

Četrtek, 14. februar 2019

P8_TA(2019)0134

Izvajanje pravnih določb in skupne izjave, ki omogoča parlamentarni nadzor nad decentraliziranimi agencijami

Resolucija Evropskega parlamenta z dne 14. februarja 2019 o izvajanju pravnih določb in skupne izjave, ki omogoča parlamentarni nadzor nad decentraliziranimi agencijami (2018/2114(INI))

(2020/C 449/25)

Evropski parlament,

- ob upoštevanju določb Pogodb, povezanih z agencijami, in zlasti členov 5 in 9 Pogodbe o Evropski uniji (PEU), in členov 15, 16, 71, 123, 124, 127, 130, 228, 263, 265, 267, 277, 282, 287, 290, 291, 298 in 325 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU),
 - ob upoštevanju Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, zlasti členov 41, 42, 43, 51 in 52,
 - ob upoštevanju skupne izjave Evropskega parlamenta, Sveta EU in Evropske komisije o decentraliziranih agencijah z dne 19. julija 2012 in skupnega pristopa, ki ji je priložen,
 - ob upoštevanju člena 52 Poslovnika ter člena 1(1)(e) sklepa konference predsednikov z dne 12. decembra 2002 o postopku odobritve samoiniciativnih poročil in Priloge 3 k temu sklepu,
 - ob upoštevanju poročila Odbora za ustavne zadeve ter mnenj Odbora za proračunski nadzor, Odbora za ekonomske in monetarne zadeve, Odbora za okolje, javno zdravje in varnost hrane, Odbora za pravne zadeve in Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (A8-0055/2019),
- A. ker imajo agencije ključno vlogo pri izvajanju politik EU na evropski in nacionalni ravni ter opravljajo najrazličnejše naloge, da bi prispevale k izvajanju politik EU, kot je vzpostavljanje omrežij ali podpiranje sodelovanja med EU in nacionalnimi organi; ker dobro sodelovanje med agencijami EU in državami članicami prispeva k večji učinkovitosti in uspešnosti delovanja agencij; ker so agencije vzpostavile tudi medsebojno sodelovanje prek mreže agencij Evropske unije;
- B. ker usklajevanje in sodelovanje med različnimi agencijami in parlamentarnimi odbori na splošno poteka dobro; ker je Europol edina agencija, ki jo Parlament nadzoruje skupaj z nacionalnimi parlamenti prek skupine za skupni parlamentarni nadzor;
- C. ker se agencije ustanovljajo in oblikujejo skozi čas, in to od primera do primera; ker je z lizbonsko pogodbo ustanavljanje agencij v okviru izvršne veje oblasti EU uradno priznано, tako da so agencije EU uradno vključene v Pogodbi;
- D. ker agencije odgovarjajo zlasti Parlamentu in Svetu, ki morata zagotoviti, da so z zakonodajnimi akti, ki urejajo te agencije, vzpostavljeni ustrezni mehanizmi nadzora, ki se nato tudi ustrezno izvajajo; ker ustanavljanje agencij v okviru izvršne veje oblasti EU ne bi smelo oslabiti nadzora Parlamenta nad izvršno vejo oblasti EU, kot je določeno v členu 14 PEU;
- E. ker Pogodbi ne vsebujeta niti opredelitve decentraliziranih agencij niti splošnega opisa pooblastil, ki jih te lahko imajo;
- F. ker je pravna podlaga za številne agencije člen 352 PDEU, druge pa so ustanovljene na posebni sektorski pravni podlagi;

Četrtek, 14. februar 2019

- G. ker sta skupna izjava in skupni pristop iz leta 2012 plod dela medinstitucionalne delovne skupine za regulativne agencije, ki so jo ustanovili Komisija, Evropski parlament in Svet za presojo usklajenosti, učinkovitosti, odgovornosti in preglednosti agencij, potem ko je Komisija leta 2005 predlagala medinstitucionalni sporazum o regulativnih agencijah, ki ni prejel potrebne podpore Sveta in Parlamenta;
- H. ker skupni pristop vsebuje določbe o strukturi in upravljanju agencij ter njihovem delovanju, načrtovanju dejavnosti, financiranju, upravljanju proračunskih sredstev, proračunskih postopkih, odgovornosti, nadzoru in preglednosti, kar prispeva k zagotavljanju parlamentarnega nadzora nad decentraliziranimi agencijami;
- I. ker so agencije, čeprav so na splošno cenjene, nekajkrat naletele na občasno nezaupanje v njihova znanstvena in tehnična mnenja;

