

Különjelentés

Az uniós ügynökségek jövője – A nagyobb rugalmasság és a szorosabb együttműködés lehetőségei



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Tartalomjegyzék

	Bekezdés
Összefoglalás	I–VI
Bevezetés	01–11
Az uniós ügynökségek sokszínűsége	01–06
A megfelelésorientáltságról a teljesítményorientáltságra való áttérés	07–11
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	12–15
Észrevételek	16–43
Az ügynökségek életciklusa nem kellően rugalmas	16–43
A Bizottság nem mindig mérlegeli egyértelműen az alternatívákat egy ügynökség létrehozására irányuló javaslattegelkor	16–21
A meglévő ügynökségek relevanciáját és koherenciáját nem értékelik megfelelően újra	22–32
Az ügynökségek esetében felmerül a nem megfelelő emberi és pénzügyi erőforrások kockázata	33–40
Az éves tervezési folyamat hosszadalmas, és nem felel meg a gyorsan változó környezetnek	41–43
Az ügynökségekben mint a szakmai tapasztalatok megosztására és a hálózatépítésre szolgáló központokban rejlő lehetőségeket nem aknázzák ki teljes mértékben	44–83
Az igazgatótanácsok összetétele nem mindig teszi lehetővé a hatékony döntéshozatalt	44–49
A költségvetési hatóságok a pénzügyi és szabályszerűségi kérdések tekintetében elszámoltatják az ügynökségeket, a teljesítmény azonban másodlagos kérdés	50–53
Az ügynökségek többet számolnak be a teljesítménnyel kapcsolatos szempontokról, de nem mérik egyértelműen, hogy mennyiben járulnak hozzá az uniós politikákhoz és együttműködéshez, és erről a polgárokat sem tájékoztatják	54–64

Néhány kivételtől eltekintve az ügynökségek és más nemzeti, uniós és nemzetközi szervek közötti együttműködés általában jól működik **65–83**

Következtetések és ajánlások **84–89**

Mellékletek

I. melléklet. Az e jelentésben szereplő uniós ügynökségek és egyéb szervek jegyzéke

II. melléklet. Az uniós ügynökségek és más szervek bizottsági partner-főigazgatóságainak jegyzéke

III. melléklet. Az érdekelteltek körében végzett felmérés legfontosabb adatai és eredményei

IV. melléklet. A hírekben való megjelenés nagy adathalmazokra épülő technikákat alkalmazó elemzés révén történő azonosítása

V. melléklet. Az Egyesült Államok és Ausztrália szövetségi ügynökségeire vonatkozó szabályozási keret

VI. melléklet. Tevékenység alapú költségvetés-tervezés/költségszámítás/irányítás

VII. melléklet. Az ügynökségekkel és egyéb szervekkel kapcsolatban a 2017 és 2019 közötti időszakban közzétett számvevőszéki különjelentések listája

VIII. melléklet. Az uniós ügynökségek és egyéb szervek költségvetésének összetétele (2018)

Betűszavak és rövidítések

Glosszárium

Válaszok

Az Európai Bizottság válaszai

Az Uniós Ügynökségek Hálózatának (EUAN) válaszai

Az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (EU-OSHA) válaszai

Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) válaszai

Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) válaszai

Az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság (EFSA) válaszai

Az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala (EUIPO) válaszai

Az Egységes Szanálási Testület (ESZT) válaszai

Ellenőrző csoport

Kronológia

Összefoglalás

I Az Unió decentralizált ügynökségei és egyéb szervei (uniós ügynökségek) az európai közjog hatálya alá tartozó, saját jogi személyiséggel rendelkező szervek, amelyek elkülönülnek az uniós intézményektől. Jelenleg 23 tagállamban 37 uniós ügynökség működik, amelyek számos, az uniós polgárok érdeklődésére számot tartó témával foglalkoznak. Az ügynökségek döntő részét 2000 és 2010 között hozták létre, és többek között a repülésbiztonsággal, az élelmiszer-biztonsággal, a szakképzéssel, az esélyegyenlőséggel, a pénzügyi és bankszektor stabilitásával, a környezetvédelemmel, az állatvédelemmel, a migrációval és a határellenőrzéssel foglalkoznak. 2018-ban éves költségvetésük összesen 4,0 milliárd euró volt (az Unió általános költségvetésének 2,8%-a), és összesen 8957 főt foglalkoztattak (ami az Uniónak dolgozó összes alkalmazott 13,4%-ának felel meg).

II Korábban a Számvevőszék főként külön-külön vizsgálta az egyes ügynökségek teljesítményét. Ez az első átfogó számvevőszéki értékelés arról, hogy az Unió milyen feltételeket alakított ki annak érdekében, hogy az ügynökségek hatékonyan, valamennyi polgár javát szolgálva végezzék tevékenységeiket. Az uniós ügynökségek irányítási struktúrája, megbízatása és feladatai eltérőek, és a különböző típusú kihívások kezelésére más-más ügynökségeket hoztak létre. Mindezek miatt az ügynökségek általános teljesítményének értékelése nem könnyű feladat. Van azonban egy közös céljuk: az uniós polgárok érdekeit szolgáló uniós politika és európai együttműködés megvalósítása.

III Ellenőrzésünket az Európai Parlament, az Európai Bizottság és maguk az uniós ügynökségek által kifejezett érdeklődés motiválta. Jelentésünk, amelynek célja, hogy vitát indítson az ügynökségek teljesítményének jövőbeli uniós irányításáról, az ügynökségek éves pénzügyi ellenőrzései során, valamint egyes ügynökségek korábbi teljesítmény-ellenőrzései során összegyűjtött ismereteinkre épül. Ezeket az ismereteket kiegészítettük az uniós intézményektől és valamennyi ügynökségtől származó főbb dokumentumok átfogó áttekintésével, a Bizottság és az ügynökségek fő munkatársaival készített interjúkkal, az ügynökségek érdekelt felei körében végzett, széles körű felméréssel, két szakértői és érdekelti testület keretében végzett beszélgetéssel, az ügynökségek médiajelenlétének nagy adathalmazokra épülő technikákat alkalmazó elemzésével, valamint az ügynökségek uniós teljesítménymérési keretének az egyesült államokbeli és ausztráliai kerettel való összehasonlításával.

IV Általános ellenőrzési kérdésünk az volt, hogy a Bizottság és az ügynökségek megfelelő feltételeket teremtettek-e az uniós ügynökségek teljesítményének biztosításához. Két olyan alapkritériumot határoztunk meg, amelyek valamennyi ügynökség esetében relevánsak. Az első alapkritérium *a vonatkozó uniós szakpolitikát és az európai együttműködést szolgáló rugalmasság*, különösen, ha a szakpolitika hatóköre széles, és összetett globális környezetben változhat. Ez volt a Bizottság, a Tanács és a Parlament által 2012-ben aláírt közös megközelítés egyik célja, amely egyébként valamennyi ügynökség rendszeres értékelését is előírja. A gyakorlatban azonban ez csak részben valósult meg: megállapításunk szerint az ügynökségek létrehozása, működése és esetleges felszámolása nem kellően rugalmas.

V A második általunk vizsgált teljesítménykritérium az volt, hogy az ügynökségek milyen mértékben jártak el *az uniós szakpolitikák végrehajtásának szakértői és hálózatépítési központjaiként*. Ehhez jól szervezett irányításra és együttműködésre van szükség. Megállapítottuk, hogy egyes esetekre túlságosan összetett vagy hiányos irányítási keretek jellemzőek, és úgy találtuk, hogy a teljesítményre vonatkozó információk inkább az outputokra és a tevékenységekre összpontosítottak, nem pedig arra, hogy az adott ügynökségek milyen mértékben járultak hozzá az egyes szakpolitikák végrehajtásához. Ellenőrzésünk során az is kiderült, hogy a tagállamokkal, az iparággal, a Bizottsággal vagy más ügynökségekkel való együttműködés, illetve ezek támogatásának a hiánya miatt egyes ügynökségek nem tudták teljes mértékben betölteni szerepüket.

VI A következő ajánlásokat tesszük a Bizottságnak és az ügynökségeknek:

- 1) biztosítsák, hogy az ügynökségek létrehozása releváns, koherens és rugalmas legyen;
- 2) a források elosztását rugalmasabb módon valósítsák meg;
- 3) javítsák az irányítást, az elszámoltathatóságot és a teljesítménnyel kapcsolatos jelentéstételt;
- 4) erősítsék meg az ügynökségek szakértői és hálózatépítési központokként betöltött szerepét.

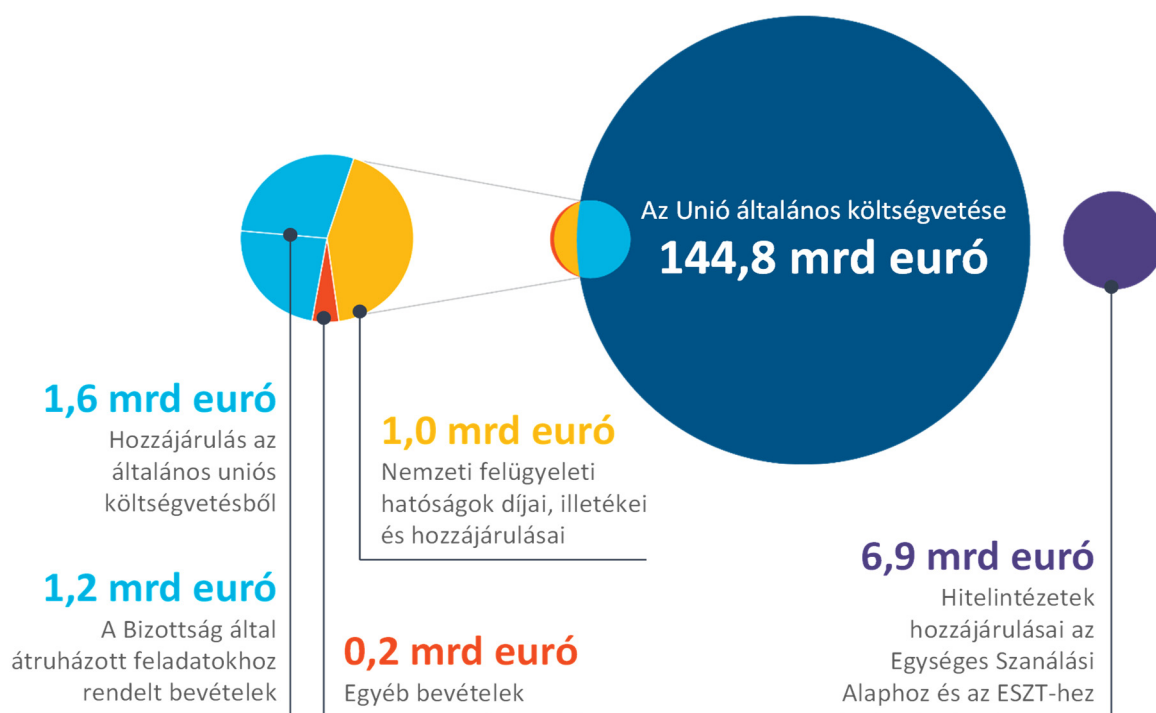
Bevezetés

Az uniós ügynökségek sokszínűsége

01 Az Unió decentralizált ügynökségei és egyéb szervei (uniós ügynökségek) az európai közjog hatálya alá tartozó, saját jogi személyiséggel rendelkező szervek, amelyek elkülönülnek az uniós intézményektől. Az ügynökségeket másodlagos jogi aktus hozza létre, és azoknak különböző jogi típusai vannak: hat közülük bizottsági végrehajtó ügynökség, a többi 37 pedig decentralizált uniós ügynökség. A Bizottság végrehajtó ügynökségei gyakorlatilag a Bizottság kibővített részlegeiként működnek, és a Bizottság nevében konkrét feladatokat hajtanak végre. Jelentésünkben az „ügynökségek” kifejezés alatt – hacsak másként nem jelezzük – a decentralizált uniós ügynökségeket és egyéb szerveket értjük.

02 Az ügynökségeket a jogalkotó (a Tanács és a Parlament) a Bizottság javaslata alapján, határozatlan időre hozza létre. Az ügynökségeket többek között a tagállamok és a Bizottság képviselőiből álló igazgatótanács vezeti. Az ügynökségek hozzájárulnak az uniós szakpolitikák végrehajtásához, és a technikai szakértelem egyesítése révén támogatják az Unió és a nemzeti kormányok közötti együttműködést.

