

REZOLUCJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**z dnia 22 kwietnia 2008 r.****zawierająca uwagi stanowiące integralną część decyzji w sprawie absolutorium z wykonania budżetu Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji na rok budżetowy 2006**

PARLAMENT EUROPEJSKI,

- uwzględniając ostateczne roczne sprawozdania finansowe Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji za rok budżetowy 2006 ⁽¹⁾,
 - uwzględniając sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego na temat ostatecznych rocznych sprawozdań finansowych Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji 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 (WE) nr 460/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji ⁽⁴⁾, w szczególności jego art. 17,
 - 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 (A6-0119/2008),
- 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 w dniu 24 kwietnia 2007 r. Parlament Europejski udzielił dyrektorowi Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji absolutorium z wykonania budżetu agencji za rok budżetowy 2005 ⁽⁶⁾, a także fakt, że w rezolucji załączonej do decyzji o absolutorium Parlament między innymi
- zauważył, że wykonanie budżetu za rok budżetowy 2005 cechował niski poziom środków na zobowiązania (70 %) i znaczący wskaźnik przeniesienia środków (ponad 40 % ogółem, a prawie 80 % środków na działania operacyjne) oraz że sytuacja ta została częściowo spowodowana problemami ściśle związanymi z okresem rozpoczęcia działalności przez agencję oraz faktem, że agencja faktycznie rozpoczęła działalność dopiero w drugiej połowie 2005 r.,

⁽¹⁾ Dz.U. C 261 z 31.10.2007, s. 23.

⁽²⁾ Dz.U. C 309 z 19.12.2007, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 77 z 13.3.2004, s. 1.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 357 z 31.12.2002, s. 72.

⁽⁶⁾ Dz.U. L 187 z 15.7.2008, s. 176.

- zauważył, że zarządzanie kosztami działań nie zostało wdrożone, mimo że w rozporządzeniu finansowym agencji przewidziano go zgodnie z modelem zastosowanym do budżetu ogólnego, z myślą o lepszym monitorowaniu wyników;

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));
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 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 do zmniejszenia dochodów przeznaczonych dla agencji, a więc również obniżenia kosztów administracyjnych;

9. za poważny problem uznaje fakt, że niektóre agencje są krytykowane za nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zamówień publicznych, rozporządzenia finansowego, regulaminu pracowniczego itd.; za główną tego przyczynę uważa fakt, że większość przepisów i rozporządzenie finansowe wprowadzono z myślą o większych instytucjach, a większość mniejszych agencji nie dysponuje masą krytyczną umożliwiającą spełnienie tych 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 działalność agencji i ich budżetową niezależność) lub o pilne opracowanie szczegółowych 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 odpowiednio rewizji budżetu wnioskowanego przez poszczególne agencje; zwraca się do właściwej komisji o respektowanie tej rewizji, a jeśli Komisja jej nie dokona, o wprowadzenie zmian w danym budżecie, tak aby odpowiadał on realistycznej kwocie dostosowanej do możliwości wykorzystania i wykonania budżetu przez daną agencję;
11. przypomina o swojej decyzji w sprawie absolutorium za rok budżetowy 2005, w której zwrócił się do Komisji z wnioskiem 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, a poziom subsydiów wypłacanych agencjom dostosować do ich faktycznych potrzeb finansowych; uważa ponadto że poprawki do ogólnego rozporządzenia finansowego należy włączyć do ramowego rozporządzenia finansowego agencji i szczegółowych rozporządzeń finansowych poszczególnych agencji;

Sposób przedstawienia danych sprawozdawczych

13. zauważa, że agencje nie stosują jednego standardowego podejścia, jeśli chodzi o sposób przedstawienia ich działalności w przedmiotowym roku budżetowym oraz ich rachunków i sprawozdań w sprawie zarządzania budżetem i finansami, ani jeśli chodzi o 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 ust. 41 rezolucji 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;

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

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 ⁽¹⁾), 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;
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;

⁽¹⁾ Dz.U. C 273 z 15.11.2007, s. 1.

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;

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 dotyczący 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⁽²⁾,
 - Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin – środki pieniężne i ekwiwalenty środków pieniężnych: 18 mln EUR⁽³⁾;

⁽¹⁾ Dokument Rady DS 605/1/07 Rev1.

