że poziom przeniesionych środków wyniósł 4 500 000 EUR (36 %) w tytule II (wydatki administracyjne) i przeniesienia te były głównie spowodowane zakupami dokonanymi pod koniec roku, związanymi z przeprowadzką Agencji do nowego budynku w grudniu 2014 r.; zauważa, że przeniesienia środków w tytule III (wydatki operacyjne) wyniosły 29 200 000 EUR (47 %) i wynikały przede wszystkim z wieloletniego charakteru działań Agencji oraz zatwierdzenia dodatkowego budżetu w październiku 2014 r. w wysokości 4 200 000 EUR;
5. podkreśla, że wydatki operacyjne Agencji zależą w znacznej mierze od terminowego przedstawiania wniosków o zwrot kosztów dotyczących dotacji przez państwa członkowskie; przyznaje, że czas, jaki mija od ostatecznej daty rozmieszczenia oficera lub samolotu/statku do skoordynowanej wspólnej operacji do przedłożenia wniosku wynosi średnio od czterech do sześciu miesięcy;

Postępowania o udzielenie zamówienia i procedury naboru pracowników

6. zauważa, że w odniesieniu do 1 087 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w 2014 r. istnieje bardzo niewiele publicznie dostępnych informacji dotyczących udzielonych zamówień; wzywa Agencję do zagwarantowania przejrzystości i publikowania wszystkich swoich umów oraz procedur dotyczących zamówień publicznych;

Zapobieganie konfliktom interesów i zarządzanie nimi oraz przejrzystość

7. przyjmuje do wiadomości, że Agencja opracowała i przyjęła zasady dotyczące przejrzystości i potencjalnych konfliktów interesów członków Zarządu, personelu i oddelegowanych ekspertów krajowych, w szczególności „kodeks postępowania pracowników Fronteksu”, „kodeks postępowania dla wszystkich osób biorących udział w działaniach Fronteksu” oraz „kodeks postępowania w dziedzinie wspólnych działań dotyczących powrotów skoordynowanych przez Frontex”; odnotowuje ponadto, że dyrektor wykonawczy Agencji zatwierdził jej „strategię zwalczania nadużyć finansowych i plan działania” w sierpniu 2015 r.; zauważa, że przy tworzeniu strategii zwalczania nadużyć finansowych zostały uwzględnione zarówno wytyczne dla agencji, jak i wytyczne Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych;
8. odnotowuje, że coroczne publiczne zobowiązania większości członków Zarządu Agencji zostały opublikowane na jej stronie internetowej; zauważa, że życiorysy (CV) dyrektora wykonawczego i zastępcy dyrektora wykonawczego Agencji zostały opublikowane na jej stronie internetowej; wzywa do publikacji deklaracji o braku konfliktu interesów dyrektora wykonawczego, zastępcy dyrektora wykonawczego i członków Zarządu; wzywa Agencję i członków jej Zarządu do jak najszybszego udostępnienia pozostałych nieopublikowanych zobowiązań;
9. odnotowuje, że Agencja stworzyła projekt zestawu zasad informowania o nieprawidłowościach, który ma zostać przyjęty do końca pierwszej połowy 2016 r.; wzywa Agencję do należytego uwzględnienia zaleceń Rzecznika Praw Obywatelskich w tej sprawie; wzywa Agencję, aby nie opóźniała przyjęcia tych przepisów oraz poinformowała organ udzielający absolutorium o ich ostatecznym przyjęciu;
10. zachęca Agencję do lepszego informowania swoich pracowników na temat polityki dotyczącej konfliktów interesów w ramach prowadzonych działań informacyjnych oraz do uwzględnienia rzetelności i przejrzystości jako elementów, które powinny być obowiązkowo omawiane podczas procedury rekrutacji i rozmów na temat wyników;
11. apeluje o ogólnie skuteczniejsze zapobieganie korupcji i zwalczanie jej dzięki podejściu całościowemu, poczynwszy od poprawy publicznego dostępu do dokumentów i surowszych przepisów dotyczących konfliktu interesów, wprowadzenia lub wzmocnienia rejestrów służących przejrzystości oraz zapewnienia wystarczających zasobów do przeznaczania na środki egzekwowania prawa, a skończywszy na lepszej współpracy między państwami członkowskimi i współpracy z odnośnymi państwami trzecimi;

