

REZOLUCJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO (UE) 2019/1528**z dnia 26 marca 2019 r.****zawierająca uwagi stanowiące integralną część decyzji w sprawie absolutorium z wykonania budżetu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej za rok budżetowy 2017**

PARLAMENT EUROPEJSKI,

- uwzględniając swoją decyzję w sprawie absolutorium z wykonania budżetu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej za rok budżetowy 2017,
 - uwzględniając art. 94 Regulaminu i załącznik IV do Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej oraz opinię Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A8-0153/2019),
- A. mając na uwadze, że zgodnie z zestawieniem dochodów i wydatków ⁽¹⁾ ostateczny budżet Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (zwanej dalej „Agencją”) na rok budżetowy 2017 wyniósł 280 560 000 EUR, co stanowi wzrost o 20,54 % w porównaniu z 2016 r.; mając na uwadze, że wzrost ten był związany ze znacznym rozszerzeniem mandatu Agencji w 2017 r. w reakcji na kryzys migracyjny, z którym boryka się Unia; mając na uwadze, że budżet Agencji pochodzi głównie z budżetu Unii;
- B. mając na uwadze, że w sprawozdaniu dotyczącym sprawozdania finansowego Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) za rok budżetowy 2017 (zwanym dalej „sprawozdaniem Trybunału”) Trybunał Obrachunkowy (zwany dalej „Trybunałem”) stwierdził, iż uzyskał wystarczającą pewność, że transakcje leżące u podstaw sprawozdania finansowego Agencji są legalne i prawidłowe;

Zarządzanie budżetem i finansami

1. zauważa, że wysiłki związane z monitorowaniem budżetu w ciągu roku budżetowego 2017 doprowadziły do osiągnięcia wskaźnika wykonania budżetu w wysokości 97,63 %, co oznacza nieznaczny spadek o 0,27 % w porównaniu z 2016 r.; zauważa z niepokojem, że wskaźnik wykonania środków na płatności był niski i wyniósł 66,42 %, co oznacza nieznaczny wzrost o 0,35 % w porównaniu z 2016 r.;
2. na podstawie sprawozdania Trybunału zauważa, że wstępny budżet Agencji obejmował obowiązkową finansową rezerwę operacyjną w wysokości 8 800 000 EUR na finansowanie uruchamiania szybkich interwencji na granicy i interwencji powrotowych; zauważa, że Agencja przeniosła z rezerwy do budżetu operacyjnego ogółem 3 800 000 EUR na finansowanie innych działań; zauważa z niepokojem, że przeniesienia te nie są zgodne z regulaminem finansowym Agencji; przyjmuje do wiadomości odpowiedź Agencji, że jej zdaniem prawodawca powinien udzielić wyjaśnień co do realizacji przesunięć z rezerwy; wzywa Agencję, aby unikała w przyszłości takich niezgodnych z przepisami działań i by poinformowała organ udzielający absolutorium, jakie wyjaśnienia Agencja uznaje za konieczne;

Anulowane środki przeniesione

3. ubolewa z powodu wysokiego poziomu anulowanych środków przeniesionych z 2016 r. na 2017 r., których kwota wyniosła 11 125 174 EUR, co stanowi – podobnie jak w 2016 r. – 14,96 % całkowitej przeniesionej kwoty; wzywa Agencję, aby poinformowała organ udzielający absolutorium o środkach, jakie zostaną podjęte w celu zapewnienia całkowitego wykorzystania przeniesionych kwot, by uniknąć umorzenia znacznych środków, co miało miejsce w poprzednich latach;

Wyniki

4. z zadowoleniem zauważa, że Agencja wykorzystuje różne kluczowe wskaźniki efektywności do mierzenia wartości dodanej wynikającej z jej działalności; odnotowuje, że Agencja planuje dokonać przeglądu swoich wskaźników w 2019 r.; zwraca się do Agencji, aby dalej rozwijała kluczowe wskaźniki efektywności w celu poprawy zarządzania budżetem, w szczególności ze względu na rozszerzenie jej mandatu oraz stale zwiększający się budżet, oraz aby poinformowała organ udzielający absolutorium o postępach w tym zakresie; wyraża zaniepokojenie częścią budżetu, której Agencja nie była w stanie wykorzystać;

(¹) Dz.U. C 108 z 22.3.2018, s. 112.