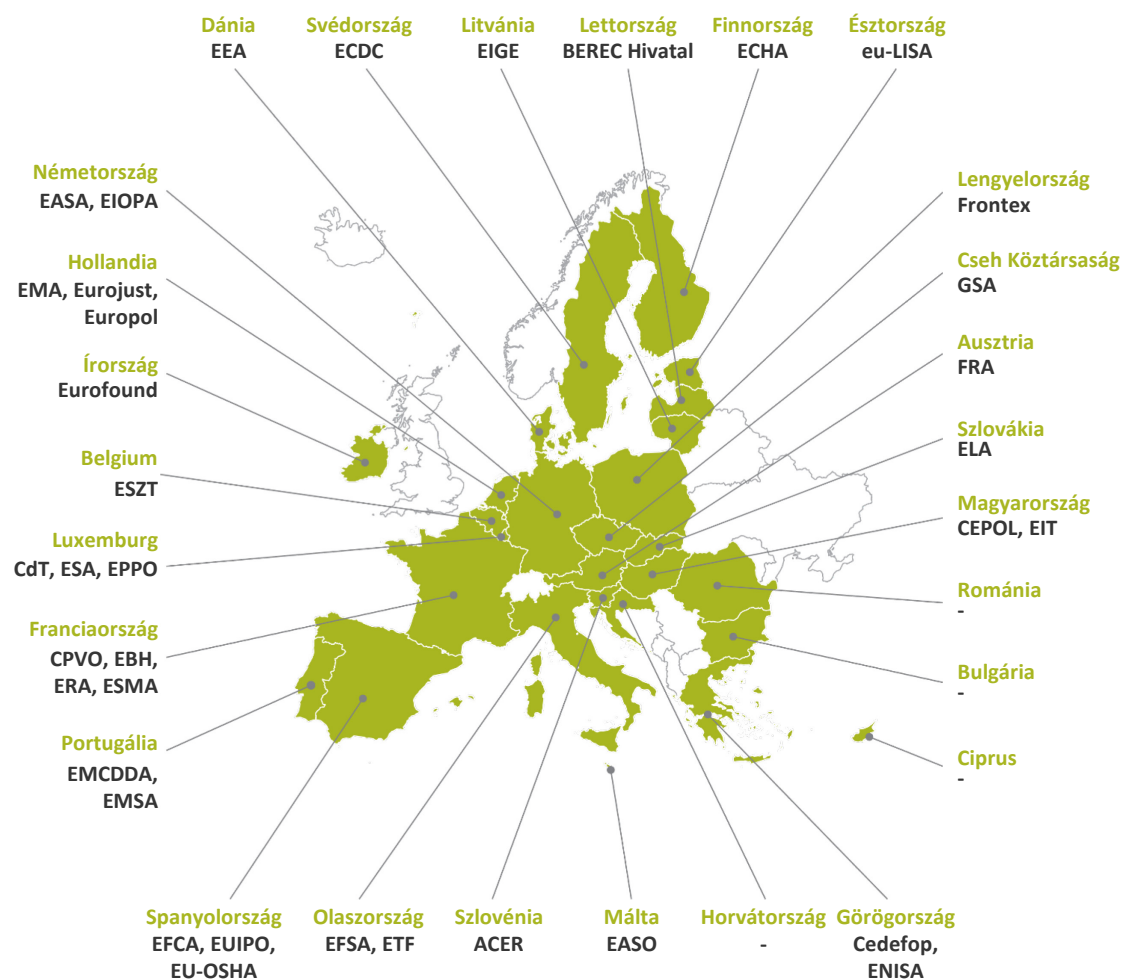
1. ábra. Hogyan finanszírozzák az Unió ügynökségeit és egyéb szerveit?



Forrás: Az Európai Számvevőszék összeállítása, az Unió 2018. évi általános költségvetése és az ügynökségek 2018. évi költségvetése alapján.

03 2018-ban az ügynökségek teljes költségvetése (az ESZT kivételével) 4,0 milliárd euró volt (az Unió 2018. évi általános költségvetésének 2,8%-a) (lásd: **1. ábra**). A jelentésünkben említett valamennyi ügynökség teljes nevét az **I. melléklet** tartalmazza. Az ESZT 2018. évi költségvetése — amely magában foglalja a hitelintézetek által finanszírozott szanalási alap létrehozására vonatkozó külön megbízatást is — 6,9 milliárd euró volt (ebből 0,1 milliárd euró volt a Testület igazgatási költségvetése, 6,8 milliárd euró pedig az Alap költségvetése). 2018-ban 23 tagállam adott helyet az ügynökségeknek (lásd: **2. ábra**), amelyek valamennyi tagállamból összesen 8957 főt¹ foglalkoztattak. Ez az uniós intézmények és ügynökségek által foglalkoztatott teljes személyzet 13,4%-ának felel meg (lásd: **3. ábra**).

2. ábra. Hol található az Unió ügynökségei és egyéb szervei?

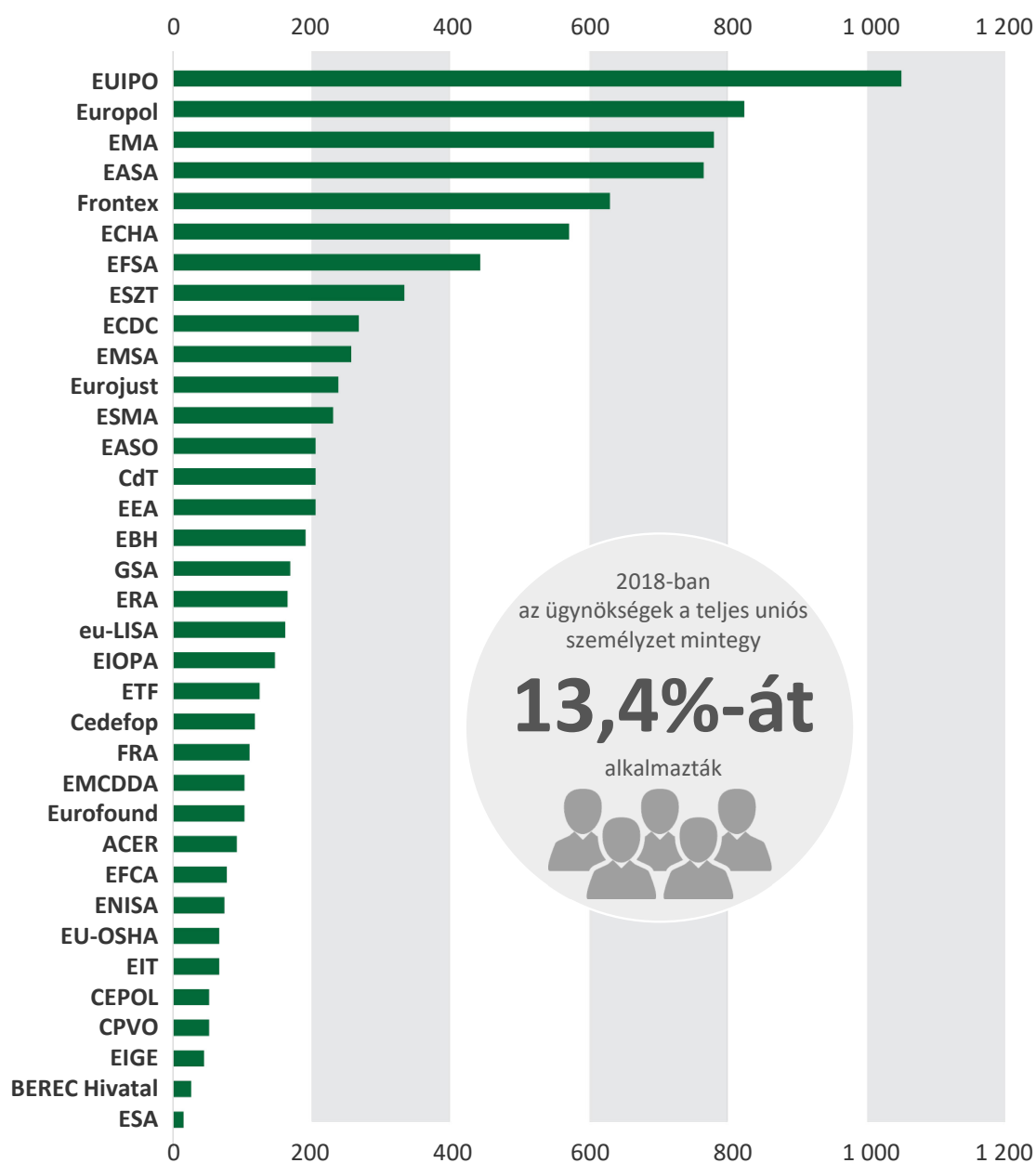


Forrás: Európai Számvevőszék.

¹ A létszámba beletartoznak a tisztviselők, az ideiglenes és szerződéses alkalmazottak és a kirendelt nemzeti szakértők.

3. ábra. Kik az Unió ügynökségeinek és egyéb szerveinek a munkatársai?

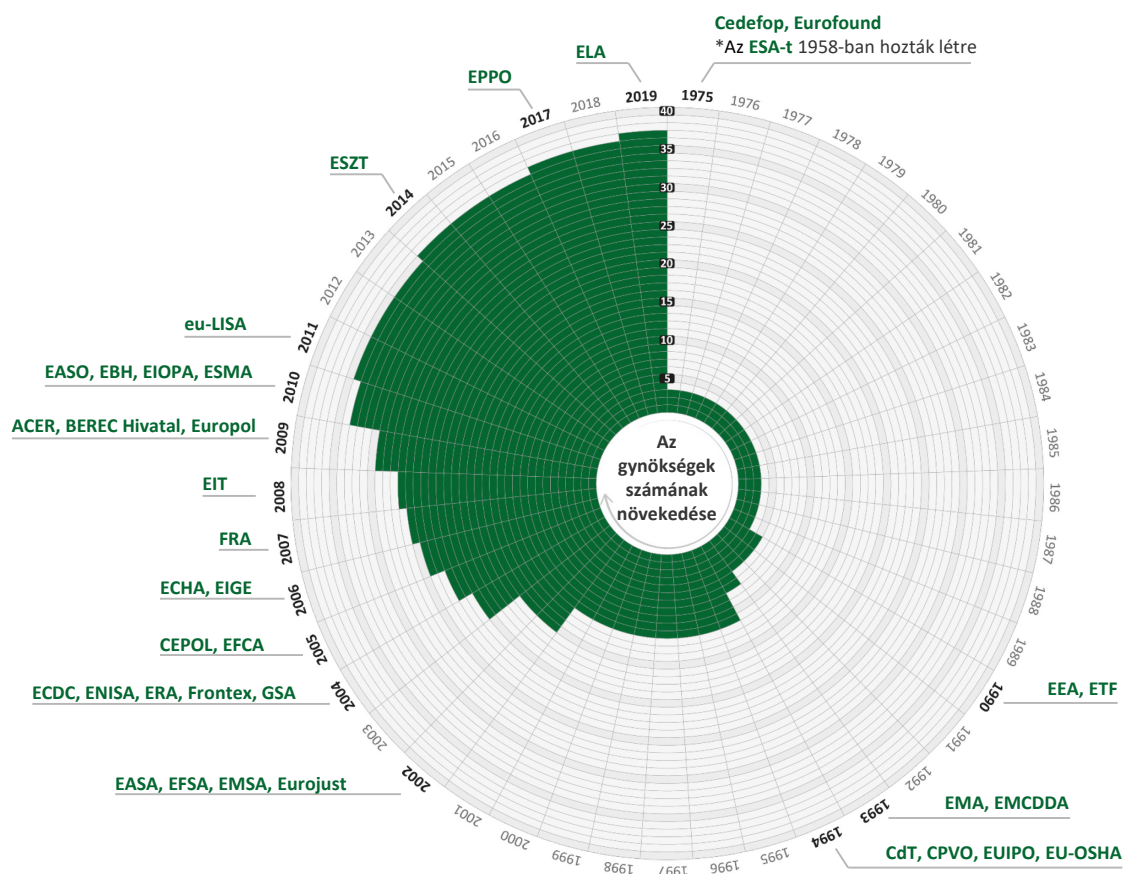
Személyzet létszáma ügynökségenként



Forrás: Európai Számvevőszék.

04 Az első ügynökségeket (Cedefop és Eurofound²) 1975-ben hozták létre. A belső piac 1992-ig történő megvalósítását célzó Egységes Európai Okmány 1987-es hatálybalépését követően, a kilencvenes években több további ügynökséget hoztak létre, legtöbbjük azonban az új évezred első évtizedében alakult (lásd: **4. ábra**).

4. ábra. Az Unió hány ügynökséget és egyéb szervezetet működtet?



Megjegyzés: Az ábrán szereplő évszámok az ügynökségek alapító okiratainak hatályba lépésének évét jelzik.

Forrás: A Számvevőszék éves jelentése az uniós ügynökségekről a 2018. évi pénzügyi évre vonatkozóan.

05 Az egyes ügynökségeket valamely különleges igény felmerülése nyomán hozták létre. Jelentős részük valamely válságra adott válaszként jött létre vagy kapott további feladatokat (pl. EBH, EIOPA, ESMA és ESZT a pénzügyi szektorban, az EASO és a Frontex a migrációs kérdések és a határellenőrzés tekintetében, az EMSA és az EFCA pedig a tengerészeti biztonság és a halászati ellenőrzés tekintetében). Az ügynökségek döntő részét új szervként hozták létre az addig a Bizottság, illetve a tagállamok által ellátott feladatok átvételére. Ezt a Bizottság az érintett feladatok erősen szakmai jellegével,

² Helytakarékossági okokból az ügynökségekre való hivatkozáshoz rövidítéseket/betűszavakat használunk. A teljes neveket az **I. mellékletben** ismertetjük.

illetve a hatékonyságra való törekvéssel indokolta: egy szakosított szerv hatékonyabban vagy rugalmasabban láthatja el ugyanazokat a feladatokat, és alkalmasabb arra, hogy hozzáértő szakképzett személyzetet vonzzon és szakértelmet építsen ki. Egyes ügynökségek (pl. az Europol, az EBH, az EIOPA és az ESMA) európai szintű multinacionális testületek jogutódjaként jöttek létre.