12. wzywa te instytucje oraz agencje Unii, które wprowadziły kodeksy postępowania, w tym Parlament, do nasilenia działań służących ich wdrażaniu, takich jak kontrola oświadczeń majątkowych;
13. zwraca się do Agencji o ściśle stosowanie środków dotyczących uznaniowości i wykluczenia w zamówieniach publicznych, z właściwymi kontrolami przeszłości przeprowadzanymi w każdym przypadku, jak również o stosowanie kryterium wykluczenia w celu wyłączania przedsiębiorstw w razie konfliktu interesów, co ma kluczowe znaczenie dla ochrony interesów finansowych Unii;

Audyt wewnętrzny

14. zauważa, że w 2014 r. Służba Audytu Wewnętrznego Komisji (IAS) przeprowadziła audyt na temat „stosunków z zainteresowanymi stronami i komunikacji zewnętrznej w zarządzaniu połączonymi zasobami”, który wykazał, że ogólne zarządzanie stosunkami z zainteresowanymi stronami i komunikacją zewnętrzną stanowi rzeczywiste i skuteczne wsparcie dla zarządzania połączonymi zasobami; na podstawie informacji uzyskanych od Agencji stwierdza, że podjęła ona działania naprawcze już podczas trwania audytu i że sporządziła ona oficjalny plan działania, aby zapewnić terminową realizację zaleceń; zauważa ponadto, że IAS przeprowadziła audyt w dziedzinie zasobów ludzkich, który doprowadził do powstania dwóch zaleceń oznaczonych jako „bardzo ważne” i dwóch zaleceń oznaczonych jako „ważne”;

Inne uwagi

15. na podstawie sprawozdania Trybunału zauważa, że istnieje potrzeba doprecyzowania obliczania wkładu państw spoza Unii, które są stronami układu z Schengen (Szwajcaria, Liechtenstein, Islandia i Norwegia), w celu lepszego uwzględnienia odnośnych przepisów prawnych⁽¹⁾; na podstawie informacji od Agencji odnotowuje, że dokona ona przeglądu metodologii obliczania wkładu tych krajów i nada jej właściwy kształt prawny; wzywa Agencję, by powiadomiła organ udzielający absolutorium o wynikach tego przeglądu;
16. odnotowuje, że zgodnie ze sprawozdaniem Trybunału wkłady do budżetu Agencji ze strony Zjednoczonego Królestwa i Irlandii pozostają stabilne od wielu lat pomimo znacznie poszerzonego zakresu działań, w których Zjednoczone Królestwo i Irlandia biorą udział; na podstawie informacji uzyskanych od Agencji stwierdza, że grupa robocza Zarządu ds. budżetu i księgowości zajmuje się obecnie tą kwestią i przedstawi Zarządowi Agencji zalecenie oraz wskaże dalsze działania w odniesieniu do tych wkładów; wzywa Agencję do poinformowania organu udzielającego absolutorium o wynikach tego przeglądu;
17. na podstawie sprawozdania Trybunału stwierdza z zaniepokojeniem, że wysoka i wciąż rosnąca liczba umów o dotacje, jak również zakres związanych z tymi umowami wydatków, które podlegają weryfikacji i zwrotowi przez Agencję, pokazuje, że można zastosować bardziej wydajny i efektywny kosztowo alternatywny mechanizm finansowania w celu finansowania zadań operacyjnych Agencji; ponadto zauważa, że w ostatnich latach złożoność i obciążenie administracyjne obecnych mechanizmów doprowadziły do tego, że Trybunał nie był w stanie zagwarantować legalności i prawidłowości transakcji; ponadto zauważa, że w 2015 r. doszło do dalszego wzrostu zakresu działań podejmowanych przez Agencję oraz nowych i konkretnych zadań przyznanych w ramach regionalnej grupy zadaniowej UE; wzywa Agencję do uwzględnienia powyższych obaw podczas przeglądu i reformy jej mechanizmów finansowania;
18. na podstawie informacji uzyskanych od Agencji stwierdza, że jedno z zaleceń wydanych przez Zarząd w wyniku oceny zewnętrznej Agencji dotyczy ułatwienia zarządzania finansami i wzywa do zniesienia ograniczenia wprowadzonego przez rozporządzenie ustanawiające Agencję w przypadku dotacji; zauważa, że stosunki umowne między Agencją a władzami państw członkowskich mogą utorować drogę bardziej wydajnemu i przejrzystemu zarządzaniu finansami;

