

REZOLUCJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO (UE) 2020/1977**z dnia 14 maja 2020 r.****zawierająca uwagi stanowiące integralną część decyzji w sprawie absolutorium z wykonania budżetu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) za rok budżetowy 2018**

PARLAMENT EUROPEJSKI,

- uwzględniając swoją decyzję w sprawie absolutorium z wykonania budżetu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej za rok budżetowy 2018,
 - uwzględniając sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 24/2019 pt. „Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami”,
 - uwzględniając art. 100 Regulaminu i załącznik V do Regulaminu,
 - uwzględniając opinię przedstawioną przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej (A9-0072/2020),
- 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 2018 wyniósł 288 663 520 EUR, co stanowi wzrost o 2,89 % w porównaniu z rokiem 2017; mając na uwadze, że budżet Agencji pochodzi głównie z budżetu Unii ⁽²⁾;
- B. mając na uwadze, że w swoim sprawozdaniu dotyczącym rocznego sprawozdania finansowego Agencji za rok budżetowy 2018 (zwanym dalej „sprawozdaniem Trybunału”) Trybunał Obrachunkowy (zwany dalej „Trybunałem”) stwierdza, iż uzyskał wystarczającą pewność, że roczne sprawozdanie finansowe Agencji jest wiarygodne oraz że leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe;

Zarządzanie budżetem i finansami

1. zwraca uwagę, że wysiłki związane z monitorowaniem budżetu w ciągu roku budżetowego 2018 doprowadziły do osiągnięcia wskaźnika wykonania budżetu w wysokości 98,37 %, co oznacza nieznaczny wzrost (o 0,74 %) w porównaniu z rokiem 2017; zauważa z niepokojem, że roczne sprawozdanie finansowe Agencji jest wiarygodne oraz że leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe;
2. w świetle uwag i spostrzeżeń organu udzielającego absolutorium, które odnoszą się do obowiązkowej finansowej rezerwy operacyjnej na uruchamianie szybkich interwencji na granicy i interwencji powrotowych, odnotowuje, że choć przeznaczanie co roku określonego budżetu na pokrycie kosztów ewentualnych szybkich interwencji na granicy jest obowiązkiem Agencji ustanowionym przepisami, negatywne skutki uboczne tego wymogu zostały wyeliminowane przez współprawodawców w ramach przeglądu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 ⁽³⁾; zauważa, że wraz z wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 ⁽⁴⁾ rezerwa operacyjna może być uwalniana co miesiąc i wykorzystywana do celów operacyjnych, a nie tylko na szybkie interwencje lub interwencje powrotowe;
3. na podstawie sprawozdania Trybunału zauważa, że w 2018 r. Agencja zawarła z państwami współpracującymi umowy w sprawie finansowania działań operacyjnych na kwotę stanowiącą 59 % budżetu Agencji; odnotowuje uruchomienie nowego, uproszczonego systemu finansowania, opartego głównie na kosztach jednostkowych w przypadku wydatków związanych z rozmieszczeniem zasobów kadrowych, a także wprowadzenie pod koniec 2018 r. nowego systemu kontroli *ex post* obejmującego wszystkie rodzaje wydatków oraz zmianę systemu weryfikacji *ex ante* stanowiących część obiegu środków finansowych; podkreśla, że Trybunał położył nacisk na fakt, iż zwrot wydatków na wyposażenie nadal opiera się na rzeczywistych kosztach i że projekt przejścia na zwrot kosztów w oparciu o koszty jednostkowe dotąd nie został pomyślnie zrealizowany; odnotowuje ponadto z zaniepokojeniem spostrzeżenie Trybunału, że od 2014 r. dowody potwierdzające faktyczne koszty wyposażenia deklarowane przez państwa

⁽¹⁾ Dz.U. C 120 z 29.3.2019, s. 103.

⁽²⁾ Dz.U. C 120 z 29.3.2019, s. 105.

⁽³⁾ 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).