06 Az ügynökségek különbözőképpen csoportosíthatók, például fő feladataik és felelősségi köreik szerint:

- 1) Az ügynökségek első csoportja az uniós szintű nyilvántartásba vételhez, tanúsításhoz és engedélyezéshez kapcsolódó belső piaci, egészségügyi és környezetvédelmi célkitűzések megvalósulását támogatja (pl. CPVO, EASA, ECHA, EUIPO, EFSA és EMA);
- 2) A második, a biztonság és a jog érvényesülése területén megbízatással rendelkező csoport operatívabb feladatokat lát el, és a közös tevékenységek koordinálásával segíti a tagállamokat (pl. CEPOL, EASO, Eurojust, Europol és Frontex);
- 3) A harmadik csoportnak főként szabályalkotási és felügyeleti feladatai vannak (pl. ACER, EBH, EIOPA és ESMA, amelyek technikai standardokat dolgoznak ki az energetikai és a pénzügyi szektor számára, és Unió-szerte biztosítják a közös felügyeleti gyakorlatot);
- 4) Az utolsó csoport pedig elsősorban a kutatás és az adatgyűjtés és -elemzés területén tevékenykedik, amelyek célja az uniós intézmények és a tagállamok támogatása a tényeken alapuló szakpolitikák kidolgozásában (pl. Cedefop, EIGE és FRA).

A megfelelésorientáltságról a teljesítményorientáltságra való áttérés

07 Minden ügynökséget külön alapító okirat hoz létre. Tekintettel tevékenységeik sajátos jellegére, az ügynökségek irányítási modelljük, finanszírozási forrásaik, értékelési követelményeik stb. tekintetében különböznek egymástól.

08 2012-ben a Parlament, a Tanács és a Bizottság együttes nyilatkozatot írt alá az ügynökségekre vonatkozó közös megközelítésről, amely elmozdulást jelentett a finanszírozás- és megfelelésorientált irányítástól a teljesítményorientáltabb irányítási forma felé. A közös megközelítés hangsúlyozta, hogy egyértelműbbé kell tenni az ügynökségek igazgatóinak elszámoltathatóságát a teljesítmény tekintetében. Javaslatot tett többek között egy kétszintű (igazgatótanácsból és felügyelőtestületből

álló) irányítási struktúrára, amennyiben az várhatóan hatékonyabb lesz, továbbá éves és többéves munkaprogramokra, éves tevékenységi jelentésekre, az ügynökségekre és igazgatókra vonatkozó teljesítménymutatókra, tevékenység alapú költségvetés-tervezési és irányítási rendszerek bevezetésére, rendszeres időközönként elvégzendő külső értékelésekre stb.

09 Emellett a Bizottság különböző eszközöket bocsátott ki a teljesítményorientált irányítási és monitoring-keret továbbfejlesztése érdekében. Ezek többek között a következők: az ügynökségekre vonatkozó (2013-ban kidolgozott, majd 2019-ben hatályon kívül helyezett és egy újjal felváltott) pénzügyi keretszabályzat, olyan egységes programozási dokumentumok (SPD) kidolgozására vonatkozó iránymutatások, amelyek az ügynökség éves munkaprogramját folytatólagos, hároméves munkaprogrammal kombinálják, (2014-ben kidolgozott, majd 2020-ban felülvizsgált) konszolidált éves tevékenységi jelentések (CAAR), amelyek bemutatják a Bizottság decentralizált ügynökségekre vonatkozó legújabb költségvetési, tervezési, beszámolási, teljesítmény- és irányítási keretét, továbbá a (2017-ben kidolgozott) minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatások és minőségi jogalkotási eszköztár.

10 Az Unió Ügynökségek Hálózata (EUAN), amelyet az ügynökségek hoztak létre láthatóságuk növelése és a lehetséges szinergiák feltárása érdekében, szintén hozzájárult a teljesítményorientáltabb kultúrához. Az EUAN 2012-ben állította fel a teljesítményfejlesztési hálózatot (PDN), amely aktívan segíti elő a gyakorlati megoldások cseréjét, a teljesítménnyel kapcsolatos kérdésekben folytatott együttműködést és bizonyos mértékig, adott esetben a szolgáltatások megosztását. A PDN olyan eszközöket fejlesztett ki, mint például „Az ügynökségek értékelési kézikönyve” (2018), „A teljesítményalapú/eredményalapú iránymutatások végrehajtására szolgáló önértékelési eszköztár” (2018) és „A fő teljesítménymutatók adatbázisa” (folyamatban).

11 A fent említett teljesítményösztönző eszközök és intézkedések nyomán – noha azokat mindeddig eltérő mértékben hajtották végre – egyre több ügynökségnél indult tendencia a harmonizáció és az összehangolás felé. Ugyanakkor az eszközök és intézkedések bőséges mennyiségű információ létrejöttéhez járultak hozzá minden egyes, a tevékenységeire és eredményeire összpontosító ügynökség esetében.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

12 Általános ellenőrzési kérdésünk az volt, hogy megfelelőek-e a feltételek az uniós ügynökségek teljesítményének biztosításához. Az uniós stratégiai prioritások és a szakpolitikák végrehajtásához szükséges szűkös erőforrások polgárok érdekét szolgáló kiigazításának időszakában jelentésünket azzal a céllal készítettük el, hogy vitát indítsunk az uniós ügynökségek teljesítményének jövőbeli uniós irányításáról. Főként az alábbi két szempontra összpontosítottunk:

- 1) Az ügynökségek létrehozásának, működésének és esetleges felszámolásának (azaz az ügynökségek életciklusának) *rugalmasnak kell lennie ahhoz, hogy elősegítse az uniós szakpolitikák végrehajtását és az európai együttműködés fokozását*. Ennek értelmében:
 - a) Elvben a legjobb megoldás az, ha a feladatokat egy ügynökségre bízuk, szemben azzal, ha azokat maga a Bizottság vagy (a szubszidiaritás elve alapján) a tagállamok végeznék el.
 - b) A meglévő ügynökségek relevanciáját és koherenciáját a lehetséges szinergiák és méretgazdaságosság megvalósítása érdekében rendszeresen értékelni kell.
 - c) Megbízatusuk teljesítéséhez és feladataik elvégzéséhez az ügynökségeknek megfelelő emberi és pénzügyi erőforrásokra van szükségük.
 - d) Az egyes ügynökségek munkáját szabályozó tervezési folyamatnak elég rugalmasnak kell lennie ahhoz, hogy a gyorsan változó környezetre is reagálni tudjon.
- 2) Az ügynökségeknek a következők érdekében teljes mértékben ki kell használniuk a bennük mint *szakértői és hálózatépítési központokban* rejlő potenciált: a szakértelem megosztásának előmozdítása, a tagállamok közös érdekek és – amennyiben lehetséges – közös szakpolitikai célkitűzések elérése érdekében történő összefogása, valamint a többi európai és nemzetközi partnerrel való megerősített együttműködést szolgáló hálózati funkció ellátása. Ez az alábbiakat foglalja magában:
 - a) a célnak megfelelő irányítási struktúra;
 - b) megfelelő, az érdekelt feleket bevonó elszámoltathatósági szabályok;

- c) jó kommunikáció az érdekelt felekkel és az uniós polgárokkal;
- d) eredményes együttműködés más nemzeti, uniós és nemzetközi szintű köz- és magánszervezetekkel.

13 Kritériumainkhoz az egyes ügynökségekre vonatkozó rendeleteket, a pénzügyi keretszabályzatot, a Bizottság minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatásait és eszköztárát³, a közös megközelítésről szóló együttes nyilatkozatot, az uniós decentralizált ügynökségekre vonatkozó közös megközelítés nyomon követésére vonatkozó ütemtervet, valamint az Unió Ügynökségek Hálózata által nyújtott egyéb iránymutatásokat vettük alapul.

14 Ellenőrzésünk, amelyet 2019 márciusa és szeptembere között végeztünk, az Unió decentralizált ügynökségeire és azok bizottsági partner-főigazgatóságaira irányult (lásd: *II. melléklet*). A Bizottság végrehajtó ügynökségeire csak adott esetben, összehasonlítás céljából utalunk.

15 Ellenőrzési bizonyítékokat a következők révén gyűjtöttünk:

- o Az egyes ügynökségre vonatkozó fő dokumentumok (alaprendeletek, éves jelentések, programozási dokumentumok, értékelési és ellenőrzési jelentések, hatásvizsgálatok, igazgatótanácsi ülések jegyzőkönyvei stb.) áttekintése.
- o Több mint 250 interjú készítése tíz, összesen 32 ügynökséggel együttműködő bizottsági főigazgatóság, valamint 21 ügynökség vezetőivel és fő munkatársaival.
- o 2500 ügynökségi érdekelt fél – többek között az igazgatótanács tagjai, tagállami tisztviselők, az ipari és fogyasztói szervezetek, a nem kormányzati szervezetek és a tudományos szféra képviselői – körében végzett felmérés (lásd: *III. melléklet*). Az érdekelt felek listáját maguk az ügynökségek adták meg nekünk, de a megkérdezettek végleges listáját mi állítottuk össze, figyelve arra, hogy az érdekelt felek valamennyi fő csoportja képviselve legyen. A felmérésre 1000 választ kaptunk.

³ Bizottsági szolgálati munkadokumentum, SWD(2017) 350.

- Az ügynökségekre vonatkozó, a Europe Media Monitor (EMM) által 2018 januárja és 2019 júliusa között rögzített médiahivatkozások nagy adathalmazokra épülő technikákat alkalmazó elemzése (lásd: [IV. melléklet](#)). Az adatkészlet több mint 160 ország 5000-nél is több különböző hírforrásából több mint 200 000 olyan újságcikket tartalmazott, amelyekben szerepelt az ügynökségekre való hivatkozás.
- Két kerekasztal-beszélgetés tudományos szakemberekkel és a Bizottság, a Tanács és a Parlament gyakorlati szakembereivel. E két megbeszélésre 2019 júniusában, illetve szeptemberében került sor: nyílt meghívást küldtek több mint 40 olyan tudományos, illetve gyakorlati szakembernek, akik az ügynökségekkel kapcsolatos vezetői tapasztalattal rendelkeznek vagy róluk szóló kiadványt jelentettek meg, és közülük végül tizenöten vettek részt a megbeszéléseken. Az első megbeszélésen megfigyelőként a Költségvetési Főigazgatóság is részt vett.

Észrevételek

Az ügynökségek életciklusa nem kellően rugalmas

A Bizottság nem mindig mérlegeli egyértelműen az alternatívákat egy ügynökség létrehozására irányuló javaslattételkor

16 Egy új ügynökség létrehozása előtt a Bizottságnak fel kell mérnie, hogy ez-e a legjobb megoldás az olyan alternatívákhoz képest, mint például a feladatok saját maga általi ellátása, kormányközi együttműködés, magánszervezetekhez való kiszervezés vagy egy már meglévő ügynökség feladatainak módosítása révén. A legjobb lehetőség az, amelyik legjobban megfelel az igényeknek.

17 A Bizottság minőségi jogalkotásra vonatkozó politikája⁴ értelmében azon kezdeményezések esetében, amelyek várhatóan jelentős gazdasági, környezeti vagy társadalmi hatásokkal járnak, hatásvizsgálatot kell végezni (lásd: [1. háttérmagyarázat](#)). Egy új ügynökség létrehozására irányuló javaslat megtétele előtt a Bizottságnak hatásvizsgálattal kell bizonyítania e választás hozzáadott értékét. A hatásvizsgálat-tervezeteket a Bizottság Szabályozói Ellenőrzési Testülete (RSB) vizsgálja meg minőségi szempontból. Mielőtt a biztosok testülete elfogadásra előterjeszt egy kezdeményezést, elvben a Szabályozói Ellenőrzési Testület kedvező véleményére van szükség.

⁴ Európai Bizottság, „Fehér könyv az európai kormányzásról”, COM(2001) 428 végleges, és a minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatások, 2015.

1. háttérmagyarázat

A hatásvizsgálatnak az alábbi kérdésekre kell válaszolnia:

- 1) Mi a probléma és miért jelent ez problémát?
- 2) Miért van szükség az Unió intézkedésére?
- 3) Mit kell elérni?
- 4) Milyen lehetőségek állnak rendelkezésre a célok eléréséhez?
- 5) Melyek a gazdasági, társadalmi és környezeti hatások, és kiket fognak ezek érinteni?
- 6) Egymással összevetve milyenek a különböző lehetőségek (eredményesség, hatékonyság és koherencia szempontjából)?
- 7) Hogyan fogják megszervezni a nyomon követést és a visszamenőleges értékelést?

Forrás: Európai Bizottság, A minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatások.

18 2004 óta az új ügynökségekre és más szervekre vonatkozó valamennyi bizottsági javaslatot hatásvizsgálat kíséri, így volt ez a két legújabb ügynökség, az Európai Ügyészség (2017) és az Európai Munkaügyi Hatóság (2018) esetében is. A Szabályozói Ellenőrzési Testület kedvező véleményt adott az Európai Ügyészségről, mivel úgy ítélte meg, hogy arra valóban szükség van, és célkitűzései és feladatai egyértelműen meghatározásra kerültek. Az Európai Munkaügyi Hatóság hatásvizsgálata kapcsán kiadott kedvező véleményét ugyanakkor fenntartással egészítette ki, mivel az nem foglalkozott egyértelműen az ELA, valamint a DG EMPL hatáskörébe tartozó uniós ügynökségek (Cedefop, Eurofound, EU-OSHA és ETF) közötti koherenciával, amelynek kapcsán egy közelmúltban készült külső értékelés egyébként átfedést állapított meg⁵.

19 Az ESZT létrehozását 2012-ben a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv hatásvizsgálata előzte meg. A hatásvizsgálat szanálási kollégiumoknak az EBH segítségével történő létrehozását javasolta, végül azonban új ügynökséget hoztak létre az Egységes Szanálási Mechanizmus eredményes és egységes működésének biztosítására és az Egységes Szanálási Alap kezelésére.

⁵ Európai Bizottság, „A Foglalkoztatási Főigazgatóság hatáskörébe tartozó uniós ügynökségek értékelése: Eurofound, Cedefop, ETF és EU-OSHA”, 2018. március.