⁽¹⁾ Porozumienie między Wspólnotą Europejską, z jednej strony, a Konfederacją Szwajcarską i Księstwem Liechtensteinu, z drugiej strony, w sprawie warunków uczestnictwa tych państw w działaniach Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. L 243 z 16.9.2010, s. 4); Porozumienie między Wspólnotą Europejską a Republiką Islandii i Królestwem Norwegii w sprawie warunków uczestnictwa tych państw w Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. L 188 z 20.7.2007, s. 19).

19. zauważa, że w przypadku gdy państwo członkowskie wysłało oficerów lub sprzęt techniczny na potrzeby operacji koordynowanych przez Agencję, państwo członkowskie podpisuje plan operacyjny opracowany przez Agencję i przyjmujące państwo członkowskie, który wyraźnie określa warunki współpracy operacyjnej; przypomina, że brak jest przepisów przyznających uczestniczącym państwom członkowskim swobodę stosowania różnych sposobów i środków w celu osiągnięcia danego celu polityki, jak to sugeruje instrument dotacji, ponieważ plan operacyjny musi być realizowany w sposób uzgodniony, bez odstępstw, chyba że został zmieniony; zwraca uwagę, że nowy wniosek dotyczący ustanowienia straży granicznej i przybrzeżnej ⁽¹⁾ posuwa się nawet dalej i proponuje pełnienie proaktywnej roli we wspólnych działaniach i operacjach odsyłania, co nie idzie w parze z cechami dotacji jako instrumentu finansowego; wzywa Komisję do rozważenia tej kwestii przy przedstawianiu wniosków w sprawie rozporządzeń ustanawiających w przyszłości;
20. zauważa, że choć Agencja rozpoczęła działalność już w 2005 r. i od tego momentu prowadzi swoje operacje, działa ona do tej pory na podstawie korespondencji i wymiany ustaleń z przyjmującym państwem członkowskim zamiast na podstawie kompleksowej umowy w sprawie siedziby pomiędzy Agencją a państwem przyjmującym, której nigdy nie podpisano; zauważa, że umowa taka przyczyniłaby się do dalszego zwiększenia przejrzystości co do warunków prowadzenia działalności przez Agencję i jej personel; przypomina, że wymóg zawarcia umowy w sprawie siedziby agencji został wprowadzony w zmienionym rozporządzeniu Agencji w 2011 r. ⁽²⁾; z zaniepokojeniem zauważa, że nadal trwają negocjacje z rządem przyjmującego państwa członkowskiego; wzywa Agencję i rząd przyjmującego państwa członkowskiego do jak najszybszego zawarcia porozumienia w sprawie siedziby; wzywa Agencję do poinformowania organu udzielającego absolutorium o postępach i wynikach tych negocjacji;
21. twierdzi, że sprawozdanie roczne Agencji mogłoby odgrywać ważną rolę w przestrzeganiu zasad przejrzystości, rozliczalności i rzetelności; wzywa Agencję do zamieszczania w sprawozdaniach rocznych standardowego rozdziału poświęconego tym kwestiom;
22. w odniesieniu do innych uwag towarzyszących decyzji w sprawie absolutorium, które mają charakter przekrojowy, odsyła do swojej rezolucji z dnia 28 kwietnia 2016 r. ⁽³⁾ w sprawie wyników, zarządzania finansami i kontroli agencji.

⁽¹⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (COM(2015) 671 final).

⁽²⁾ Art. 15a wprowadzony w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z dnia 25 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 1).

⁽³⁾ Teksty przyjęte w tym dniu, P8_TA(2016)0159 (zob. s. 447 niniejszego Dziennika Urzędowego).