Splošne ugotovitve

1. ugotavlja, da so mehanizmi za zagotavljanje odgovornosti agencij vključeni v Pogodbi, v uredbi o ustanovitvi agencij, v sodno prakso Sodišča Evropske unije ter v skupno izjavo in skupni pristop; poudarja, da ima Parlament s podelitvijo pooblastila nadzor nad decentraliziranimi agencijami, ki pa niso podrobno opredeljene v Pogodbah; v zvezi s tem opozarja, da skupna izjava in skupni pristop nista zavezujoča; vseeno obžaluje, da institucije še niso sprejele zavezujočega regulativnega okvira;
2. opozarja, da Parlament nadzira agencije na različne načine:
 - kot veja proračunskega organa pri odločanju o prispevkih iz proračuna EU, namenjenih agencijam;
 - kot organ za podelitev razrešnice;
 - z imenovanjem članov upravnega odbora agencij;
 - prek postopka za imenovanje (ali razrešitev) izvršnega direktorja;
 - prek posvetovanja o programih dela;
 - prek predstavitve letnih poročil;
 - na druge načine (obiski delegacij, kontaktne skupine ali osebe, izmenjave mnenj, predstavitve, informativni sestanki, zagotavljanje strokovnega mnenja);
3. ugotavlja, da se določbe uredb o ustanovitvi v različnem obsegu razlikujejo od mehanizmov odgovornosti in parlamentarnega nadzora iz skupnega pristopa, kar je lahko posledica zelo različnih nalog in funkcij agencij;
4. ugotavlja, da so parlamentarni odbori aktivno izvajali svoje naloge nadzora kljub razlikam v določbah uredb o ustanovitvi;
5. priznava, da agencije Unije izvajajo skupno izjavo in enotni pristop ter njegov časovni načrt; zlasti poudarja priporočila medinstitucionalne delovne skupine za decentralizirane agencije (IIWG), ki jih je konferenca predsednikov podprla 18. januarja 2018; ugotavlja, da se je po seji o nadaljnjih ukrepih z dne 12. julija 2018 delo medinstitucionalne delovne skupine štelo za opravljeno;

Četrtek, 14. februar 2019

Priporočila

6. meni, da bi si bilo mogoče bolj prizadevati za racionalizacijo nekaterih določb v uredbah o ustanovitvi agencij, ki se nanašajo na njihove mehanizme upravljanja in odgovornosti, pri čemer je treba upoštevati različne vrste agencij, ki že obstajajo, ter opredeliti splošna načela, ki urejajo razmerje med institucijami EU in agencijami; opozarja, da bi bilo treba ta vprašanja obravnavati tudi v ocenah učinka, kadar je predlagana ustanovitev agencije; poudarja, da morajo biti agencije nekoliko organizacijsko prožne, da bi se lahko bolje prilagodile predvidenim nalogam in potrebam, ki nastanejo pri izpolnjevanju njihovih dolžnosti; pozdravlja notranjo organizacijo agencij na podobnih področjih, ki temelji sklopih in povezavi med sklopi;

7. zato poziva k temeljiti oceni izvajanja skupnega pristopa v vseh njegovih vidikih s podrobnimi analitičnimi dokumenti, podobnimi tistim iz leta 2010, s poudarkom na vidikih, povezanih z upravljanjem, o pregledu zlasti skladnosti vključenih določb s pristojnostmi Parlamenta glede soodločanja in nadzora ob upoštevanju potrebe po omogočanju prožnosti glede na raznoliko področje decentraliziranih agencij;

8. obžaluje, da Parlament kot glavni porok spoštovanja načela demokratičnosti v Uniji ni bil v celoti vključen v postopek izbire novega sedeža Evropske agencije za zdravila in Evropskega bančnega organa; v zvezi s tem opozarja na svojo zahtevo, da se čim prej pregledata skupna izjava in enotni pristop iz leta 2012, ter opozarja na zavezo Sveta, da bo sodeloval pri njunem pregledu, s pozivom Komisiji, naj do aprila 2019 predloži poglobljeno analizo skupne izjave in enotnega pristopa glede lokacije decentraliziranih agencij;