20 Az, hogy szükség van-e egy önállóan működő, összetett irányítási rendszerrel bíró ügynökségre, nem mindig egyértelmű. Különösen a GSA rendelkezik a gyakorlatban korlátozott autonómiával, mivel fő feladata – a Bizottsággal kötött hatáskör-átruházási megállapodás keretében – a Galileo globális műholdas navigációs rendszer kiaknázása (erre irányul az ügynökség költségvetésének 90%-a). Felmérésünk több válaszadója is kiemelte, hogy a GSA igazgatótanácsának döntéshozatali hatásköre ezért korlátozott. A GSA a hatáskör-átruházási megállapodást több, iparági partnerekkel és közszektorbeli intézményekkel kötött összetett szerződés révén hajtja végre.

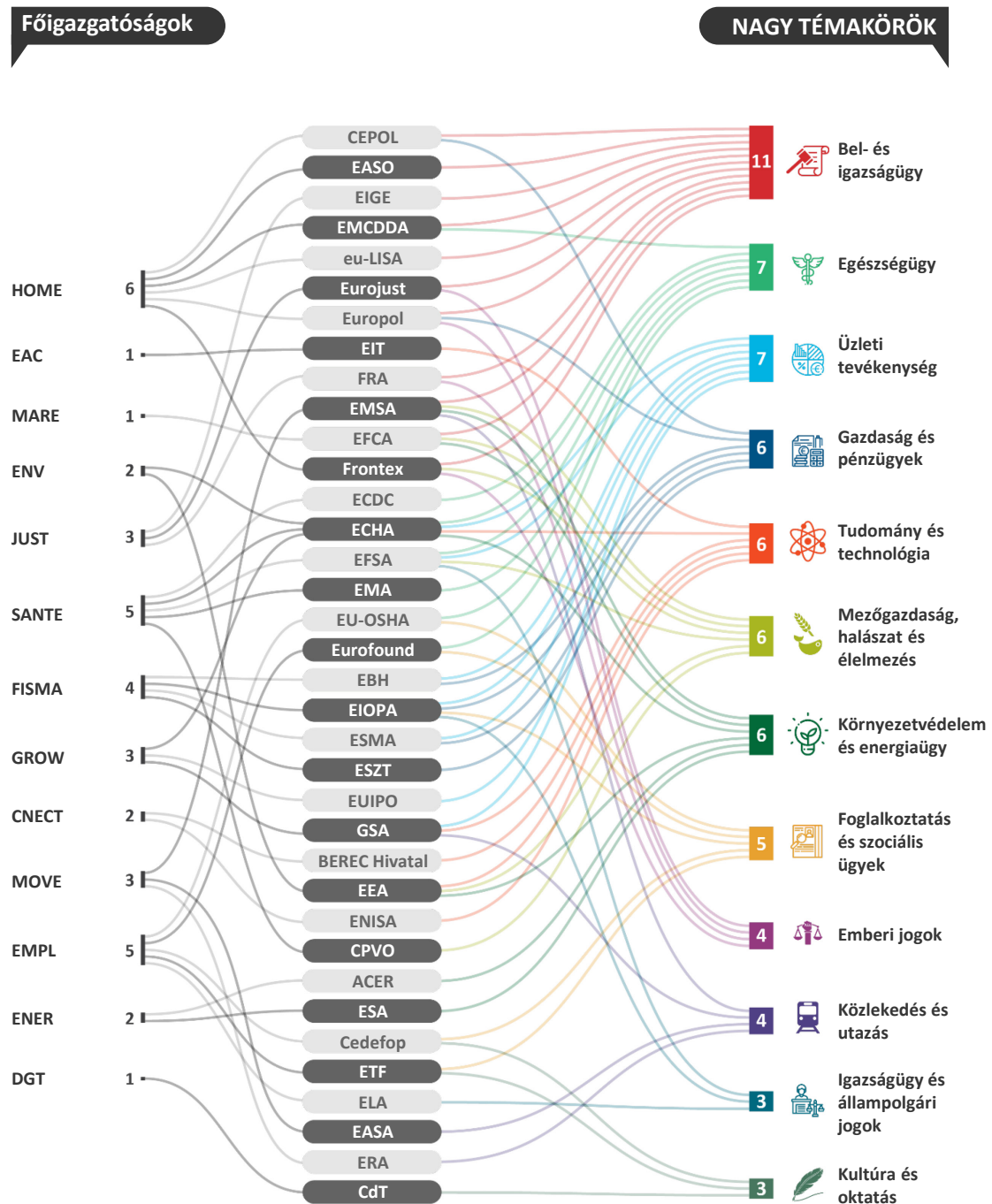
21 Végezetül találtunk példákat új ügynökség létrehozására vonatkozó olyan politikai döntésre is, amelyet már a bizottsági javaslat és a hatásvizsgálat előtt meghoztak: ez történt a FRA, az EASO és az ELA esetében.

A meglévő ügynökségek relevanciáját és koherenciáját nem értékelik megfelelően újra

22 Egy ügynökség létezésének különböző szakaszaiban újra kell értékelni annak létjogosultságát: fel kell mérni, hogy továbbra is szükséges, illetve releváns-e, és hogy intézkedései koherensek-e a többi ügynökség és azok partner-főigazgatóságainak tevékenységével. A **5. ábra** az ügynökségek és a főigazgatóságok közötti többrétű kapcsolatokat szemlélteti. Az újraértékelés különböző módokon végezhető el:

- 1) az ügynökség teljesítményének független értékelése révén;
- 2) a teljes szakpolitikai területet lefedő, szélesebb körű „célravezetőségi vizsgálat” részeként (lásd: **27.** bekezdés);
- 3) új hatásvizsgálat elvégzésével valamely ügynökség alapító rendeletének átdolgozásakor vagy új rendelet révén új feladatokkal való megbízásakor.

5. ábra. Uniós ügynökségek és egyéb szervek, partner-főigazgatóságok és az érintett témakörök



Megjegyzés: A DG DEFIS 2020. január 1. óta a GSA partner-főigazgatósága.

Forrás: Az Európai Számvevőszék által összeállított adatok, a Bizottság honlapján közzétett osztályozás alapján.

23 A közös megközelítés szerint valamely ügynökség alapító rendeletének vagy egy „hatályvesztés időpontjára vonatkozó rendelkezést”, vagy egy „felülvizsgálati rendelkezést” kell tartalmaznia, amely felhatalmazza a Bizottságot, hogy javaslatot tegyen a rendelet módosítására vagy hatályon kívül helyezésére, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az ügynökség megléte a kitűzött célok tekintetében már nem indokolt (lásd: **2. háttérmagyarázat**). Hét évvel a közös megközelítésről szóló együttes nyilatkozat után a 37 ügynökség közül csak hét esetében fogalmaztak meg hatályvesztés időpontjára vonatkozó rendelkezést, 13 pedig felülvizsgálati rendelkezést az alapító rendeletekben.

2. háttérmagyarázat

Egy ügynökség létrehozására és felszámolására vonatkozó közös megközelítés

Az együttes nyilatkozat 2–5. bekezdése kimondja:

- 1) Az új ügynökségek létrehozásáról szóló döntéseket egy valamennyi lehetséges megoldást elemző objektív hatásvizsgálatra kell alapozni;
- 2) Az ügynökségeket létrehozó jogi aktusoknak tartalmazniuk kell egy rendelkezést a hatályvesztésre vagy a felülvizsgálatra vonatkozóan.
- 3) Az ügynökségek felszámolásának és a különböző ügynökségek összevonásának lehetőségét közösen megállapított objektív kritériumok alapján kell mérlegelni:
 - o az ügynökségek összevonását olyan esetekben kell fontolóra venni, ha azok feladatai között átfedés van, ha adódhat lehetőség szinergiák létrehozására, illetve ha az adott ügynökségek nagyobb struktúrába helyezve hatékonyabban működnének,
 - o gyenge teljesítményt nyújtó ügynökség esetén megoldást jelenthet az ügynökség bezárása, kivéve ha továbbra is az ügynökségi forma a legmegfelelőbb politikai opció. Ebben az esetben az ügynökséget meg kell reformálni.

24 2015 és 2019 között 13 ügynökség alapító rendeletét dolgozták át, de mindössze öt javaslatot kísért hatásvizsgálat (BEREC Hivatal, CEPOL, EASA, ENISA és ERA). A Szabályozói Ellenőrzési Testület végül mind az öt esetben kedvező véleményt adott, de egy vagy több fenntartást is megfogalmazott. Három másik javaslat egyéb nemrégiben készült hatásvizsgálatokon vagy célravezetőségi vizsgálatokon alapult (ACER, EFCA és EFSA). A fennmaradó öt javaslat esetében nem készült hatásvizsgálat: négy értékelés technikai felülvizsgálatnak minősült (Cedefop, Eurofound, EU-OSHA és Eurojust), egyet pedig olyannyira sürgősnek tekintettek (Frontex), hogy nem volt elég idő hatásvizsgálat elvégzésére.

25 A DG EMPL hatáskörébe tartozó három ügynökség (Cedefop, Eurofound és EU-OSHA) alapító rendeletét a közelmúltban dolgozták át; a Bizottság mindhárom esetben még az előtt nyújtotta be az átdolgozási javaslatokat, hogy megkapta volna az ügynökségek közös értékeléséről szóló zárójelentést. Noha a Parlament bírálta az ügynökségek összevonására vagy együttes elhelyezésére vonatkozó konkrét javaslatok hiányát az egyes szakpolitikai területeken, a jogalkotó elfogadta az átdolgozásokat. Emellett 2019-ben jogilag létrejött egy új ügynökség (ELA) is.

26 Az évek során az Európai Újjáépítési Ügynökség kivételével – amelyet 1999-ben hoztak létre és 2008-ban szüntettek meg – egyetlen ügynökséget sem zártak be vagy egyesítettek, és egyikük alkalmazási körét sem módosították jelentős mértékben. Az elmúlt tíz évben a Bizottság két alkalommal javasolta az ügynökségek összevonását a koherencia érdekében, a Parlament hozzájárulását azonban nem kapta meg (lásd: [3. háttérmagyarázat](#)). Az uniós ügynökségek helyzete éles ellentétben áll a Bizottság végrehajtó ügynökségeinek helyzetével. Amennyiben a Bizottság úgy találja, hogy egy végrehajtó ügynökség megléte a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás szempontjából a továbbiakban nem indokolt, úgy határozhat a felszámolásról. A Bizottság a múltban – legutóbb 2013-ban – időről időre átalakította a végrehajtó ügynökségek feladatköreit.

3. háttérmagyarázat

A Parlament elutasította a BEREC Hivatalnak az ENISA-ba való integrálására, valamint a CEPOL és az Europol összevonására irányuló bizottsági javaslatot

2007-ben az Elektronikus Hírközlési Piacfelügyeleti Hatóságra (amely 2009-ben lett BEREC Hivatal) vonatkozó javaslatot kísérő bizottsági hatásvizsgálat azt javasolta, hogy az ENISA-t egyesítsék az új hatósággal, de a jogalkotó ehelyett egy új, különálló, az ENISA-val párhuzamosan működő szerv létrehozása mellett döntött.

A CEPOL online és osztálytermi képzéseket biztosít rendőrtisztek számára, és szoros kapcsolatban áll az Europollal, a Bűnüldözési Együtműködés Európai Uniói Ügynökségével. 2013-ban a Bizottság egy hatásvizsgálaton alapuló jogalkotási csomagot nyújtott be, amelyben hatékonysági okokból az Europol és a CEPOL összevonását javasolta. A javaslatot azonban a Parlament elutasította.

27 Egy adott uniós ügynökség tevékenységeit néha az egész szakpolitikai területre kiterjedő, szélesebb körű célravezetőségi vizsgálat részeként is értékeli. 2014 és 2019 között a Bizottság több célravezetőségi vizsgálatot is végzett többek között a vegyi anyagok, a halászati ellenőrzés és az általános élelmiszerjog területén. Ezek alapján került sor az EFCA alapító rendeletének kodifikációjára és az EFSA alapító rendeletének módosítására.

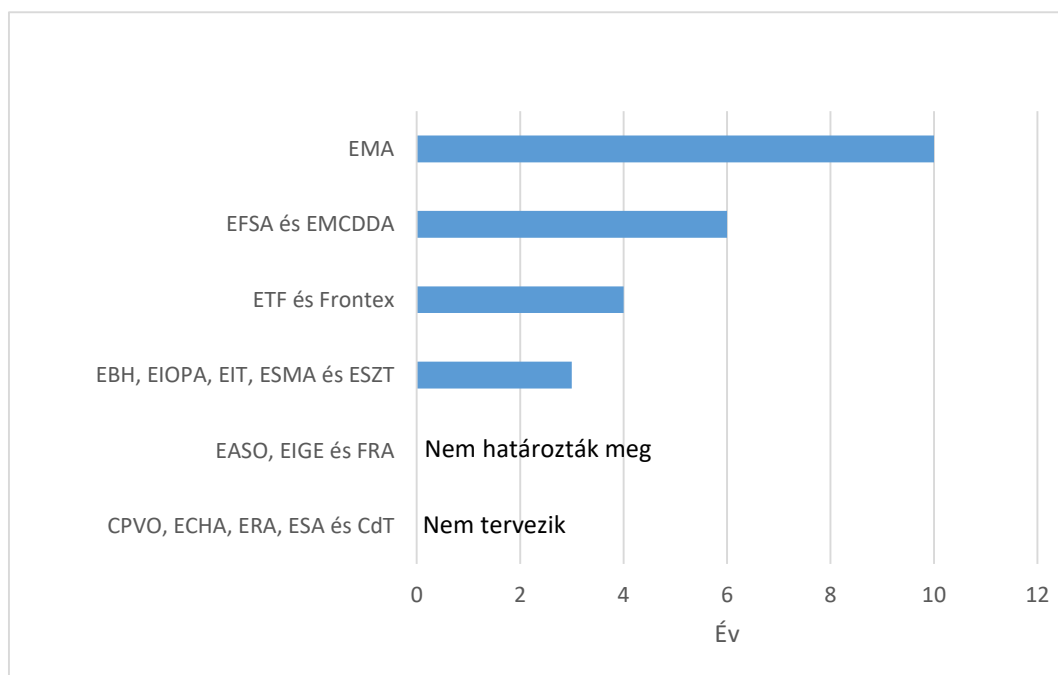
28 A közös megközelítés értelmében ötévente minden uniós ügynökség értékelését el kell végezni. Az értékelés megszervezéséért a Bizottságnak kell felelnie, és minden második értékelés esetében alkalmazni kell a hatályvesztésre/felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezést.

