

**REZOLUCJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO (UE) 2017/1724****z dnia 27 kwietnia 2017 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 (obecnie Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex)) za rok budżetowy 2015**

PARLAMENT EUROPEJSKI,

- uwzględniając swoją decyzję w sprawie absolutorium z wykonania budżetu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (obecnie Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex)) za rok budżetowy 2015,
  - uwzględniając sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 12/2016 pt. „Agencje nie zawsze wykorzystują dotacje we właściwy i jednoznacznie skuteczny sposób”;
  - uwzględniając art. 94 Regulaminu i załącznik IV do Regulaminu,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej oraz opinię Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A8-0137/2017),
- A. mając na uwadze, że według sprawozdania finansowego Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (obecnie Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej) (zwanej dalej „Agencją”) jej ostateczny budżet na rok budżetowy 2015 wyniósł 143 300 000 EUR, co stanowi wzrost o 46,31 % w stosunku do roku 2014; mając na uwadze, że wzrost ten spowodowany był głównie dwoma zmianami dotyczącymi odpowiednich operacji w regionie Morza Śródziemnego na kwotę 28 000 000 EUR;
- B. mając na uwadze, że według sprawozdania finansowego Agencji wkład Unii do jej budżetu na rok 2015 wyniósł 133 528 000 EUR, co stanowi wzrost o 53,82 % w stosunku do roku 2014;
- C. mając na uwadze, że Trybunał Obrachunkowy (zwany dalej „Trybunałem”) w swoim sprawozdaniu dotyczącym sprawozdania finansowego Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich za rok budżetowy 2015 (zwanym dalej „sprawozdaniem Trybunału”) stwierdził, iż uzyskał wystarczającą pewność, że sprawozdanie finansowe Agencji jest wiarygodne oraz że transakcje leżące u jego podstaw są legalne i prawidłowe,

**Podstawa do wydania opinii z zastrzeżeniem na temat wiarygodności rozliczeń**

1. uznaje, że Trybunał wydał opinię z zastrzeżeniem w sprawie wiarygodności sprawozdania finansowego Agencji; odnotowuje, że podstawą opinii z zastrzeżeniem było zbyt niskie oszacowanie (o 1 723 336 EUR) kosztu zaliczki na usługi dotyczące monitorowania morskiego, który poniesiono w 2015 r., ale na który jeszcze nie wystawiono faktury; zauważa ponadto, że ten błąd rachunkowy miał wpływ na rozliczenia międzyokresowe bierne i doprowadził do istotnych zniekształceń w bilansie Agencji i jej sprawozdaniu z finansowych wyników działalności; podkreśla jednak, że ten błąd rachunkowy nie doprowadził do żadnych nieprawidłowych lub nielegalnych transakcji i żadne środki nie zostały niewłaściwie wykorzystane;
2. ubolewa z powodu faktu, że koszty rozliczeń międzyokresowych biernych oszacowane zostały przez księgowego na podstawie sprawozdania, które nie ujmowało części płatności zaliczkowych mających zostać uwzględnione w budżecie; wyraża zaniepokojenie w związku z tym, że księgowy nie zdał sobie sprawy na czas z tego pominięcia i nie skonsultował się ze swoim odpowiednikiem z agencji partnerskiej; zauważa w związku z tym, że część potencjalnie należnych kosztów nie została wzięta pod uwagę w czasie przygotowywania sprawozdania finansowego;
3. przyznaje, że Agencja podjęła już środki naprawcze w celu zapobieżenia występowaniu takich problemów w przyszłości; zauważa zwłaszcza, że księgowy Agencji odpowiedzialny za właściwe oszacowanie narosłych kwot będzie opierał się w szacunkach na odpowiednich danych i dostępnych informacjach, w tym informacjach pochodzących od agencji partnerskich, których narosłe kwoty dotyczą; przyjmuje, że urzędnik zatwierdzający Agencji zwiększy wysiłki w celu dopilnowania, by takie uchybienia się nie powtarzały, przeprowadzając kontrole krzyżowe dostępnych danych i współpracując ściślej z księgowym;
4. zauważa, że w opinii Trybunału, z wyjątkiem skutków kwestii dotyczących zbyt niskiego oszacowania poniesionych kosztów, na które nie wystawiono jeszcze faktury, roczne sprawozdanie finansowe Agencji przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach jej sytuację finansową na dzień 31 grudnia 2015 r. oraz wyniki transakcji i przepływy pieniężne za kończący się tego dnia rok, zgodnie z przepisami jej regulaminu finansowego oraz z zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego Komisji;