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ 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).

Kwestie szczegółowe

32. odnotowuje uwagę zawartą w sprawozdaniu Trybunału Obrachunkowego za 2006 r., w której stwierdza on, że w odniesieniu do wykonania budżetu agencji w roku budżetowym 2006 wskaźnik wykorzystania środków na zobowiązania wyniósł 90 %, a wskaźnik wykorzystania środków na płatności – 76 %, przy czym najwięcej transakcji przeprowadzono w ostatnim kwartale; ponadto konsekwencją uchybień w procedurach ustalania budżetu była znaczna liczba przesunięć, a zatem budżetowa zasada specyfikacji nie była ściśle przestrzegana;
33. wyraża zaniepokojenie ustaleniem Trybunału, że stosowane przez agencję oprogramowanie do rachunkowości ogólnej umożliwia wprowadzanie zmian do zapisów bez zapewnienia ścieżki audytu oraz że agencja nie wprowadziła systemu rejestracji faktur, który gwarantowałby dokładność informacji finansowych w ostatecznej wersji sprawozdania finansowego;
34. zwraca uwagę na dalsze ustalenia Trybunału:
 - nie udokumentowano jeszcze wszystkich procedur kontroli wewnętrznej wymaganych przez rozporządzenie finansowe w celu zapewnienia przejrzystości i należytego zarządzania finansami,
 - rada zarządzająca nie przyjęła oficjalnie standardów kontroli wewnętrznej ani kodeksu etyki zawodowej,
 - nie istnieją pisemne wytyczne dotyczące archiwizacji dokumentacji potwierdzającej transakcje,
 - nie utworzono zespołu ds. nieprawidłowości finansowych;
35. przyjmuje do wiadomości odpowiedź agencji, że biorąc pod uwagę, iż rok 2006 był pierwszym pełnym rokiem działalności, agencja zintensyfikowała swoje działania w drugiej połowie roku, dzięki czemu w ostatnim kwartale przeprowadziła wiele transakcji; ponadto stanowisko pracownika ds. budżetu było nieobsadzone przez ponad pięć miesięcy 2006 r., co negatywnie wpłynęło na zdolność agencji do optymalizacji planowania i minimalizacji transferów w omawianym roku;
36. na podstawie rachunku dochodów i wydatków agencji stwierdza, że w 2006 r. łączne dochody operacyjne wyniosły 5,48 mln EUR, a łączne wydatki – 5,95 mln EUR, co daje wynik ekonomiczny (deficyt) za ten rok w kwocie 460 000 EUR;
37. zauważa, że w rachunku dochodów i wydatków budżetowych w nadal otwartej pozycji dotyczącej prefinansowania zapisano kwotę 1,1 mln EUR, którą agencja ma zwrócić Komisji w 2007 r.;
38. zaznacza, że roczne sprawozdanie z działalności agencji, zgodnie z art. 40 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 2343/2002, zawiera sporządzone przez urzędnika zatwierdzającego poświadczenie wiarygodności wraz z zastrzeżeniami;
39. ma świadomość, że w 2007 r. eksperci zewnętrzni w imieniu Komisji dokonali oceny agencji, w której stwierdzili, że:
 - osiągnięcia agencji nie były wystarczające do stworzenia wartości dodanej i spowodowania skutków, na które początkowo liczone,
 - wielkość rady zarządzającej oraz jej szerokie uprawnienia wobec agencji powodują trudności w zarządzaniu,
 - liczebność personelu operacyjnego pozostawała poniżej poziomu masy krytycznej potrzebnej do skutecznego działania;

40. zwraca uwagę na wniosek Komisji (COM(2007) 699) i odrzuca zawarty w nim projekt przeniesienia obowiązków agencji na nowy Europejski Urząd ds. Rynku Łączności Elektronicznej, którego zadania od 2010 r. obejmowałyby:
- dbałość o to, by 27 krajowych organów regulacyjnych pracowało jako efektywny zespół w oparciu o wspólne zalecenia,
 - wydawanie opinii i pomoc w przygotowywaniu przez Komisję środków dotyczących jednolitego rynku sektora telekomunikacji,
 - zajmowanie się kwestiami bezpieczeństwa sieci i informacji.
-