29 Több ügynökség alapító rendeletét még nem igazították a közös megközelítéshez (lásd: [6. ábra](#)):

- o A CPVO és a CdT alapító rendeletei nem tartalmazzak az értékeléssel kapcsolatos követelményt, az ACER, az ERA, az EUIPO és az Europol rendeleteinek legutóbbi átdolgozásában azonban szerepel az ügynökségek értékelésével kapcsolatos követelmény, ezt az értékelést először 2020-ban (ERA), 2021-ben (EUIPO), 2022-ben (Europol) és 2024-ben (ACER) kell majd elvégezni.

- Bár a közös megközelítés ötévenkénti értékelést ír elő, az értékelés gyakorisága három (ESZT) és tíz év (EMA) között mozog. Egyes esetekben (EIGE, EASO és FRA) az értékelés gyakoriságáról az igazgatótanács dönt. A FRA igazgatótanácsa ötéves gyakorisággal elvégzendő értékelések mellett döntött. Az EIGE igazgatótanácsa 2019-ben úgy határozott, hogy két évvel elhalasztja a tervezett értékelést, és az erre a célra elkülönített költségvetést más célokra használja fel.
- Néhány ügynökség (EIGE és FRA), illetve néhány ügynökségi igazgatótanács (EASO, ECDC és EFCA) még mindig inkább saját szervezésű értékeléseket végeznek, semmint a Bizottság által irányítottakat, ahogy azt a közös megközelítés előírja.

6. ábra. Azok az uniós ügynökségek és egyéb szervek, amelyek nem ötévente végeznek külső értékelést



Forrás: Európai Számvevőszék.

30 Az ügynökségek megbízatásának módosítására irányuló terveket időnként arra használják, hogy azzal indokolják az értékelés elhalasztását, az értékelés hatókörének szűkítését vagy ahelyett egyszerűen bizottsági hatásvizsgálat elvégzését. Az EASA például – bár az alapító rendelet egyértelműen teljes körű értékelést írt elő – a 2018. évi értékelésének hatókörét a tervezési folyamatra szűkítette, azzal érvelve, hogy az alapító rendelet Bizottság általi felülvizsgálata hatásvizsgálatot is magában foglalt.

31 A DG EMPL hatáskörébe tartozó ügynökségek és az európai felügyeleti hatóságok kivételével az egyes ügynökségek teljesítményét egyenként értékelik. Amennyiben több ügynökség ugyanazon a szakpolitikai területen tevékenykedik, alternatív megoldás lehetne átfogó teljesítményértékelések (vagy célravezetőségi vizsgálatok) alkalmazása a tevékenységek koherenciájának és relevanciájának, valamint az adott szakpolitika céljainak megvalósulásához való hozzájárulásuknak az értékelésére. Az Egyesült Államok és Ausztrália ezt a gyakorlatot követi (lásd: [V. melléklet](#)).

32 A kutatás területén a Bizottság soha nem értékelte átfogóan az EIT és a Horizont 2020 keretében működő, kutatási támogatást nyújtó végrehajtó ügynökségek közötti koherenciát sem. A végrehajtó ügynökségeket gyakrabban (háromévente) és külön-külön értékelik.

Az ügynökségek esetében felmerül a nem megfelelő emberi és pénzügyi erőforrások kockázata

33 Ahhoz, hogy valamely szervezet elérje céljait, elengedhetetlenek a megfelelő emberi és pénzügyi erőforrások. A legtöbb ügynökség finanszírozása elsősorban az Unió költségvetéséből történik. Nyolc ügynökség (EUIPO, CPVO, CdT, EMA, EASA, ECHA, ESMA és – 2019 óta – ERA) finanszírozása teljes mértékben vagy részben díjakból, illetve az általuk nyújtott szolgáltatások ellentételezéséből történik. Az ESZT finanszírozása teljes mértékben az ágazat hozzájárulásaiból, míg az EBH, az EIOPA és az ESMA finanszírozása részben az illetékes nemzeti hatóságok hozzájárulásaiból történik. A [4. háttérmagyarázat](#) az ügynökségek éves költségvetésével és létszámtervével kapcsolatos döntéshozatal menetét ismerteti.

4. háttérmagyarázat

Az ügynökségek költségvetése és létszámterve

- o A három teljes mértékben önfinanszírozó ügynökség (EUIPO, CPVO és ESZT) kivételével valamennyi ügynökség esetében:

Az ügynökségnek nyújtott bizottsági támogatás az Unió általános költségvetésének részét képezi, tehát azt a Bizottság javasolja és a költségvetési hatóság (az Európai Parlament és a Tanács) fogadja el. Az egyes ügynökségek következő évre vonatkozó létszámtervére szintén a Bizottság tesz javaslatot, és azt a költségvetési hatóság (azaz az Európai Parlament és a Tanács) fogadja el.

Emellett az egyes ügynökségek költségvetését (kiadási és bevételi kimutatás) és létszámtervét azok igazgatótanácsa (vagy azzal egyenértékű szerve) is elfogadja.

- o A három teljes mértékben önfinanszírozó ügynökség költségvetését és létszámtervét az ügyvezető igazgató, illetve az elnök javaslatára az ügynökség igazgatótanácsa (vagy azzal egyenértékű szerve), illetve költségvetési bizottsága hagyja jóvá.

34 Az elmúlt évtizedben számos ügynökség kapott további feladatokat is a jogalkotótól vagy a Bizottságtól, és ez a következő eszközök révén történt:

- o alapító rendeletük felülvizsgálata;
- o új jogszabályok elfogadása (pl. ACER, ECHA, EMA, eu-LISA, Frontex);
- o szolgáltatási szintre vonatkozó megállapodások vagy hatáskör-átruházási megállapodások megkötése a Bizottsággal (EEA, Frontex, Europol, EASO stb.).

35 Megállapításunk szerint amikor a Bizottság új feladatokkal bízta meg az ügynökségeket, általában csekély számú további emberi erőforrást javasol számukra. Kivétel ez alól a Frontex és – kisebb mértékben – az EASO, amelyek kiemelt területeken működnek. Ezenkívül egy 2013. évi intézményközi megállapodás öt év alatt általánosan, valamennyi uniós intézmény és ügynökség esetében alkalmazandó 5%-os létszámcsökkentést vezetett be. Mivel ez az újonnan létrehozott ügynökségeket nem érintette, és a meglévő ügynökségek számára lehetővé tették, hogy új feladatok

ellátására további álláshelyeket kapjanak, az ügynökségek álláshelyeinek teljes száma 2013 és 2017 között végül 13,7%-kal nőtt⁶.

36 A legtöbb részben önfelkarozó ügynökség (EMA, EASA stb.) bevételei általában a munkateher arányában növekednek, de a személyzet létszámát a Bizottság felügyeli, és az nem feltétlenül növekszik arányosan. Az EMA díjakkal kapcsolatos munkaterhelése például 2014 és 2018 között 31%-kal nőtt, az ügynökség létszáma azonban csökkent⁷. Az ECHA számára rendkívüli nehézséget jelent, hogy nem rendelkezik rendszeres bevétellel, és díjbevételeit nehéz előre jelezni.

37 Még abban az esetben, ha lehetőség nyílik is új álláshelyek meghirdetésére, számos ügynökségnek nehézséget okoz a munkaerő felvétele és megtartása. A Frontex a közelmúltban nagy számú új álláshelyet kapott, de nehéz volt felvenni a szükséges személyzetet, így 2018-ban és 2019-ben magas volt a betöltetlen álláshelyek aránya. Az EASO számára mindig is nehézséget jelentett, hogy megfelelő számú személyzetet találjon, és a betöltetlen álláshelyek aránya folyamatosan magas. A GSA számára a szükséges technikai szakértelemmel rendelkező személyzet felvétele jelent nehézséget. Egyes tagállamokban elsősorban a kisebb összegű javadalmazási csomagok jelentenek akadályt a munkaerő-felvétel számára.

38 Az érdekeltek körében végzett felmérésünk egyértelmű kapcsolatot mutatott ki a megfelelő erőforrások és az ügynökségek teljesítménye között. A válaszadók csaknem fele nem értett egyet azzal a kijelentéssel, hogy „az ügynökség elegendő emberi erőforrással rendelkezik”, de az egyes ügynökségek között nagy különbségeket állapítottunk meg. Az ACER és az ENISA érdekeltjeinek több mint 75%-a „nem értett egyet” vagy „egyáltalán nem értett egyet” ezzel az állítással, míg ez az arány az ESZT, az EUIPO, a Frontex és az EFCA érdekeltjeinek esetében kevesebb mint 25% volt. Míg a válaszadók többsége úgy vélte, hogy a legtöbb ügynökség sikeresen teljesítette megbízatását, a vélemények egyértelműen megoszlottak négy olyan ügynökség esetében, ahol erőforráshiányt (ACER és ENISA) vagy munkaerő-felvételi nehézségeket (EASO és Frontex) állapítottunk meg (a felmérés eredményeit részletesen lásd: [III. melléklet](#)).

⁶ A Számvevőszék 2017. évi gyorsvizsgálata az álláshelyek 5%-os csökkentésének végrehajtásáról.

⁷ EMA, 2018. évi konszolidált éves tevékenységi jelentés, figyelemfelhívó bekezdés.

39 Az álláshelyek vagy a nemzeti szakértők hiányát ellensúlyozandó az ügynökségek egyre inkább kiszervezik az alapvető feladatokat magánvállalkozóknak, akiktől később függővé válhatnak. 2018-ban az ügynökségek együttesen mintegy 1500 informatikai tanácsadót és ideiglenes alkalmazottat foglalkoztattak. Ez kockázattal jár, amennyiben (a személyi állományban) túl kevés szakképzett alkalmazott marad arra, hogy ellássa a vállalkozók munkájának felügyeletét, mint például az EASO, az eu-LISA, az EMA és a GSA esetében. Tekintettel a külső személyzet igénybevételére vonatkozó összetett jogi keretre, amely bizonyos mértékben tagállamonként is eltér, a jogviták és a hírnév sérülésének kockázata is fennáll. Ezeket a kockázatokat a következő ügynökségek esetében állapítottuk meg: BEREC Hivatal, CPVO, EASO, ESMA, EUIPO, EBH, EIOPA, EIGE, EMCDDA és ESZT⁸.

5. háttérmagyarázat

Olyan ügynökségek, amelyek kritikus funkciói külső vállalkozóktól függenek (példák)

Az **EASO** működése a tagállamok együttműködésétől és a nemzeti szakértők kirendelésétől függ. Mivel kevés nemzeti szakértő állt rendelkezésre, a 2018-ban Görögországba kirendelt összes szakértő 43%-át és az Olaszországba kirendelt 59%-át ideiglenes személyzet tette ki.

Az **eu-LISA** az alaptevékenységének részét képező érzékeny IT-projektekkel kapcsolatos munka döntő részét kis számú vállalkozóhoz szervezi ki.

Az **EMA-t** a Parlament és a Tanács bízta meg két új rendelet végrehajtásával, amelyek két páneurópai informatikai rendszer kifejlesztését és bevezetését írják elő. A belső szakértők hiánya miatt az ügynökség tanácsadókat vett igénybe, így már nem gyakorolt teljes ellenőrzést a projektfejlesztés és -végrehajtás felett.

2016-ban egy versenypárbeszédre való felhívást követően a GSA ugyanannak a magán közös vállalatnak ítélte a Galileo üzemeltetésével és szolgáltatásaival kapcsolatos szerződést, amelyik 2010 óta az Európai Űrügynökséggel kötött megállapodás értelmében már biztosította azokat. A jelenlegi szerződés akár 2026-ig is hatályban maradhat.

40 Az utóbbi években néhány ügynökség igazgatótanácsa rámutatott a szűkös erőforrások kockázataira. Az Europol igazgatótanácsa például arról számolt be 2019-ben, hogy a 2027-ig tartó, évi 123,7 millió eurós becsült éves költségvetés „[...] nem

⁸ Lásd még: Az uniós ügynökségekről szóló 2018. évi európai számvevőszéki éves jelentés.

elegendő az Europol feladatainak teljes körű ellátásához, különös tekintettel a szükséges információkezelési fejlesztésekre és a tagállamoknak nyújtott folyamatos, magas színvonalú operatív támogatásra”⁹. További példa erre az ACER, az EEA és az EMA (lásd: [6. háttérmagyarázat](#)).

6. háttérmagyarázat

Az ACER erőforráshiánya megbízatásának szűkített értelmezéséhez vezet

2018. évi konszolidált éves tevékenységi jelentésében az ACER hosszú listát tett közzé azokról a feladatokról, amelyeket munkaerőhiány miatt törölt a prioritások közül. Az ügynökség kiemelte, hogy megbízatásának megfelelő teljesítéséhez nem rendelkezett elegendő piacfelügyeleti személyzettel (különösen a nagykereskedelmi piacnak a REMIT szerinti felügyeletéhez).