### Uwagi dotyczące legalności i prawidłowości transakcji

5. na podstawie sprawozdania Trybunału odnotowuje, że Agencja przeprowadziła w 2015 r. kontrolę *ex post* dotyczącą Islandii i wykryła nieprawidłowe płatności na kwotę 1 400 000 EUR, związane z amortyzacją statku wykorzystywanego w kilku wspólnych operacjach od 2011 do 2015 r.; zauważa zwłaszcza, że islandzka straż przybrzeżna zwróciła się o zwrot z tytułu amortyzacji statku, który przekroczył już swój okres użyteczności przewidziany zgodnie z wytycznymi Agencji;
6. przyjmuje do wiadomości przepisy wykonawcze do rozporządzenia finansowego Agencji, które stanowią, że urzędnik zatwierdzający może uchylić odzyskiwanie określonej kwoty, gdy jej odzyskanie jest niezgodne z zasadą proporcjonalności; ponadto zauważa, że zgodnie z tą zasadą i po zasięgnięciu zewnętrznej porady prawnej urzędnik zatwierdzający ogłosił odzyskanie 600 000 EUR, które obejmuje dotacje przyznane od 2014 r.; zauważa, że urzędnik zatwierdzający ogłosił decyzję, że z tego samego powodu nie dojdzie do zwrotu 200 000 EUR należnych w 2016 r.; przyjmuje, że od rozpoczęcia prowadzenia kontroli *ex post* przez Agencję oraz w trosce o przestrzeganie zasady przejrzystości i równego traktowania względem beneficjentów Agencji, którymi są organy publiczne państw członkowskich zajmujące się zarządzaniem granicami i kwestiami związanymi z migracją, urzędnik zatwierdzający działał zgodnie z najlepszymi praktykami Agencji w zakresie odzyskiwania nieprawidłowych płatności w odniesieniu do ostatnich dwóch lat współpracy;
7. opierając się na sprawozdaniu Trybunału zauważa, że istnieje nierozwiązany problem dotyczący ryzyka podwójnego finansowania w związku z Funduszem Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ISF); przypomina, że ISF, który został utworzony na okres 2014–2020 i obejmuje instrumenty na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz oraz na rzecz wsparcia policji, dysponuje kwotą 3 800 000 000 EUR na finansowanie działań; przypomina, że w ramach funduszu dotyczącego granic i wiz Komisja zwraca państwom członkowskim koszty zakupu środków transportu, takich jak pojazdy i statki wodne, jak również bieżące koszty ich konserwacji i zużycia paliwa; podkreśla, że Agencja również zwraca takie koszty uczestnikom wspólnych operacji; uznaje, że Agencja, we współpracy z Dyrekcją Generalną ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych Komisji Europejskiej, wprowadziła środki, które łagodzą to ryzyko; zauważa zwłaszcza, że środki te obejmują dostęp do bazy danych ISF, w której udostępniane są wszystkie plany i sprawozdania beneficjentów, szkolenie w sprawie funkcji wspólnego systemu dzielonego zarządzania funduszami, a także przeprowadzanie kontroli *ex ante* i *ex post* poprzez weryfikację dokumentów poświadczających i jednocześnie podnoszenie wiedzy beneficjentów na temat tej kwestii;

### Zarządzanie budżetem i finansami

8. zauważa z zadowoleniem, że wysiłki związane z monitorowaniem budżetu w ciągu roku budżetowego 2015 doprowadziły do osiągnięcia wskaźnika wykonania budżetu w wysokości 99,86 %, co oznacza wzrost o 1,21 % w porównaniu z rokiem 2014; zwraca uwagę, że wskaźnik wykonania w odniesieniu do środków na płatności wyniósł 69,50 %, co oznacza spadek o 0,71 % w porównaniu z rokiem 2014;