5. przypomina, że w odpowiedzi na napływ migrantów i osób ubiegających się o azyl, w obliczu którego stanęła Unia w 2015 r., mandat Agencji został znacznie rozszerzony w 2016 r., aby umożliwić jej lepsze zaspokojenie potrzeb i sprostanie wyzwaniom, przed którymi stanęła Unia na granicach zewnętrznych; podkreśla, że w 2017 r. nadal trwały prace nad dostosowaniem systemów i procedur, tak aby odpowiadały nowemu mandatowi Agencji, który został zaktualizowany w 2016 r. rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 ⁽²⁾;
6. wyraża ubolewanie, że w większości programów operacyjnych Agencji brakuje celów ilościowych i konkretnych wartości docelowych dotyczących wspólnych operacji; z zaniepokojeniem zauważa, że w połączeniu z niewystarczającą dokumentacją z państw współpracujących może to utrudniać ocenę *ex post* skuteczności wspólnych operacji w perspektywie długoterminowej; apeluje do Agencji o ustalenie odpowiednich celów strategicznych działań oraz o wprowadzenie skutecznego i ukierunkowanego na wyniki systemu monitorowania i sprawozdawczości, wyposażonego w odpowiednie i mierzalne kluczowe wskaźniki efektywności;
7. zauważa, że w czerwcu 2017 r. zarząd zatwierdził reorganizację struktur organizacyjnych Agencji, co ma wpływ na przydział zasobów; wzywa Agencję, aby poinformowała organ udzielający absolutorium o wdrożeniu nowej struktury organizacyjnej;
8. z zadowoleniem zauważa, że wszystkie państwa członkowskie i państwa stowarzyszone w ramach Schengen uczestniczyły w co najmniej jednej wspólnej operacji oraz że 26 państw członkowskich – dwa państwa członkowskie więcej niż w 2016 r. – uczestniczyło w charakterze organizatorów lub uczestników w operacjach powrotowych koordynowanych i współfinansowanych przez Agencję;
9. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Agencja promuje współpracę międzyagencyjną, zwłaszcza w zakresie funkcji straży przybrzeżnej, ale również w dziedzinie współpracy organów celnych i organów ścigania, aby w pełni wykorzystać korzyści płynące z operacji wielozadaniowych stanowiących istotny element zintegrowanego zarządzania granicami;
10. z zadowoleniem zauważa, że Agencja współpracuje z innymi agencjami, między innymi wspierając je w rekrutacji, projektach budowlanych i doradztwie w zakresie bezpieczeństwa, a w ramach regionalnej grupy zadaniowej UE we Włoszech i w Grecji dzieli biura z Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania, Europejską Jednostką Współpracy Sądowej i Europejskim Urzędem Wsparcia w dziedzinie Azylu;
11. apeluje do Agencji o opracowanie kompleksowego planu ciągłości działania;

Polityka kadrowa

12. ubolewa, że według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. plan zatrudnienia zrealizowano jedynie w 74,43 % – przyjęto 262 pracowników na czas określony, podczas gdy budżet Unii przewidywał 352 stanowiska dla pracowników na czas określony (w 2016 r. – 275 zatwierdzonych stanowisk); zauważa ponadto, że w 2017 r. Agencja zatrudniała 139 pracowników kontraktowych i 113 oddelegowanych ekspertów krajowych;
13. ponownie z zaniepokojeniem odnotowuje brak równowagi płci w zarządzie Agencji; przypomina, że to państwa członkowskie są odpowiedzialne za mianowanie członków zarządu; wzywa państwa członkowskie do zapewnienia równowagi płci przy nominowaniu członków zarządu Agencji; wzywa Agencję, by aktywnie przypominała państwom członkowskim o znaczeniu równowagi płci; zwraca uwagę, że pożądane byłyby środki mające na celu osiągnięcie lepszej równowagi geograficznej w składzie personelu Agencji;
14. zauważa, że rok 2017 był drugim rokiem pięcioletniego planu wzrostu po przyjęciu rozporządzenia (UE) 2016/1624, które znacząco zwiększyło zasoby budżetowe i kadrowe Agencji; na podstawie sprawozdania Trybunału zauważa, że w wyniku rozszerzenia mandatu Agencji jej personel zwiększył się ponad dwukrotnie – z 365 pracowników w 2016 r. do 1 000 pracowników w 2020 r.; zauważa ponadto, że planowane zwiększenie liczby pracowników będzie wymagało dodatkowej powierzchni biurowej; wzywa Agencję, aby poinformowała organ udzielający absolutorium o środkach podjętych w celu zaradzenia problemom związanym ze zwiększeniem liczby pracowników oraz informowała go szczegółowo i na bieżąco o dalszych krokach, w tym o kalkulacjach finansowych, związanych z budową nowej siedziby;

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE (Dz.U. L 251 z 16.9.2016, s. 1).