Az érdekeltek körében végzett felmérésünk megerősítette, hogy az ACER csökkentette az energiapiacok felügyeletével kapcsolatos tevékenységét.

Az éves tervezési folyamat hosszadalmas, és nem felel meg a gyorsan változó környezetnek

41 A Bizottság utasításaival összhangban az ügynökségek éves rendszerességgel egységes programozási dokumentumokat (SPD) készítenek, amelyek az ügynökség éves munkaprogramját folytatólagos, hároméves munkaprogrammal kombinálják. Az SPD elkészítéséért az ügynökség ügyvezető igazgatója felel, és azt az igazgatótanács fogadja el, figyelembe véve a Bizottságtól kapott észrevételeket. Emellett számos ügynökség továbbra is stratégiaileg hosszabb (gyakran ötéves) időszakot tervez, amint azt az alaprendelet előírja.

⁹ Az Europol 2018. évi konszolidált éves tevékenységi jelentésének elemzése és értékelése.

7. háttérmagyarázat

A Frontex visszaküldési műveletekre elkülönített költségvetésének felhasználása rendszeresen alacsony

A Frontex költségvetésének több mint 10%-át különítették el a migránsok visszaküldési műveleteire (2018-ban: 53,8 millió euró). 2016 és 2018 között a tervezett költségvetés folyamatosan nagyobb volt a szükségesnél. A tényleges visszaküldések száma (200 000) mindig elmaradt a kiutasítási határozatok számától (500 000). A tagállamoknak lehetőségük van arra is, hogy a visszaküldéseket nemzeti szinten hajtsák végre a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (AMIF) pénzügyi támogatásával, amelyet a Frontex partnere, a Migrációügyi és Uniók Belügyi Főigazgatóság kezel.

A Frontex teljes kezdeti költségvetése és tényleges kiadásai közötti különbség 2016-ban 10,3%, 2017-ben 8,9%, 2018-ban pedig 11,3% volt.

42 Az SPD elfogadását megelőző éves tervezési ciklus nagyon hosszú: a dokumentum első változata a tervezési időszak kezdete előtt mintegy 18 hónappal készül el.

A rendkívül változékony környezetben működő ügynökségek (mint például az EASO, a Frontex és az ESZT) ([7. háttérmagyarázat](#)) számára különösen nagy kihívást jelent, hogy ennyire előre megtervezzék költségvetésüket és műveleteiket. Más ügynökségek (például az eu-LISA) is hasonló problémákkal szembesülnek a jogbizonytalanság miatt, amikor az új jogszabályok további feladatokat ruháznak rájuk ([8. háttérmagyarázat](#)). E konkrét esetek ellenére minden ügynökség számára előnyös lehet a rövidebb tervezési ciklus.

8. háttérmagyarázat

eu-LISA: esettanulmány egy új ügynökség előtt álló kihívásokról

Az eu-LISA-t 2011-ben hozták létre, és a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatásával bízták meg. Az ezt követő években a különböző rendszerek közötti szinergiák kihasználásának célját követve egyre bővült az eu-LISA által igazgatott nagyméretű informatikai rendszerek köre.

A rendeletek rövid határidőket szabnak a rendszerek működésképesé tételére, ezért az eu-LISA-nak jóval ezek elfogadása előtt meg kell kezdenie a felkészülést. Mivel azonban az elfogadásra gyakran késedelemmel kerül sor, néhány költségvetés felhasználását már a vonatkozó jogalap véglegesítése előtt megkezdték. Ez megnehezíti az eu-LISA tervezését, különösen azért, mert a Bizottság arra kötelezi az ügynökségeket, hogy egységes programozási dokumentumtervezeteiket már a tervezési időszak kezdetét megelőző év januárjában nyújtsák be, és mert ügyeskedő költségvetési megoldásokat tesz szükségessé.

43 Az éves és többéves tervezési és költségvetési ciklusokhoz általában az egyes ügynökségek előző években elvégzett feladatait, költségvetését és erőforrásait veszik alapul. Az éves szükségleteket és a lehetséges megtakarításokat rendszerint csak kis mértékben értékelték újra. Az ügynökségeknek nem kellett újra részletesen megindokolniuk az egyes tervezett tevékenységekhez szükséges erőforrásokat. A Bizottság várakozása szerint az SPD-nek az új pénzügyi keretszabályzat és az ehhez kapcsolódó, 2020. áprilisi bizottsági közlemény szerinti alkalmazása a változó igények mélyrehatóbb áttekintését teszi majd lehetővé. Ez azután felhasználható lenne a készülő jövőbeni többéves pénzügyi kerethez (TPK) kapcsolódó igényfelméréshez is (az erőforrások növekedése/csökkenése, illetve átcsoportosítása). Mivel ezek a fejlemények részben ellenőrzési munkánk lezárása után következtek be, és a valószínű hatás csak 2021-től kezdve lesz érezhető, nem végeztünk értékelést arra nézve, hogy az új keret tökéletesítette és megerősítette-e az ügynökségek éves költségvetési igényeinek értékelését.

Az ügynökségekben mint a szakmai tapasztalatok megosztására és a hálózatépítésre szolgáló központokban rejlő lehetőségeket nem aknázzák ki teljes mértékben

Az igazgatótanácsok összetétele nem mindig teszi lehetővé a hatékony döntéshozatalt

44 Míg a végrehajtó ügynökségeket egy kisebb létszámú irányítóbizottság vezeti, amely általában a Bizottság főigazgatóságait képviselő öt tagból áll, az ügynökségeknek számos igazgatótanácsi tagja van, akik többféle, gyakran akár a tagállamok, a Bizottság, a civil társadalom és az iparág érdekeit képviselik. Összetettebb irányítási struktúrájuk célja, hogy összehangolja a különböző érdekeket, és közös alapot találjon egy „uniós” megoldáshoz. Ebben az értelemben az ügynökségek szakértői és hálózatépítési központként működhetnek.

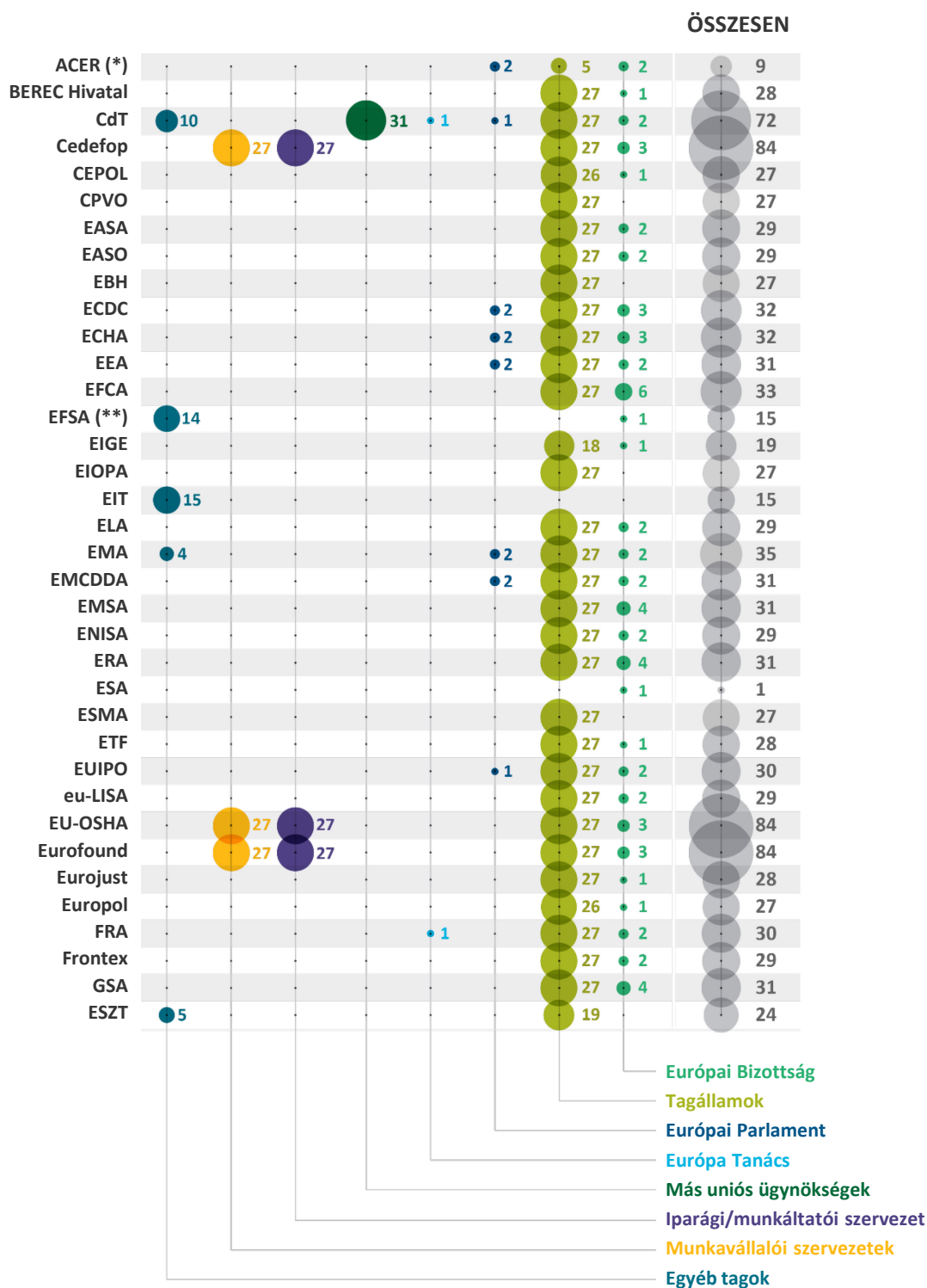
45 Az igazgatótanács az ügynökség legmagasabb szintű belső irányítási szerve (a testület pontos neve – „felügyeleti tanács”, „igazgatási bizottság” stb. – ügynökségenként eltérő lehet). Felügyeleti szerepet tölt be, és általános felelősséggel tartozik stratégiai, költségvetési és tervezési kérdések, az ügyvezető igazgató kinevezése és az ügynökség teljesítményének nyomon követése tekintetében.

46 A tagállamok az igazgatótanácson belüli többségi jelenlétük révén nagymértékben befolyásolhatják az ügynökségek stratégiáját és működését. Azokban az esetekben, ha valamely politikailag érzékeny területen operatív és politikai okokból szükséges a tagállamok szoros együttműködése, a Tanács jobbnak láthatja, hogy a Bizottság helyett egy adott uniós ügynökségre ruházzon át hatásköröket. A tagállamokat az igazgatótanácsban képviselő tagok nem rendelkeznek felhatalmazással arra, hogy elkötelezzék kormányukat, ezért nem tudják garantálni tagállamuk együttműködését az ügynökségek által hozott határozatok végrehajtásában (lásd még: [71–74.](#) bekezdés).

47 A legtöbb ügynökség igazgatótanácsa tagállamonként egy képviselőből és a Bizottság egy vagy több tagjából áll. A következő hét ügynökség igazgatótanácsában a Parlament által kinevezett szavazati joggal rendelkező tagok is vannak: ACER, ECDC, ECHA, EEA, EMA, EMCDDA és EUIPO.

48 A legtöbb igazgatótanácsnak ezért 30–35 tagja van, amint azt a **7. ábra** szemlélteti. A DG EMPL hatáskörébe tartozó ügynökségek (Cedefop, Eurofound és EU-OSHA) „háromoldalúak”: ezekhez minden tagállam egy munkáltatói és egy munkavállalói szervezet egy-egy képviselőjét, valamint egy kormányzati tisztviselőt küld ki. Ezeknek és a CdT-nek akár 90 tagja is lehet, ami amellett, hogy megnehezíti a döntéshozatalt, jelentős adminisztratív költségekkel is jár. Az EIGE, az EIT és (2021-ig) az EFSA igazgatótanácsában kevesebb tag foglal helyet. Az egyes igazgatótanácsi tagok részvételének mértéke a legtöbb ügynökség tekintetében szintén jelentős eltéréseket mutat.

7. ábra. Az igazgatótanácsok szavazati joggal rendelkező tagjai



(*) Az ACER igazgatótanácsa.

(**) EFSA. Az új igazgatótanács (2021) 35 szavazati joggal rendelkező tagból áll majd, 27 fő a tagállamok, 2 fő az Európai Bizottság, 2 fő az Európai Parlament, 1 fő a fogyasztói szervezetek, 1 fő a környezetvédelmi nem kormányzati szervezetek, 1 fő a gazdálkodói szervezetek és 1 fő az ágazati szervezetek képviselőiben.

Forrás: Európai Számvevőszék.

49 Amint arra korábbi különjelentéseinkben¹⁰ is rámutattunk, míg az igazgatótanácsok összetétele biztosítja a nemzeti álláspontok figyelembevételét, az ügynökségek döntéshozatali folyamatában az Unió egészére kiterjedő perspektívát is akadályozhatja (**9. háttérmagyarázat**). Mindazonáltal a Bizottság befolyása a gyakorlatban messze meghaladja szavazati jogát, mivel – a kizárólag díjakból finanszírozott ügynökségeken kívül – valamennyi ügynökség esetében az ő feladata, hogy javaslatot tegyen a költségvetésre és a személyzeti tervekre.

9. háttérmagyarázat

Az EBH, az EIOPA és az ESMA felügyeleti tanácsa

E három európai felügyeleti hatóság legmagasabb szintű döntéshozó szerve a felügyeleti tanács, amely az egyes tagállamok pénzügyi intézményeit felügyelő illetékes nemzeti hatóságok vezetőiből, valamint az EKB (az EBH esetében), a két másik európai felügyeleti hatóság, a Bizottság és az ERKT egy-egy szavazati joggal nem rendelkező képviselőjéből áll.