### Zobowiązania i przeniesienia

9. zwraca uwagę, że poziom przeniesionych środków na zaciągnięte zobowiązania w tytule II (wydatki administracyjne) wyniósł 3 200 000 EUR (38 % środków na zaciągnięte zobowiązania), podczas gdy w 2014 r. wyniósł on 4 500 000 (36 %); zwraca uwagę ponadto, że poziom przeniesionych środków w tytule III (wydatki operacyjne) wyniósł 40 200 000 EUR (35 %), podczas gdy w 2014 r. wyniósł 28 400 000 (44 %); uznaje, że główną przyczyną przeniesień środków w tytule II są umowy na usługi informatyczne wykraczające poza koniec roku budżetowego, natomiast w tytule III przeniesienia są spowodowane wieloletnim charakterem działań Agencji; uznaje ponadto, że Agencja ma kontynuować starania na rzecz zmniejszenia kwot przeniesień, aby w większym stopniu przestrzegać zasady jednoroczności budżetu;
10. zauważa, że przeniesienia często mogą być w części lub całkowicie uzasadnione wieloletnim charakterem programów operacyjnych agencji, niekoniecznie oznaczają niedociągnięcia w planowaniu i wykonaniu budżetu oraz nie zawsze są sprzeczne z zasadą jednoroczności budżetu, zwłaszcza jeśli są planowane z wyprzedzeniem i przedstawiane Trybunałowi;

### Postępowania o udzielenie zamówienia i procedury naboru pracowników

11. odnotowuje otrzymanie od Agencji informacji, że w 2015 r. rozpoczęła ona 34 procedury naboru pracowników, z czego 14 zakończono w 2016 r.; odnotowuje ponadto, że Agencja zatrudniła w 2015 r. 47 nowych pracowników;

**Zapobieganie konfliktom interesów i zarządzanie nimi oraz przejrzystość**

12. uznaje, że w celu zapewnienia przejrzystości swoich procedur zamówień publicznych Agencja opublikowała w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* udzielone zamówienia o wartości przekraczającej wymagane progi, podczas gdy udzielone zamówienia o wartości nieprzekraczającej tych progów publikowane były na stronie internetowej Agencji;
13. przyjmuje do wiadomości, że Agencja opublikowała na swojej stronie internetowej deklaracje dyrektora wykonawczego Agencji i zastępcy dyrektora wykonawczego o braku konfliktu interesów; zauważa ponadto, iż fakt, że kilka deklaracji o braku konfliktu interesów członków zarządu Agencji nie zostało opublikowanych, związany jest z niedawnymi zmianami w składzie zarządu; przyjmuje, że Agencja opublikuje te deklaracje na swojej stronie, jak tylko je otrzyma;
14. docenia toczące się prace Agencji w zakresie przejrzystości; zauważa potrzebę poczynienia postępów oraz powołania komisji oceniających;
15. zauważa, że wszystkie kwestie związane z konfliktami interesów podlegają kodeksowi postępowania Agencji, który ma zastosowanie do wszystkich pracowników; zauważa z zadowoleniem, że Agencja zaktualizowała w 2016 r. swoje wewnętrzne wytyczne dla pracowników dotyczące rozumienia konfliktu interesów; zauważa z zaniepokojeniem, że Agencja nie przewidziała żadnych kontroli poprawności merytorycznej deklaracji o braku konfliktu interesów ani procesu ich aktualizacji;
16. zauważa, że według sprawozdania Trybunału Frontex w niewystarczającym stopniu zajął się istniejącą możliwością wystąpienia konfliktów interesów przy powoływaniu zespołów prowadzących negocjacje w sprawie dotacji na wspólne działania; wzywa Agencję do wprowadzenia środków oraz odpowiedniej polityki w celu ochrony zasad przejrzystości i zapewnienia braku konfliktów interesów po stronie zespołów negocjacyjnych;
17. zauważa, że Agencja jest w trakcie finalizacji wewnętrznych zasad informowania o nieprawidłowościach; wzywa Agencję do informowania organu udzielającego absolutorium o opracowywaniu i wdrażaniu tych zasad;
18. ubolewa z powodu konkluzji zawartych w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 12/2016, że Agencja nie opracowała odpowiedniej strategii zapobiegania konfliktom interesów dla pracowników zespołów negocjacyjnych biorących udział w negocjacjach dwustronnych; wzywa Agencję do opracowania oficjalnych strategii zapobiegania konfliktom interesów dla ekspertów zewnętrznych, personelu wewnętrznego i członków Zarządu biorących udział w procedurze wyboru i przyznawania dotacji, z uwzględnieniem skumulowanego efektu kilku mniejszych konfliktów interesów oraz konieczności zdefiniowania skutecznych środków łagodzących;