15. z niepokojem zauważa, że Agencja napotyka trudności ze znalezieniem pracowników o wymaganych profilach, często z powodu niskiego współczynnika korekty wynagrodzeń (66,7 %); wzywa Agencję, aby poinformowała organ udzielający absolutorium o wynikach rozmów z Komisją na temat ewentualnych środków łagodzących oraz o planach Agencji dotyczących innych możliwych środków mających na celu przyciągnięcie nowych pracowników, w szczególności z uwagi na rozszerzenie mandatu Agencji oraz zwiększenie zatrudnienia; wzywa Agencję do powołania bez dalszej zwłoki nowego urzędnika ds. praw podstawowych, aby zapewnić natychmiastowe podejmowanie kwestii związanych z zagrożeniem praw podstawowych oraz stałe usprawnianie polityki Agencji w zakresie praw podstawowych;
16. głęboko ubolewa, że mimo wielokrotnych apeli Parlamentu i znaczącego ogólnego wzrostu liczby personelu Agencji, urzędnik ds. praw podstawowych wciąż nie dysponuje odpowiednimi zasobami ludzkimi, co wyraźnie utrudnia mu prawidłowe wykonywanie zadań powierzonych mu na mocy rozporządzenia (UE) 2016/1624; wzywa Agencję do udostępnienia urzędnikowi ds. praw podstawowych odpowiednich zasobów i personelu, zwłaszcza w celu wprowadzenia mechanizmu zgłaszania skarg oraz dalszego rozwijania i wdrażania strategii Agencji w zakresie monitorowania i zapewniania ochrony praw podstawowych.
17. z zadowoleniem przyjmuje propozycję Trybunału, by z myślą o nagłośnieniu organizowanych naborów publikować ogłoszenia również na stronie internetowej Europejskiego Urzędu Doboru Kadr; rozumie obawy Agencji dotyczące kosztów tłumaczeń;
18. zauważa, że Agencja stosuje Kodeks postępowania dla wszystkich osób uczestniczących w działaniach operacyjnych agencji Frontex, a także poufny system zgłaszania nieprawidłowości jako środki przeciwdziałania molestowaniu;
19. na podstawie sprawozdania Trybunału z niepokojem zauważa, że w 2017 r. podczas zewnętrznych procedur naboru Agencja w dalszym ciągu prowadziła rekrutację z naruszeniem przepisów, zatrudniając kandydatów w wyższej grupie zaszergowania AST niż maksymalna grupa przewidziana w regulaminie pracowniczym; zwraca uwagę, że w 2017 r. w dwóch przypadkach uznano, że zatrudnienie było niezgodne z przepisami (14 w 2016 r.); odnotowuje uzasadnienie Agencji dotyczące rekrutacji i przyjmuje do wiadomości, że od marca 2017 r. Agencja nie mianowała żadnych zewnętrznych kandydatów w grupie zaszergowania wyższej niż AST4;

Zamówienia

20. na podstawie informacji przekazanych przez Agencję przyjmuje do wiadomości, że w 2017 r. prowadziła ona przegląd całego systemu finansowego, aby go uprościć, przejść z dotacji na umowy o usługi oraz wprowadzić stawki ryczałtowe; wzywa Agencję, aby poinformowała organ udzielający absolutorium o wprowadzeniu nowego systemu w życie;
21. na podstawie sprawozdania Trybunału zauważa, że do końca 2017 r. Agencja nie wprowadziła jeszcze wszystkich narzędzi udostępnionych przez Komisję w celu wdrożenia jednolitego rozwiązania w zakresie elektronicznej wymiany informacji z osobami trzecimi uczestniczącymi w procedurach udzielania zamówień publicznych (e-zamówienia) i przechowywania tych informacji; zauważa, że Agencja wprowadziła e-fakturowanie i elektroniczne procedury przetargowe w niektórych postępowaniach, lecz nie wprowadziła elektronicznego składania ofert; wzywa Agencję, aby wprowadziła wszystkie narzędzia niezbędne do zarządzania procedurami udzielania zamówień i poinformowała organ udzielający absolutorium o ich wdrożeniu;