Ez az összetétel ösztönzi az európai és a nemzeti felügyeleti hatóságok közötti együttműködést, és ezért szabályalkotási feladataik ellátására megfelelőnek tűnik, felügyeleti szerepük ellátására azonban kevésbé. Az európai felügyeleti hatóságoknak biztosítaniuk kell a kötelező erejű uniós jogi aktusok következetes alkalmazását is, és amennyiben szükséges, el kell indítaniuk az uniós jog megsértése esetén alkalmazandó eljárást (az EBH-rendelet 17. cikke). Ezt a mechanizmust a gyakorlatban nagyon ritkán alkalmazzák, mivel a nemzeti felügyeleti hatóságok vonakodnak attól, hogy szankcionálni kelljen társaikat. Felmérésünk több válaszadója rámutatott arra, hogy az uniós jog megsértése miatt indított eljárás kudarcát egyértelműen szemlélteti az, hogy a dán-észti pénzmossási ügyben az EBH nem fogadott el ajánlást.

A költségvetési hatóságok a pénzügyi és szabályszerűségi kérdések tekintetében elszámoltatják az ügynökségeket, a teljesítmény azonban másodlagos kérdés

50 A legtöbb ügynökség éves zárszámadásának elfogadásáért azok beszámolója tekintetében az Unió költségvetési hatósága (a Parlament és a Tanács) felelős. A zárszámadásért felelős hatóság hagyományosan a pénzügyi és szabályszerűségi

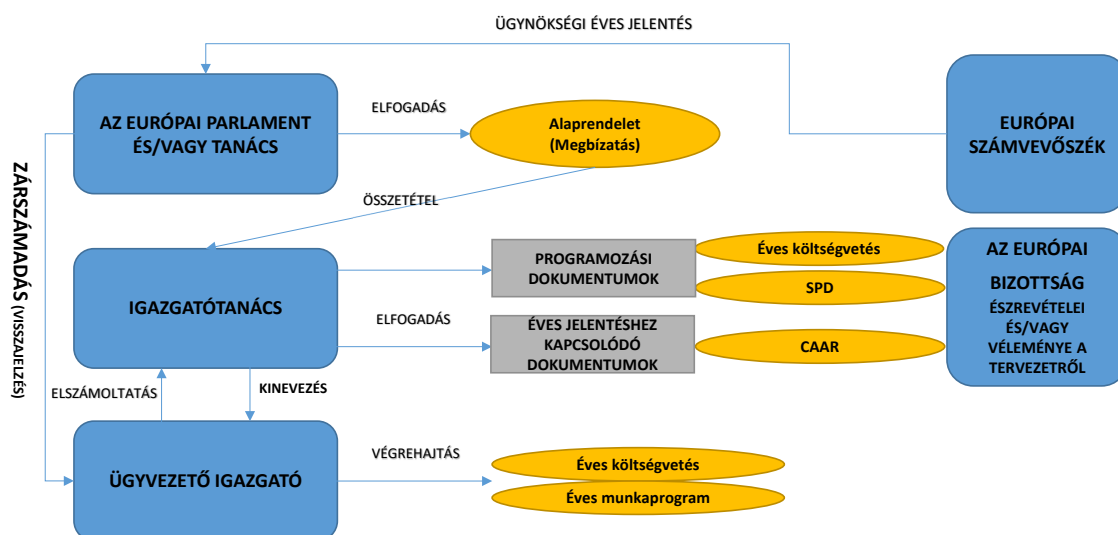
¹⁰ Pl.: *A bankok egész Unióra kiterjedő stressztesztje: példátlan mennyiségű információt nyújt a bankokról, de több koordinációra és kockázatközpontúságra lenne szükség* című, 10/2019. sz. különjelentés.

kérdésekre összpontosít, és csak kismértékben fordít figyelmet az ügynökségek teljesítményére.

51 A Parlament ágazati politikai bizottságai magas szinten – elsősorban az ügyvezető igazgatók meghallgatása és éves jelentésük megvitatása révén – felügyelik az ügynökségek működését. Az ágazati szakpolitikai bizottságok a zárszámadási eljáráshoz való hozzájárulásként rövid véleményeket is küldenek a Költségvetési Ellenőrző Bizottságnak, a teljesítményre vonatkozó információk tényleges gyűjtése és elemzése azonban igen csekély mértékű, és az csak egyes ügynökségeket érint.

52 A Tanács és munkacsoportjai főként a partner-főigazgatóságokat számoltatják el az ügynökségek teljesítményéért.

8. ábra. Az éves teljesítményciklus főbb szereplői és legfontosabb dokumentumai



Forrás: Európai Számvevőszék.

53 A teljes mértékben önfinanszírozó ügynökségek (EUIPO, CPVO, valamint ESZT – az ESZT kezeli az Egységes Szanálási Alapot is, amely 7,8 milliárd euró hozzájárulásban részesült, így 2019 végére eszközállományának értéke 33 milliárd euróra nőtt) feletti nyilvános ellenőrzés még ennél is csekélyebb mértékű. Ezek az ügynökségek, noha az uniós jogszabályok által rájuk ruházott közfeladatot látnak el, elsősorban mégis saját tagjaik¹¹ felé számoltathatók el (akik elfogadják az éves zárszámadást), és csak informálisan az Európai Parlament felé. Különösen az EUIPO halmozott fel jelentős

¹¹ Az EUIPO költségvetési bizottsága; az ESZT igazgatótanácsának plenáris ülése; a CPVO igazgatási tanácsa.

többletet, mivel a díjakból és illetékekből származó bevételei gyakran meghaladták a kiadásait. Ezekkel a szempontokkal kapcsolatban a CPVO és az EUIPO pénzügyi szabályzatára vonatkozó javaslatokról 2019-ben kiadott véleményeinkben¹² tettünk észrevételeket. Más joghatóságok az Uniótól eltérően működnek (lásd: **8. ábra**). Az Egyesült Államokban például az önfinanszírozó ügynökségek mentesítéséért felelős hatóság a Kongresszus.

Az ügynökségek többet számolnak be a teljesítménnyel kapcsolatos szempontokról, de nem mérik egyértelműen, hogy mennyiben járulnak hozzá az uniós politikákhoz és együttműködéshez, és erről a polgárokat sem tájékoztatják

Az ügynökségek rendszeresen adnak információt a teljesítményről, ez az információ azonban nem mindig releváns

54 Az ügynökségek érdekelt feleinek mennyiségi és minőségi teljesítményinformációkra egyaránt szükségük van, ezeket a konszolidált éves tevékenységi jelentés és más dokumentumok révén kapják meg. Számos ügynökség (pl. EUIPO, ETF, EFSA) az éves jelentéstétel mellett több rendszeres információt is előállít adatábrák, negyedéves jelentések stb. formájában. Ezek közül néhány csak belső használatra szolgál, mások azonban közzétételre kerülnek.

55 A legtöbb ügynökség bevezette a tevékenység alapú költségvetés-tervezést, amelynek keretében a forrásokat, illetve a költségeket tevékenységenként osztják el, és néhány ügynökség (EASA, ESMA, ETF, EUIPO, eu-LISA) nagyobb előrelépést tett a tevékenység alapú irányítás felé, ami szükségessé teszi a költségvetési és teljesítményinformációkat ötvöző eredménytáblák rendszeres frissítését (lásd: **VI. melléklet**). Míg az EASA és az ESMA teljes mértékben kiszámították a szolgáltatások költségét, és ez szolgált alapul az általuk felszámított díjakhoz, a többi ügynökség díjait az azokat szabályozó rendeletek határozták meg.

¹² Az Európai Számvevőszék 1/2019. sz. és 3/2019. sz. véleménye.

56 Az ügynökségek fő teljesítménymutatók (KPI-k) segítségével is mérik a teljesítményt. 2015-ben a Bizottság iránymutatásokat adott ki az ügynökségek igazgatói számára a fő teljesítménymutatókról¹³. A gyakorlatban alkalmazott mutatók főként az ügynökségek éves munkaprogramjának és költségvetésének végrehajtására, valamint emberierőforrás-menedzsmentjére vonatkoznak, de rendszerint sem az eredmények, sem pedig az ügynökség által a megbízatása teljesítése során elért hatékonyság és eredményesség értékelését nem teszik lehetővé.

57 A legtöbb ügynökség operatív célkitűzéseket, valamint kapcsolódó teljesítménymutatókat és célértékeket is kidolgozott. E mutatók többsége inkább az outputot, semmint az eredményeket vagy a hatást méri. Több ügynökség (EASO, EMSA, EFSA, Frontex stb.) több mint 100 mutatóról tesz jelentést, amelyek közül sok igen részletes és konkrét, és az általános teljesítményről nem ad tájékoztatást. A szakpolitikai célkitűzésekkel való kapcsolatot gyakran sem az egységes programozási dokumentum, sem a konszolidált éves tevékenységi jelentés nem határozza meg egyértelműen.

58 Számos inkább operatív feladatokat ellátó, illetve üzletorientáltabb ügynökség rendelkezik informatívabb mutatókkal, amelyek az uniós szakpolitikák végrehajtásához való hozzájárulásukat mérik. Az eu-LISA például rendelkezik olyan eredménymutatókkal, amelyek a nagyméretű IT-rendszereinek rendelkezésre állásáról és válaszidejéről adnak információt. Az EASA azon kevés ügynökség egyike, amelyek egyértelmű hatásmutatóval rendelkeznek: a repülőgép-szerencsétlenségekben bekövetkezett halálesetek száma az Unióban. Az EUIPO rendelkezik olyan mutatókkal, amelyek a nyújtott szolgáltatások időszerűségét, minőségét és hozzáférhetőségét értékelik.

59 Az egyes évek közötti összehasonlítás gyakran nehéz, mivel a mutatók évről évre változhatnak, és csak kevés konszolidált éves tevékenységi jelentés tesz említést a korábbi évek eredményeiről. A legjobb esetben az outputot vetik össze az ügynökségnek az SPD-ben meghatározott saját célértékeivel.

60 Mivel az ügynökségek tevékenysége annyira sokféle, teljesítményüket a fő teljesítménymutatókkal nem lehet összehasonlítani. A különböző ügynökségeket hatékonyság szempontjából is igen nehéz összehasonlítani. Az ügynökségi jelentések egyikében sem szerepel összevetés hasonló nemzeti vagy nemzetközi szervezetekkel.

¹³ SWD(2015) 62 final, 2015.3.13.

61 2019. évi felülvizsgálatunk¹⁴ során megállapítottuk, hogy egyes ügynökségek a fenntarthatósággal kapcsolatos információkat is gyűjtene, de ezek az információk gyakran töredékesek, illetve hiányosak. A fenntarthatósági beszámolás a fenntartható fejlődés megvalósítására irányuló szervezeti teljesítmény mérését, közzétételét, valamint a teljesítmény tekintetében a belső és külső érdekelt felek irányában fennálló elszámoltathatóságot jelenti. Megállapításunk szerint mindössze egy ügynökség, az EUIPO tesz közzé ilyen jellegű jelentést.

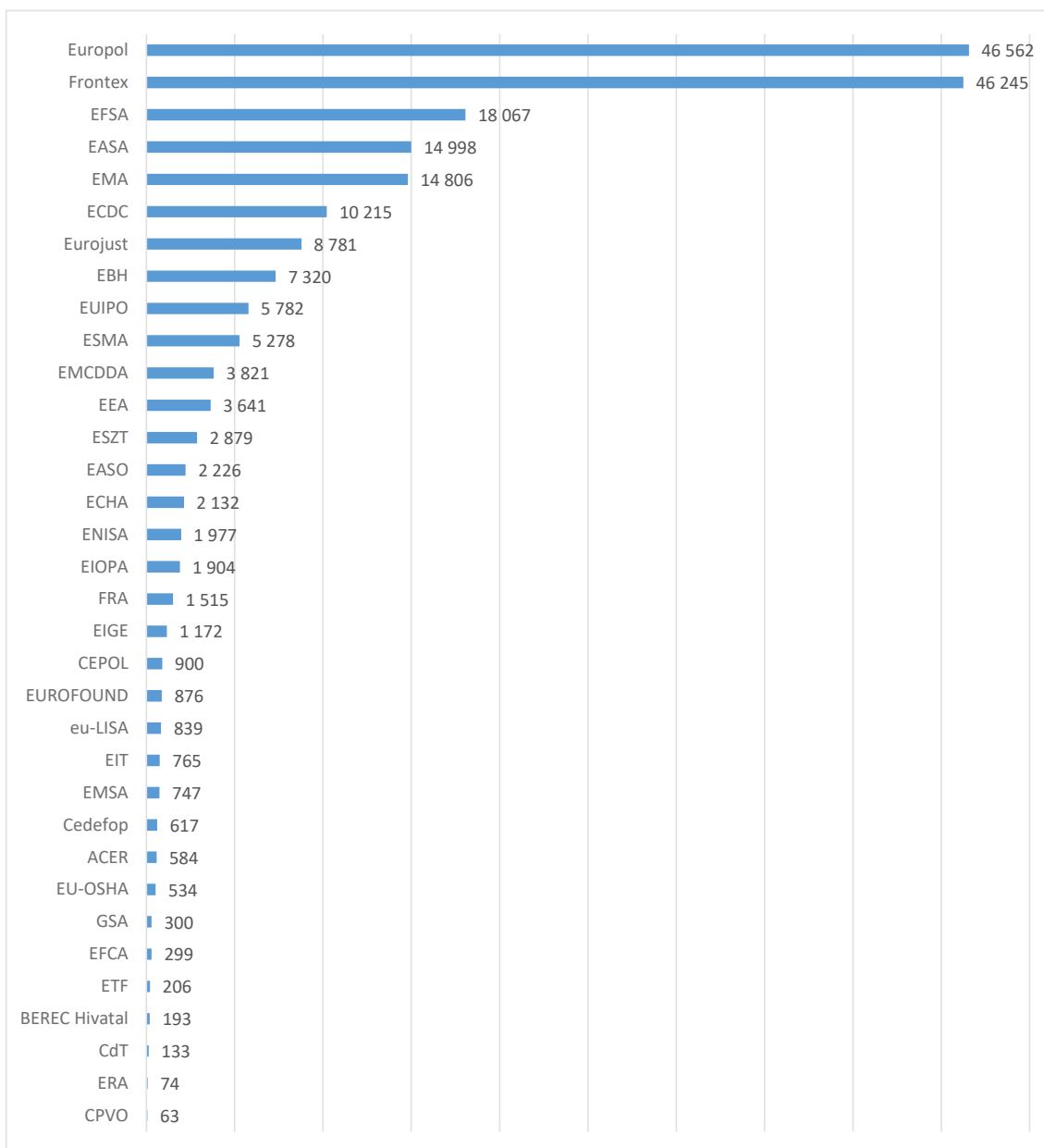
A média kevésbé ismeri, illetve kíséri figyelemmel, hogy az ügynökségek mennyiben járulnak hozzá a szakpolitikákhoz és az együttműködéshez