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylecia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624 (Dz.U. L 295 z 14.11.2019, s. 1).

współpracujące są wciąż niewystarczające i że weryfikacje *ex ante* tych kosztów przeprowadzane przez Agencję są nieskuteczne, gdy nie są poparte dokumentami potwierdzającymi; zauważa, że nie dokonuje się weryfikacji *ex post* zwrotów kosztów, co potęguje ryzyko nieuzasadnionego zwrotu kosztów; z zaniepokojeniem zauważa, że Agencja przyznała szereg zwrotów kosztów zadeklarowanych przez państwa współpracujące, mimo że państwa te nie dostarczyły dowodów wskazanych i wymaganych przez Agencję; na podstawie odpowiedzi Agencji stwierdza, że te państwa współpracujące przedstawiły dokumenty potwierdzające z wyszczególnieniem kosztów; wzywa Agencję do wyraźnego wskazywania w przyszłości rodzaju dokumentów potwierdzających, które akceptuje jako wymagane dowody; ponadto wzywa Agencję do zwrotu jedynie prawnie uzasadnionych wydatków; oczekuje, że Agencja w krótkim czasie wprowadzi gruntowne weryfikacje *ex post* dotyczące zwrotów i do czerwca 2020 r. złoży organowi udzielającemu absolutorium sprawozdanie z postępów poczynionych w tym zakresie;

4. na podstawie sprawozdania Trybunału zauważa, że kwota środków budżetowych przeniesionych przez Agencję na 2019 r. wyniosła 83 000 000 EUR (29 %), czyli nieco mniej niż w poprzednim roku; zauważa, że poziom anulowanych środków przeniesionych na 2018 r. wyniósł 11 000 000 EUR (12 %) i w ujęciu względnym był nieznacznie niższy niż w poprzednim roku; zauważa, że głównymi przyczynami przeniesień i anulowania środków były trudności w realizacji planu zatrudnienia związane zarówno z liczbą pracowników, jak i profilem ich kompetencji, a także z opóźnieniami w rozpoczęciu budowy nowej siedziby Agencji, wieloletnim charakterem projektów z zakresu technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz przeszacowywaniem skali działań i zawyżaniem ich kosztów przez państwa współpracujące; odnotowuje odpowiedź Agencji, zgodnie z którą w 2018 r. wydatki operacyjne miały głównie formę dotacji obejmujących cykl operacyjny od lutego roku N do stycznia roku N+1 oraz wydatków związanych z zamówieniami, w przypadku których płatności następują w roku N+1; wzywa Agencję, by wspólnie z państwami współpracującymi starała się opracować bardziej precyzyjne szacunki kosztów i prognozy budżetowe;
5. apeluje do Agencji, aby w dokumentach przetargowych ujmowała bardziej realistyczne szacunki swoich potrzeb w zakresie usług i stosowała w przypadku zamówień rygorystyczne zasady zarządzania finansami; przypomina Agencji, że chociaż umowy ramowe nie nakładają obowiązku zakupów do maksymalnej wartości umowy, znaczna różnica między maksymalną wartością umowy w ramach jednego postępowania o udzielenie zamówienia w 2018 r. (8 mln EUR) a zwycięską ofertą (5,8 mln EUR) mogła stworzyć poważne zagrożenie dla należytego zarządzania finansami;

Wyniki

6. stwierdza, że po zatwierdzeniu przez zarząd w 2017 r. reorganizacji struktur Agencji, która miała wpływ na przydział środków, w 2018 r. przyjęto unowocześnioną strukturę, a struktura ta, która została uzupełniona nowym regulaminem wewnętrznym, została przyjęta przez delegacje i subdelegacje, które zostały zatwierdzone decyzją dyrektora wykonawczego;
7. podkreśla ważną rolę Agencji w promowaniu, koordynowaniu i rozwijaniu europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami w pełnym poszanowaniu praw podstawowych;
8. zauważa, że w kontekście europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami największymi działaniami operacyjnymi było 12 wspólnych operacji na zewnętrznych granicach lądowych, powietrznych i morskich oraz że te działania operacyjne w 2018 r. skupiły się w środkowym, wschodnim i zachodnim obszarze Morza Śródziemnego, które to obszary doświadczają największej presji migracyjnej; ponadto z zadowoleniem przyjmuje ścisłą współpracę między agencjami w dziedzinie współpracy organów celnych i organów ścigania, zwłaszcza w zakresie funkcji straży przybrzeżnej; wzywa Agencję do szybkiego działania i do zapewnienia wysokiej jakości rezultatów prac nad określeniem odpowiednich celów ilościowych i konkretnych wartości docelowych, które mają zostać ujęte w jednolitym dokumencie programowym na lata 2021–2023;
9. z zaniepokojeniem zauważa, że w sprawozdaniu specjalnym nr 24/2019 Trybunał stwierdził, iż wdrażanie procedur azylowych, zwłaszcza w Grecji i we Włoszech, wciąż charakteryzuje się długim czasem rozpatrywania spraw, zatorami proceduralnymi i brakiem zdolności wymiaru sprawiedliwości; zwraca się do Agencji, aby zgodnie z zaleceniami Trybunału nawiązała współpracę z Europejskim Urzędem Wsparcia w dziedzinie Azylu, Funduszem Azylu, Migracji i Integracji oraz Komisją;
10. ponawia swój apel do Agencji o większą przejrzystość działań; z zadowoleniem przyjmuje utworzenie na stronie internetowej Agencji rubryki poświęconej publicznemu dostępowi do dokumentów; wzywa Agencję do stworzenia rejestru dokumentów zgodnie z prawnym obowiązkiem ciążącym na niej na mocy rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady⁽⁵⁾;