**Kontrola wewnętrzna**

19. na podstawie informacji przekazanych przez Agencję odnotowuje, że Agencja dokonała pod koniec 2015 r. oceny skuteczności swojego systemu kontroli wewnętrznej; zauważa ponadto, że zgodnie z tą oceną, standardy kontroli wewnętrznej zostały wdrożone i pełnią swoją rolę; zauważa jednak, że w związku ze znacznym zwiększeniem przydziałów środków budżetowych Agencji wrosła presja na system kontroli wewnętrznej, który wymaga dalszych udoskonaleń; uznaje, że Agencja ustaliła, że osiem standardów kontroli wewnętrznej wymaga poprawy i opracowała strategię w celu zaradzenia tym niedociągnięciom; oczekuje na kolejne sprawozdanie roczne Agencji i dalsze szczegóły dotyczące poprawy jej systemu kontroli wewnętrznej;

**Audyt wewnętrzny**

20. odnotowuje, że w 2015 r. Służba Audytu Wewnętrznego przeprowadziła audyt dotyczący zarządzania przetargami i aktywami, w wyniku którego sformułowano cztery zalecenia uznane za „ważne”; przyjmuje do wiadomości, że Agencja przygotowała plan działania, aby zastosować się do tych zaleceń;
21. zwraca uwagę, na wnioski Służby Audytu Wewnętrznego, zgodnie z którymi w dniu 1 stycznia 2016 r. nie było niewdrożonych zaleceń uznanych za zalecenia „o zasadniczym znaczeniu”; zauważa, jednak, że dwa zalecenia dotyczące zarządzania zasobami ludzkimi (uznane za „bardzo ważne”) oraz zarządzania projektami IT (uznane za „ważne”) nie zostały wdrożone zgodnie z terminami określonymi w planie działania; uznaje, że wdrożenie zostało opóźnione w związku z oczekiwaniem na przyjęcie nowych przepisów wykonawczych dotyczących zatrudniania pracowników tymczasowych i kontraktowych, a także z powodu decyzji Agencji o wdrożeniu zarządzania ICT przed wdrożeniem strategii ICT, tak aby wdrożenie było spójne i miało zrównoważony charakter;