9. poudarja, da lokacija sedeža agencije ne bi smela vplivati na izvajanje njenih pooblastil in nalog, njeno strukturo upravljanja, delovanje njene glavne organizacije ali glavno financiranje njenih dejavnosti;

10. pričakuje, da bodo v prihodnjih odločitvah o sedežu ali selitvi agencij v celoti upoštevane pristojnosti Parlamenta in Sveta kot sozakonodajalcev; meni, da bi moral Parlament s Svetom in Komisijo v celotnem zakonodajnem postopku sistematično, enakopravno in pregledno sodelovati pri opredelitvi in vrednotenju meril za izbiro lokacije sedežev vseh organov in agencij Unije; opozarja, da so se Parlament, Svet in Komisija v Medinstitucionalnem sporazumu z dne 13. aprila 2016 o boljši pripravi zakonodaje zavezali, da bodo lojalno in pregledno sodelovali, in da je v sporazumu poudarjeno načelo enakopravnosti sozakonodajalcev, kot je določeno v Pogodbah; poudarja pomen okrepljene izmenjave informacij od začetnih faz prihodnjih postopkov za lokacijo agencij, saj bi taka zgodnja izmenjava trem institucijam olajšala uveljavljanje njihovih pravic in prerogativ;

11. meni, da je odločitev o lokaciji agencije zelo pomembna in da morajo institucije Unije upoštevati objektivna merila, kot so dostopnost, upravne sinergije in bližina deležnikov, da bi se dosegla najboljša mogoča odločitev;

12. poziva Komisijo, naj v skladu s priporočili medinstitucionalne delovne skupine za sredstva za decentralizirane agencije nemudoma predstavi oceno agencij z več lokacijami ter naj uporabi dosleden pristop za oceno njihove dodane vrednosti ob upoštevanju nastalih stroškov; poziva k pomembnim ukrepom, ki jih je treba sprejeti na podlagi rezultatov te ocene, da bi se zmanjšalo število različnih lokacij, če in kjer je to primerno;

13. predlaga, da bi bilo treba na podlagi pregleda enotnega pristopa ponovno razmisliti o pripravi medinstitucionalnega sporazuma o agencijah in da bi moral tak sporazum vsebovati določbe o petletnem pregledu načel, ki urejajo ustanavljanje in delovanje agencij, ob upoštevanju strokovnega znanja skupine uglednih osebnosti;

14. ugotavlja, da bi se morale v okviru tega medinstitucionalnega sporazuma spoštovati pristojnosti Evropskega parlamenta v postopkih soodločanja, zajemati pa bi moral tudi razmerje med agencijo in institucijami države članice, v kateri ima sedež, ter ukrepe za preglednost, postopke za preprečevanje nasprotja interesov in zagotavljanje uravnotežene zastopanosti spolov med člani upravljaljskih in posvetovalnih organov ter izvajanje vključevanja načela enakosti spolov v vse dejavnosti agencij;

Četrtek, 14. februar 2019

15. meni, da bi bilo treba pri pripravi tega medinstitucionalnega sporazuma obravnavati tudi več posebnih predlogov za okrepitev demokratičnega nadzora, izboljšanje odgovornosti agencij Unije in okrepitev sistema za poročanje Parlamentu, kot so:

- določitev roka, v katerem morajo agencije odgovoriti na vprašanja, ki jih nanje naslovi Evropski parlament ali Svet;
- sprejetje ukrepov za izmenjavo občutljivih in zaupnih informacij ter posvetovanje s parlamentarnimi odbori, če je to potrebno;
- ugotavljanje, ali bi moral Parlament imenovati določeno število članov posameznih upravnih odborov;
- ugotavljanje dodane vrednosti udeležbe predstavnikov/opazovalcev Parlamenta na sejah odborov nadzornikov in skupin deležnikov agencij;
- racionalizacija sodelovanja Parlamenta v letnih in večletnih programih dela agencij;
- racionalizacija in uskladitev obveznosti poročanja, zlasti kar zadeva letno poročilo o dejavnostih, poročilo o upravljanju proračuna in finančnem poslovanju ter zaključni račun;
- podrobno obveščanje Parlamenta o ukrepih, sprejetih za uresničitev priporočil organa za podelitev razrešnice (poročila o nadaljnjem ukrepanju) in priporočil Računskega sodišča;