⁽⁵⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145 z 31.5.2001, s. 43).

11. uważa, że Agencja powinna aktywnie informować o swoich działaniach operacyjnych; zwraca się do Agencji o to, by stawiała się przed parlamentarną Komisją Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w celu wywiązania się z ciążących na niej szczególnych obowiązków sprawozdawczych wobec posłów do Parlamentu Europejskiego w drodze regularnego przekazywania szczegółowych informacji; wzywa Agencję do upublicznienia sprawozdania za 2018 r. dotyczącego praktycznego stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014⁽⁶⁾, do czego jest ona prawnie zobowiązana, a także do udostępniania bardziej konkretnych informacji w przyszłości, aby umożliwić właściwą ocenę działalności Agencji na morzu;

Polityka kadrowa

12. ubolewa, że według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. plan zatrudnienia zrealizowano jedynie w 72,49 %: zatrudniono 303 pracowników na czas określony, podczas gdy budżet Unii przewidywał 418 stanowisk dla pracowników na czas określony (w 2017 r. przewidywał on 352 stanowiska); zauważa, że w 2018 r. oprócz 187 pracowników kontraktowych w Agencji pracowało 153 oddelegowanych ekspertów krajowych;
13. na podstawie sprawozdania Trybunału zauważa również, że choć Agencja nadal podejmowała wysiłki na rzecz rekrutacji i zwiększyła w 2018 r. liczbę pracowników z 526 do 630, wciąż nie zdołała osiągnąć liczby 760 stanowisk zatwierdzonych w planie zatrudnienia na 2018 r.; odnotowuje odpowiedź Agencji, zgodnie z którą w sumie obsadzonych zostało 187 wakatów, lecz ze względu na znaczną rotację wewnętrzną i zewnętrzną liczba pracowników netto w 2018 r. wzrosła o 117 w porównaniu z rokiem poprzednim, ponieważ wiele stanowisk zwolniło się w ciągu roku; zauważa ponadto, że Agencji niełatwo przyciągnąć większą liczbę odpowiednich kandydatów zewnętrznych i osiągnąć równowagę geograficzną, głównie ze względu na niski współczynnik korygujący, który jest najniższy ze wszystkich agencji Unii; podkreśla, że agencje z siedzibą w krajach, w których stosowany jest niski współczynnik korygujący, powinny otrzymać dodatkowe wsparcie ze strony Komisji, aby wdrożyć środki uzupełniające, które zwiększyłyby atrakcyjność tych państw dla obecnych i przyszłych pracowników; wzywa Komisję, aby oceniła wpływ i zasadność stosowania w przyszłości współczynników korygujących dotyczących wynagrodzeń; zauważa, że Agencja w dalszym ciągu ma trudności z utrzymaniem pożądanej i należytej równowagi geograficznej wśród zatrudnionego personelu;
14. zauważa, że rok 2018 był trzecim rokiem pięcioletniego planu wzrostu od czasu przyjęcia rozporządzenia (UE) 2016/1624, które znacząco zwiększyło zasoby budżetowe i kadrowe; zauważa, że w związku z przedłużeniem mandatu Agencji jej personel ma do 2020 r. liczyć 1 000 osób; w świetle uwag i spostrzeżeń organu udzielającego absolutorium, w których podkreślono, iż planowany wzrost liczby personelu będzie wymagał dodatkowej powierzchni biurowej, odnotowuje, że przygotowywana jest analiza na potrzeby opracowania optymalnej strategii w zakresie nieruchomości;
15. odnotowuje, że od kwietnia 2018 r. Agencja korzysta ze zmienionego wiążącego kodeksu postępowania dotyczącego operacji powrotowych i interwencji powrotowych; zauważa, że urzędnik Agencji ds. praw podstawowych w sposób ciągły przedstawia jednostkom operacyjnym do uwzględnienia uwagi i zalecenia dotyczące wszystkich planów operacyjnych i sprawozdań z oceny;
16. głęboko ubolewa, że mimo wielokrotnych apeli Parlamentu i znaczącego ogólnego wzrostu liczby pracowników Agencji, urzędnik ds. praw podstawowych wciąż nie dysponuje odpowiednimi zasobami ludzkimi, w związku z czym ma wyraźne trudności z wykonywaniem powierzonych mu zadań; wzywa Agencję do udostępnienia swojemu urzędnikowi ds. praw podstawowych odpowiednich zasobów i personelu, w szczególności w celu dalszego rozwijania i wdrażania strategii Agencji w zakresie monitorowania i zapewniania ochrony praw podstawowych; przypomina Agencji o znaczeniu przestrzegania regulaminu pracowniczego;
17. w świetle uwag i spostrzeżeń organu udzielającego absolutorium dotyczących potrzeby opracowania kompleksowego planu ciągłości działania odnotowuje, że w 2018 r. powołano urzędnika ds. ciągłości działania;
18. zauważa, że Trybunał we wszystkich agencjach stwierdził horyzontalną tendencję do korzystania z pracowników zewnętrznych zatrudnianych jako doradcy w dziedzinie IT; wzywa do ograniczenia w jak największym stopniu zależności od zewnętrznej rekrutacji w tym ważnym i wrażliwym obszarze, aby ograniczyć wszelkie potencjalne zagrożenia;