Zapobieganie konfliktom interesów i zarządzanie nimi oraz przejrzystość

22. docenia już zrealizowane i aktualnie prowadzone działania Agencji służące zapewnieniu przejrzystości, zapobieganiu konfliktom interesów i zarządzaniu nimi oraz ochronie sygnalistów; na podstawie informacji przekazanych przez Agencję odnotowuje, że opracowała ona projekty wewnętrznych przepisów dotyczących informowania o nieprawidłowościach, jednak po otrzymaniu zalecenia od Komisji wdroży wzorcową decyzję Komisji, gdy zostanie ona przekazana agencjom; wzywa Agencję, aby poinformowała organ udzielający absolutorium o wdrożeniu tej decyzji oraz by bez dalszej zwłoki przyjęła politykę w zakresie informowania o nieprawidłowościach;
23. przypomina, że w rozporządzeniu (UE) 2016/1624 znacznie zmodyfikowano przepisy dotyczące informacji i komunikacji w ramach odpowiedzialności Agencji wobec opinii publicznej, nakładając na Agencję obowiązek większej przejrzystości działań; ubolewa, że Agencja nadal nie stosuje się w pełni do tych nowych przepisów, i wzywa Agencję do ich bezzwłocznego wdrożenia;

Kontrola wewnętrzna

24. na podstawie sprawozdania Trybunału zauważa, że wydatki Agencji na dotacje znacznie wzrosły, z 123 000 000 EUR w 2016 r. do 167 000 000 EUR w 2017 r.; z niepokojem zauważa, że w 2017 r. Agencja nie przeprowadziła weryfikacji *ex post* dotyczących zwrotu wydatków w ramach dotacji; odnotowuje, że zdaniem Agencji weryfikacje *ex ante* przeprowadzane przed zwrotem kosztów zostały usprawnione, a dzięki temu, że obejmują znaczną część wydatków, gwarantują wystarczającą pewność; zwraca jednak uwagę, że – zgodnie z tym, co Trybunał konsekwentnie zgłasza od 2014 r. – dowody poniesienia wydatków zadeklarowanych przez państwa współpracujące często są niewystarczające, co potwierdzono również w 2017 r.; wzywa Agencję, aby poinformowała organ udzielający absolutorium o środkach przyjętych w celu złagodzenia tego ryzyka;
25. odnotowuje, że Agencja dokonała przeglądu ram kontroli wewnętrznej (ICF) i zastąpiła poprzednie podejście oparte na zgodności podejściem opartym na ryzyku; przyjmuje do wiadomości, że zmienione ICF przyjęto w listopadzie 2017 r., a następnie ustanowiono skonsolidowany dziennik usprawnień Frontexu;
26. na podstawie sprawozdania Trybunału zauważa, że Agencja finansowała wsparcie dla straży przybrzeżnej Islandii za wykorzystanie samolotu w Grecji oraz że przed zwrotem wydatków zadeklarowanych przez Islandię Agencja zwróciła się o faktury jako dowód jednej kategorii zadeklarowanych wydatków; ubolewa, że pomimo niedostarczenia faktur Agencja zwróciła 440 000 EUR, co pokazuje, że weryfikacja *ex ante* okazała się nieskuteczna; przyjmuje do wiadomości, że według Agencji stawka godzinowa kosztów utrzymania daje wystarczające podstawy do zatwierdzenia wydatków;
27. z niepokojem zauważa, że Agencja nadal nie ma kompleksowego planu ciągłości działania zatwierzonego przez zarząd; wzywa Agencję, aby podjęła wszystkie kroki niezbędne do przyjęcia takiego planu i poinformowała organ udzielający absolutorium o jego przyjęciu;
28. zwraca się do zarządu Agencji o przyjęcie jasnych umów o gwarantowanym poziomie usług w celu zapewnienia ciągłości jej działania na wypadek awarii instalacji na miejscu, a także odpowiednich celów w zakresie przywrócenia systemów IT po awarii i maksymalnej dopuszczalnej utraty danych w przypadku najbardziej krytycznych systemów i aplikacji; zwraca się do Agencji o opracowanie planów wsparcia, o ich odpowiednie wykonanie oraz o odpowiedzialne zatwierdzenie wyników testów przez zarząd;

Inne uwagi

29. zauważa, że porozumienie w sprawie siedziby między Agencją a rządem polskim weszło w życie z dniem 1 listopada 2017 r.; zauważa, że wpływa ono na szereg procedur Agencji, co ma poważne konsekwencje dla warunków pracy i zarządzania; zwraca się do Agencji, aby poinformowała organ udzielający absolutorium o związanych z tym projektach, w szczególności o budowie nowej siedziby oraz o utworzeniu szkoły europejskiej w Warszawie;
30. w odniesieniu do innych uwag towarzyszących decyzji w sprawie absolutorium, które mają charakter przekrojowy, odsyła do swojej rezolucji z dnia 26 marca 2019 r. ⁽³⁾ w sprawie wyników, zarządzania finansami i kontroli agencji.

⁽³⁾ Teksty przyjęte, P8_TA-PROV(2019)0254 (zob. s. 361 niniejszego Dziennika Urzędowego).