16. poleg tega meni, da bi bilo mogoče vlogo Parlamenta pri nadzoru nad razsežnostjo upravljanja decentraliziranih agencij znatno izboljšati; poleg tega predlaga okrepitev sodelovanja s skupino za skupni parlamentarni nadzor in spremembo pravil za misije v agencijah, da bi se omogočili boljši redni stiki med parlamentarnimi odbori in agencijami, ki spadajo v njihovo pristojnost;

17. predlaga, naj Odbor za ustavne zadeve v okviru petletnega pregleda, ki temelji dejavnostih nadzora odborov Parlamenta nad agencijami, ki so v njihovi pristojnosti, in poteka poleg njih, organizira letno razpravo o delovanju in upravljanju agencij, ki ji bo po potrebi sledila razprava na plenarnem zasedanju, da bi se olajšal okrepljen in bolj strukturiran sistem preverjanja dejavnosti agencij v Parlamentu; poleg tega glede na vlogo agencij kot posrednikov med EU in državami članicami predlaga obdobje posvetovanja z nacionalnimi parlamenti, če bodo želeli kakor koli posredovati na tem področju;

18. meni, da bi morale agencije Unije uporabljati pravila in načela dobrega upravljanja in boljše priprave zakonodaje, vključno z opravljanjem odprtih javnih posvetovanj o svojih osnutkih predlogov za sekundarne in terciarne akte, če področje agencije to omogoča; predlaga, naj za agencije veljajo ista pravila glede preglednosti kot za Komisijo, vključno s pravili in obveznostmi glede zastopnikov interesov;

19. poudarja, da bi morale agencije Unije zagotoviti, da se vse naloge, ki izhajajo iz regulativnega okvira, izvajajo v celoti in pravočasno, in se pri tem skrbno držati svojih nalog in ravnati v skladu z mandati, ki sta jih določila Parlament in Svet; meni, da morajo agencije Unije pri izvajanju svojih mandatov delovati pregledno;

20. predlaga, da bi morale vse agencije predložiti nezavezujoča mnenja o tekočih zadevah v njihovi pristojnosti;

21. meni tudi, da bi bilo treba v primeru morebitnih sprememb Pogodb v prihodnosti razmisliti o tem, kako bi se lahko agencije še bolj trdno zasidrale v Pogodbah, zlasti v povezavi s členoma 13 in 14 PEU ter členoma 290 in 291 PDEU, in sicer z vključitvijo jasne opredelitve različnih vrst agencij, pooblastil, ki se jim lahko podelijo, in splošnih načel, ki zagotavljajo njihov parlamentarni nadzor;

Četrtek, 14. februar 2019

Proračunske zadeve

22. ugotavlja, da financiranje agencij s pristojbinami trenutno znaša približno 1 milijardo EUR letno, kar lahko zmanjša pritisk na proračun EU in lahko pomeni učinkovit način financiranja dejavnosti agencij v primerih, ko poslovni model to omogoča; vseeno izraža zaskrbljenost, da bi lahko prišlo do nasprotij interesov, če se bodo agencije morale zanašati na pristojbine kot glavni vir dohodka; vztraja, da je treba sprejeti zaščitne ukrepe, da se prepreči kakršno koli nasprotje interesov;

23. poudarja, da je treba v naslednjem večletnem finančnem okviru upoštevati nove prednostne naloge na področju podnebja, trajnosti in varstva okolja ter naloge, dodeljene posameznim agencijam, za izvajanje tega večletnega finančnega okvira;

24. ugotavlja, da se je kljub precejšnji podobnosti decentraliziranih agencij z vidika proračunskega upravljanja izkazalo, da enoten pristop za vse slabo vpliva na učinkovito in uspešno upravljanje nekaterih agencij; meni, da sta 5-odstotni cilj zmanjšanja števila osebja in fond za prerazporeditve med agencijami enkratna ukrepa; ponavlja, da namerava takemu pristopu v prihodnje nasprotovati;