⁽⁶⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014 z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiające zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. L 189 z 27.6.2014, s. 93).

19. odnotowuje brak informacji dotyczących równowagi płci wśród pracowników Agencji; ponownie podkreśla fakt, że w zarządzie Agencji wciąż utrzymuje się znaczący brak równowagi płci (z 50 mężczyznami i 8 kobietami w jego składzie); wzywa do jak najszybszego wyeliminowania tego braku równowagi; w związku z tym wzywa Agencję do proaktywnego przypominania państwom członkowskim o znaczeniu równowagi płci i apeluje do państw członkowskich o zadbanie o równowagę płci przy wyznaczaniu członków zarządu Agencji;

Zamówienia publiczne

20. w świetle spostrzeżeń i uwag organu udzielającego absolutorium dotyczących potrzeby uproszczenia całego systemu finansowego Agencji odnotowuje, że w 2018 r. Agencja wprowadziła zmieniony wspólny system finansowania operacji i powrotów, oparty na uproszczonych umowach o udzielenie dotacji z państwami członkowskimi i na znormalizowanych kosztach jednostkowych związanych z zasobami ludzkimi;
21. zauważa z satysfakcją, że Agencja aktywnie uczestniczy w międzyinstytucjonalnych przetargach prowadzonych przez inne instytucje oraz że w postępowaniach o udzielenie zamówienia w dziedzinie nadzoru morskiego Agencja dąży do współpracy z agencjami Unii prowadzącymi podobne działania i odpowiednio przygotowuje specyfikacje istotnych warunków zamówienia; zauważa ponadto, że w 2018 r. Agencja przeprowadziła swoją pierwszą międzyinstytucjonalną procedurę przetargową z udziałem Europejskiej Agencji Kontroli Rybołówstwa; stanowczo zachęca Agencję do aktywnego poszukiwania dalszych i szerszych płaszczyzn współpracy ze wszystkimi agencjami Unii;
22. wzywa Agencję do podjęcia dalszych działań w związku z zaległym zaleceniem dotyczącym elektronicznych zamówień publicznych, tj. do niezwłocznego wprowadzenia systemu elektronicznego składania ofert;