**Inne uwagi**

22. przypomina, że w poprzednich latach wysoka i stale rosnąca liczba umów o dotacje, jak również zakres związanych z tymi umowami wydatków, które podlegają weryfikacji przez Agencję, wykazały, że można zastosować bardziej wydajny i efektywny kosztowo alternatywny mechanizm finansowania w celu finansowania zadań operacyjnych Agencji; przyjmuje do wiadomości, że w nowym rozporządzeniu ustanawiającym Agencję usunięto termin „dotacje” w znaczeniu instrumentu umownego na potrzeby działań operacyjnych podejmowanych między Agencją a instytucjami państw członkowskich; ma nadzieję, że zmiana ta pozwoli Agencji usprawnić finansowe zarządzanie jej działaniami operacyjnymi; wzywa Agencję do poinformowania organu udzielającego absolutorium o dalszych postępach w tej sprawie;
23. z zadowoleniem przyjmuje wkład Agencji w uratowanie ponad 250 000 osób na morzu w 2015 r.; z zadowoleniem przyjmuje zwiększenie zdolności Agencji w zakresie działań poszukiwawczo-ratowniczych po tragicznych wydarzeniach z wiosny 2015 r.;
24. wzywa do nasilenia wymiany informacji między agencją Frontex, unijnymi agencjami działającymi w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz państwami członkowskimi, przy pełnej zgodności z przepisami w zakresie ochrony danych oraz w szczególności z zasadą celowości, tak aby poprawić skuteczność wspólnych operacji finansowanych z dotacji agencji Frontex; ubolewa z powodu trudności w ocenie faktycznego wpływu wspólnych operacji;
25. zauważa, że według sprawozdania Trybunału w większości programów operacyjnych agencji Frontex brakuje celów ilościowych i wartości docelowych w odniesieniu do 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; zachęca agencję Frontex do poprawy jej strategicznego planowania programów, tak aby ustanowić odpowiednie cele strategiczne w odniesieniu do jej działalności związanej z dotacjami oraz wprowadzić skuteczny i ukierunkowany na wyniki system monitorowania i sprawozdawczości, obejmujący odpowiednie i mierzalne kluczowe wskaźniki skuteczności działania;
26. zauważa, że państwa uczestniczące w operacjach na granicach zadeklarowały poniesione koszty na podstawie formularzy deklaracji kosztów, obejmujących „wydatki stałe” (amortyzacja i konserwacja), „wydatki zmienne” (głównie paliwo) oraz „koszty delegacji” (głównie diety i inne wydatki związane z załogą); zauważa ponadto, że zadeklarowane koszty opierały się na wartościach rzeczywistych i podawane były zgodnie z krajowymi normami, co doprowadziło do tego, że podejścia wśród uczestniczących państw członkowskich były zróżnicowane, a system stał się uciążliwy dla wszystkich zaangażowanych podmiotów; zachęca Agencję do korzystania we wszystkich stosownych przypadkach z form kosztów uproszczonych w celu uniknięcia tego rodzaju przypadków braku wydajności;
27. przypomina, że zgodnie z art. 57 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2016/1624 porozumienie w sprawie siedziby Agencji miało zostać zawarte po zatwierdzeniu przez zarząd i nie później niż dnia 7 kwietnia 2017 r.; odnotowuje z zadowoleniem, że w dniu 23 stycznia 2017 r. wstępne porozumienie w sprawie siedziby zostało parafowane przez Agencję i rząd polski; zauważa ponadto, że porozumienie to miało zostać przedstawione zarządowi Agencji w lutym 2017 r., co – w razie jego zatwierdzenia – umożliwiłoby dyrektorowi Agencji podpisanie porozumienia z rządem polskim i przygotowanie następnie drogi dla jego ratyfikacji przez polski parlament;
28. odnotowuje z zaniepokojeniem istotny brak równowagi płci w zarządzie Agencji (93 %/7 %); zauważa ponadto, że obaj członkowie zespołu kierowniczego wyższego szczebla Agencji są tej samej płci;
29. przypomina, że Agencja powinna udostępnić swojemu urzędnikowi ds. praw podstawowych odpowiednie zasoby i personel w celu opracowania mechanizmu zgłaszania skarg oraz dalszego rozwijania i wdrażania strategii Agencji w zakresie monitorowania i zapewniania ochrony praw podstawowych;
30. z zadowoleniem przyjmuje udzielone władzom krajowym na obszarach hotspotu wsparcie w zakresie identyfikacji i rejestracji migrantów, działań związanych z powrotami i bezpieczeństwa wewnętrznego Unii; z zadowoleniem przyjmuje podpisanie z Europolem porozumienia o współpracy operacyjnej mającej na celu powstrzymanie przestępczości transgranicznej i przemytu nielegalnych imigrantów; wzywa do dalszej i skuteczniejszej współpracy z Europolem i innymi agencjami w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.
31. w odniesieniu do innych uwag towarzyszących decyzji w sprawie absolutorium, które mają charakter przekrojowy, odsyła do swojej rezolucji z dnia 27 kwietnia 2017 r. <sup>(1)</sup> w sprawie wyników, zarządzania finansami i kontroli agencji.

---

<sup>(1)</sup> Teksty przyjęte w tym dniu, P8\_TA(2017)0155 (zob. s. 372 niniejszego Dziennika Urzędowego).