25. z zaskrbljenostjo ugotavlja, da ima več agencij težave pri privabljanju kvalificiranega osebja zaradi pogojev zaposlovanja; meni, da morajo biti organi Unije sposobni pritegniti kvalificirano osebje, da lahko učinkovito in uspešno opravljajo svoje naloge; zato poziva k sprejetju konkretnih ukrepov, da bi se izpolnili ti cilji;

26. ugotavlja, da je okrepljeno sodelovanje med agencijami pri souporabi storitev, na primer z vzpostavitvijo skupnega portala za javna naročila, omogočilo prihranke; spodbuja nadaljnje izkoriščanje potenciala pri souporabi storitev med samimi agencijami ali pa med Komisijo in agencijami, da bi nastale nove sinergije in se bolje izkoristile obstoječe; meni, da bi lahko, če je to primerno, še povečali proračunsko učinkovitost s tesnim sodelovanjem na področju upravne podpore in storitev upravljanja zmogljivosti med organi in agencijami Unije v neposredni bližini;

27. ugotavlja, da bi bilo treba proračune agencij pripraviti v skladu z načelom smotrnostne priprave proračuna ter pri tem upoštevati njihove cilje in pričakovane rezultate nalog; pri pripravi proračuna decentraliziranih agencij poziva k tematskemu pristopu, da bi naloge agencij bolje razvrstili po prednosti, okreplili sodelovanje ter preprečili prekrivanje, zlasti pri agencijah z istim področjem politike;

28. z zaskrbljenostjo ugotavlja, da so nekatere upravne zahteve nesorazmerne za agencije, ki še niso dosegle določene velikosti; pričakuje, da bosta Komisija in Svet zagotovila, da so veljavne upravne zahteve sorazmerne s finančnimi in človeškimi viri vseh agencij;

29. opozarja, da z zakonodajnim postopkom pride do sprememb izvirnega predloga Komisije; z zaskrbljenostjo ugotavlja, da so posodobljeni računovodski izkazi na splošno na voljo šele na koncu zakonodajnega postopka, če sploh; opozarja na dvojno vlogo Parlamenta in Sveta kot zakonodajnega in proračunskega organa;

30. pozdravlja osnutek spremenjenega besedila okvirne finančne uredbe za decentralizirane agencije, ki ga je predložila Komisija, zlasti predstavljene načrte za krepitev upravljanja teh agencij;

31. kljub temu meni, da še vedno ostajajo nerešena številna vprašanja, in poziva Komisijo, naj v skladu s priporočilom medinstitucionalne delovne skupine čim prej predloži oceno agencij na več lokacijah ter predloge za morebitne združitve, zaprtja in/ali prenos nalog na Komisijo, pripravljene na podlagi skrbne in poglobljene analize in s pomočjo jasnih in preglednih meril, kot je bilo predvideno v mandatu medinstitucionalne delovne skupine, vendar ni bilo nikoli ustrezno obravnavano, ker Komisija takih predlogov ni podala;

32. ugotavlja, da je za revizijo decentraliziranih agencij „v celoti odgovorno Evropsko računsko sodišče, ki vodi in financira vse potrebne upravne postopke in postopke za oddajo javnega naročila“; ponovno poudarja, da se je zaradi revizij, ki jih izvajajo revizorji iz zasebnega sektorja, znatno povečalo upravno breme agencij ter da so zaradi časa, porabljenega za javno naročanje in upravljanje revizijskih pogodb, nastali dodatni stroški, ki so še bolj obremenili že tako zmanjšane vire agencij; poudarja, da je treba to vprašanje nujno rešiti v skladu z enotnim pristopom v okviru pregleda okvirne finančne uredbe; poziva vse strani, ki sodelujejo pri tem pregledu, naj nujno podajo pojasnila glede tega vprašanja, da bi se močno zmanjšalo preveliko upravno breme;

Četrtek, 14. februar 2019

33. naroči svojemu predsedniku, naj to resolucijo posreduje Svetu in Komisiji, Evropskemu računskemu sodišču ter decentraliziranim agencijam Unije.