Przejrzystość, zapobieganie konfliktom interesów i zarządzanie nimi

23. docenia już zrealizowane i aktualnie wdrażane działania Agencji służące zapewnieniu przejrzystości, zapobieganiu konfliktom interesów i zarządzaniu nimi oraz ochronie sygnalistów; zauważa, że w dniu 18 lipca 2019 r. została przyjęta polityka informowania o nieprawidłowościach; z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Agencja zapewnia personelowi dostęp do zaufanych doradców oraz szkolenia na temat procedur informowania o nieprawidłowościach; ponadto zauważa, że w celu zwiększenia przejrzystości Agencja uruchomiła wielojęzyczną wersję swojej strony internetowej we wszystkich 24 językach urzędowych Unii; ubolewa jednak, że Agencja publikuje oświadczenia członków zarządu, dyrektora wykonawczego i zastępcy dyrektora wykonawczego o braku konfliktu interesów, a nie deklaracje interesów; przypomina, że to nie do członków zarządu, dyrektora wykonawczego i zastępcy dyrektora wykonawczego należy deklarowanie braku konfliktu interesów; w celu zwiększenia przejrzystości wzywa Agencję do opublikowania do czerwca 2020 r. życiorysów i deklaracji interesów wszystkich członków zarządu, dyrektora wykonawczego i zastępcy dyrektora wykonawczego;

Kontrola wewnętrzna

24. w świetle spostrzeżeń i uwag organu udzielającego absolutorium dotyczących znacznego wzrostu wydatków Agencji na dotacje odnotowuje, że podjęto środki w celu ograniczenia zidentyfikowanego ryzyka, a konkretnie że w 2018 r. przeprowadzono w odniesieniu do Hiszpanii, Grecji i Włoch weryfikację kosztów jednostkowych, że w tym samym roku przyjęto politykę kontroli *ex post*, że ustanowiono oparty na analizie ryzyka roczny plan kontroli *ex post*, który będzie poddany przeglądowi, oraz że zostały zakończone kontrole *ex post* dotyczące Portugalii i Estonii;
25. na podstawie sprawozdania Trybunału zauważa z niepokojem, że Agencja nie dysponuje strategią dotyczącą niewralgicznych stanowisk, w której byłyby określone niewralgiczne funkcje, byłyby one aktualizowane oraz byłyby określone odpowiednie środki mające zmniejszyć ryzyko działania w osobistym interesie; wzywa Agencję do przyjęcia i wdrożenia takiej strategii, by dostosowała się do standardów kontroli wewnętrznej Agencji; na podstawie odpowiedzi Agencji odnotowuje, że pod koniec 2019 r. Agencja finalizowała proces przyjmowania strategii dotyczącej niewralgicznych stanowisk;
26. zauważa, że w następstwie niedawnego przeglądu ram kontroli wewnętrznej Agencja dopilnowała, aby wszystkie decyzje o rezygnacji z kontroli lub o odstępstwach od ustalonych procesów i procedur były dokumentowane, należycie zatwierdzane i rejestrowane na szczeblu centralnym;

Inne uwagi

27. przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w świetle uwag i spostrzeżeń organu udzielającego absolutorium, które dotyczą budowy nowej siedziby i utworzenia Szkoły Europejskiej w Warszawie, w 2019 r. polskie władze przyznały Agencji odpowiednią działkę, że opracowywane są plany budowy specjalnie zaprojektowanej siedziby Agencji do końca 2024 r. oraz że jesienią 2019 r. polskie władze zwróciły się do Rady Zarządzającej Szkoł Europejskich o rozważenie przyznania akredytacji stowarzyszonej Szkole Europejskiej typu II w Warszawie, która zaczęłaby częściowo funkcjonować od roku szkolnego 2020/2021;
28. wzywa Agencję, by kładła nacisk na rozpowszechnianie wyników swoich badań wśród społeczeństwa oraz docierała do obywateli za pośrednictwem mediów społecznościowych i innych narzędzi komunikacji;
29. w odniesieniu do innych uwag towarzyszących decyzji w sprawie absolutorium, które mają charakter przekrojowy, odsyła do swojej rezolucji z dnia 14 maja 2020 r. ⁽⁷⁾ w sprawie wyników, zarządzania finansami i kontroli agencji.

⁽⁷⁾ Teksty przyjęte, P9_TA(2020)0121.