62 Az uniós ügynökségek komoly hatással vannak a szakpolitikákra és a döntéshozatalra az uniós polgárok mindennapi élete szempontjából létfontosságú területeken. Emellett válsághelyzetek vagy hosszú távú társadalmi kihívások megoldásában is vezető szerepet tölthetnek be. Amellett, hogy az ügynökségek maguk is csak kismértékben számolnak be teljesítményükről, az ügynökségek – kedvező vagy hátrányos – hozzájárulásával kapcsolatos médiamegjelenések száma szintén csekély. Az adatelemzésünkben szereplő hírek közül igen kevés tartalmazott minőségi információt arról, hogy az ügynökségek milyen mértékben járultak hozzá az adott uniós szintű szakpolitikához és együttműködéshez, illetve milyen befolyást gyakoroltak a tagállamok, az iparág és a polgárok nevében történő döntéshozatalra.

63 2018 januárja és 2019 júliusa között az ügynökségek közül elsősorban az Europol és a Frontex szerepelt a hírekben (az általunk elemzett cikkek több mint 40%-ában) (9. ábra), őket az EFSA, az EASA, az EMA és az ECDC követte. E hat ügynökséggel együttesen a cikkek kétharmada foglalkozott. Valamennyiük tevékenysége a biztonság, illetve a védelem kérdéseire irányul, és a közvélemény figyelmét is ezek a kérdések keltik fel a legnagyobb mértékben. Egyes ügynökségek (például az EMA) többé-kevésbé folyamatosan jelentek meg a hírekben az időszak során, míg más ügynökségek említettsége koncentráltabb volt, és konkrét eseményekhez kapcsolódott (lásd: a IV. melléklet 3. és 4. ábrája). Például a Boeing 737 MAX gépek balesetei meredeken megnövelték az EASA médiajelenlétét, az EFSA a glifozátbotrányt, az EUIPO pedig az Adidas védjegyügyben hozott ítéletet követően kapott nagyobb figyelmet.

¹⁴ A „Fenntarthatósági jelentések: az uniós intézmények és ügynökségek értékelése” című, 7/2019. sz. áttekintés.

9. ábra. Hírek uniós ügynökségek vagy egyéb szervek szerinti csoportosításban



Forrás: Az Európai Számvevőszék összeállítása, az EMM összesített adatai alapján, 2018. január – 2019. július.

64 A legtöbb hírt az ECDC tette közzé saját tevékenységeiről, majd az EMA és az EMSA következett. E három ügynökség feladata többek között a közegészségügyi és biztonsági információk terjesztése. Más ügynökségek általában ritkán szerepeltek a hírekben, még akkor is, ha megbízatásuk részét képezi a figyelemfelkeltés. A biztonsággal és határvédelemmel foglalkozó ügynökségektől (Frontex, Europol) eltérően az EASO, amelynek feladata a tagállamok támogatása menekültügyi kérdésekben, kevésbé szerepelt az EMM-rendszerben szereplő hírekben.

Néhány kivételtől eltekintve az ügynökségek és más nemzeti, uniós és nemzetközi szervek közötti együttműködés általában jól működik

Felmérésünk eredményei rámutattak, hogy néhány ügynökségnek javítania kell az együttműködést

65 A megkérdezett érdekelt felek többsége (80%) úgy véli, hogy az ügynökségek és partnereik közötti nemzeti, uniós vagy nemzetközi szintű együttműködés általában véve jól működik. Az egyes ügynökségek között azonban jól látható különbségek vannak. A válaszadók egyharmada úgy véli, hogy jelentős javításokra van szükség például az alábbi ügynökségek és egyes partnereik közötti kapcsolatokban:

- az ENISA és a GSA tagállamokkal, más ügynökségekkel és nemzetközi szinten fenntartott kapcsolatai,
- az ERA Bizottsággal és a tagállamokkal folytatott együttműködése,
- az EMA együttműködése a Bizottsággal,
- az EASA és a tagállamok közötti együttműködés.

Az ügynökségek szorosan együttműködnek a bizottsági partner-főigazgatóságokkal, de csak kismértékben vesznek részt a költségvetési tárgyalásokban és a jogszabályok felülvizsgálatában

66 A legtöbb ügynökség nem rendelkezik döntéshozatali hatáskörrel (lásd: [10. háttérmagyarázat](#)), de néhányuk (például az ECDC, az ECHA, az EFSA, az EMA és az ERA) tudományos szakvéleményeket készít, amelyek a bizottsági határozatok alapját képezik. Az ügynökségek egy kisebb hányadának (pl. ACER, CPVO, EASA, EUIPO és egyes területeken az ECHA) felhatalmazása van határozatok meghozatalára.

10. háttérmagyarázat

A Meroni-doktrína és az ügynökségekre történő hatáskör-átruházás

A Meroni-ügyben hozott ítélet¹⁵ kimondta, hogy az Unió által valamely uniós ügynökségre átruházott hatáskörök egyértelműen meghatározott végrehajtási hatáskörökre korlátozódnak, amelyeket teljes mértékben felügyelnie kell az átruházó hatóságnak. A hatáskör-átruházásnak emellett „kifejezett határozattal” kell történnie, és szükségesnek kell lennie a Szerződésekben meghatározott feladatok ellátásához. Továbbá nem foglalhat magában akkora „mérlegelési” jogkört, hogy lehetővé tegye tényleges gazdaságpolitika széles mérlegelési jogkört megkövetelő végrehajtását, ami a felelősség tényleges átruházását jelenti.

A legtöbb ügynökség nem rendelkezik mérlegelési jogkörrel. Az egészségügy területén például az olyan ügynökségek, mint az EMA és az EFSA végeznek kockázatértékelést, de a kockázatkezelés már a Bizottság feladata, általában ez utóbbi hoz hivatalos engedélyezési határozatokat.

Az elmúlt években a Meroni-doktrína pontosításra került úgy, hogy néhány pontosan körülhatárolt, bírósági felülvizsgálat tárgyát képező szabályozási vagy beavatkozási hatáskör átruházását tegye lehetővé. Néhány, az egységes piac szabályozásában szerepet játszó ügynökség, például az EASA, az EUIPO és az ESMA a Bizottság hivatalos jóváhagyása nélkül hozhatnak technikai értékeléseken és bizonyos (jogalkotási, felhatalmazáson alapuló és szabályozási aktusokban meghatározott) kritériumokon alapuló határozatokat¹⁶.

67 A Bizottság az igazgatótanácsokban való jelenléte, a programozási és tervezési ciklusban való részvétele (hivatalos véleményeket ad ki az SPD-tervezetetről), valamint a partner-főigazgatóságok és ügynökségeik közötti gyakori és rendszeresebb kapcsolatok révén felügyeli az ügynökségek tevékenységeit. A saját finanszírozású ügynökségek¹⁷ kivételével valamennyi ügynökség jogszabályban előírt belső ellenőrzéséért a Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálat (IAS) felelős. Az IAS egyedi, többéves és kockázatalapú stratégiai ellenőrzési tervek alapján, az ügynökségek tevékenységeivel kapcsolatos kiválasztott témákban végez ellenőrzéseket, és ezekről az adott ügynökség ügyvezető igazgatójának és igazgatótanácsának számol be.

¹⁵ A 9/56. sz. és a 10/56. sz. Meroni & Co, Industrie Metallurgiche kontra Főhatóság ügyek, 1957–58, EBHT 133.

¹⁶ A C-270/12. sz. Egyesült Királyság kontra Európai Parlament és Tanács ügy.

¹⁷ CPVO, EUIPO és ESZT.

68 Az ügynökségek általában kevésbé vesznek részt alapító rendeleteik és a működési területükhöz tartozó egyéb fő jogszabályok felülvizsgálatában. Emiatt a Bizottság az új jogalkotási javaslatok kidolgozásakor nem mindig használja ki a lehető legjobban az ügynökségeknél meglévő ismereteket.

69 A partner-főigazgatóságok még azelőtt tárgyalnak ügynökségeik személyzeti terveiről és az uniós hozzájárulásokról a Költségvetési Főigazgatósággal, hogy azok bekerülnének a Bizottság Parlamentnek és Tanácsnak benyújtott, költségvetés-tervezetre irányuló javaslatába. Az ügynökségek általában nem állnak közvetlen kapcsolatban a Költségvetési Főigazgatósággal, és nemigen kapnak tájékoztatást a költségvetési tárgyalások előrehaladásáról sem, ami akadályozhatja operatív tervezésüket.

70 Egyes ügynökségek tartósan alulfinanszírozottak, mások pedig az éves programozási ciklusban nem tudják felhasználni költségvetésüket. A Frontex például 2017-től kezdve politikai megállapodás alapján jelentős mértékű kiegészítő forrásban részesült. Nem találtunk arra utaló bizonyítékot, hogy a Frontex kiegészítő költségvetését és munkaerő-igényét hogyan állapították meg. Az EU-OSHA esetében korábban megállapítottuk azt a tendenciát, hogy a költségvetés jelentős részét ismétlődően átviszik a következő pénzügyi évre¹⁸. Megjegyezzük, hogy az EU-OSHA esetében az átvitelek törlési aránya mindeddig alacsony volt. Az átvitelek magas aránya azonban általában az erőforrásokkal való gondos pénzgazdálkodást fenyegető kockázatokat von maga után.

¹⁸ Az uniós ügynökségekről szóló 2018. évi számvevőszéki éves jelentés 3.14.8. bekezdése.

A tagállamokkal való együttműködés döntő fontosságú, de nem mindig működik zökkenőmentesen

71 A tagállamok a legtöbb ügynökség munkaprogramjának végrehajtásában aktív szerepet játszanak. Például:

- A Frontex, az EASO és az eu-LISA aktív támogatást nyújt azoknak a tagállamoknak, amelyek az Unióba való fő belépési pontként működnek a migránsok és menedékkérők számára.
- Az eu-LISA működteti a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek központi elemét, amelyek tagállami rendszerhez kapcsolódnak¹⁹.
- Számos ügynökség – például az EEA, az EFSA, az EMCDDA, az EUIPO és az EU-OSHA – szorosan együttműködik az uniós szakértői hálózatokkal, illetve a nemzeti kapcsolattartó pontokkal, amelyek segítik munkaprogramjaik végrehajtását.
- Számos ügynökség (például a CPVO, az ECHA (lásd: [11. háttérmagyarázat](#)), az EMA, az EFSA és – kisebb mértékben – az EASA) tudományos feladataikat a tagállamokkal együttműködésben hajtják végre.

¹⁹ Lásd még: *A határellenőrzést támogató uniós információs rendszerek: hatékony eszköz, de nagyobb figyelmet kell fordítani az időszerű és hiánytalan adatokra* című, 20/2019. sz. számvevőszéki különjelentés.

11. háttérmagyarázat

Az ECHA több mint egy évtized után továbbra is korlátozott hatáskörökkel működik

Az ECHA több nehézséggel is szembesült a biztonságos vegyi anyagok használatának előmozdítására vonatkozó megbízatásának teljesítése során.

- A nyilvántartási rendszer az iparág bejelentésein alapul (lásd: [14. háttérmagyarázat](#)).
- Működésének első évtizedében (2008 és 2017 között) az ECHA a regisztrálást helyezte előtérbe a bejelentett vegyi anyagokkal kapcsolatos adatok elemzésével szemben. Mivel számos anyagot még nem értékelték részletesen, még mindig nem tudható pontosan, hogy károsak-e vagy sem. Az ECHA 2019 és 2023 közötti időszakra vonatkozó stratégiai tervében új és ambiciózusabb megközelítés szerepel a szabályozandó anyagok azonosítására.
- A Törvényszék egy közelmúltbeli ítélete²⁰ az ECHA tudományos bizottságainak véleménye alapján megsemmisített egy bizonyos anyag felhasználását engedélyező bizottsági határozatot, azzal az indokkal, hogy a kevésbé káros alternatív anyagokat nem elemezték megfelelően.
- A REACH-rendelet értelmében a vegyi anyagok ECHA-nál történő regisztrálásával kapcsolatos kötelezettség betartatása kizárólag a tagállamok hatáskörébe tartozik, az ECHA-nak pedig csak koordinációs szerepe van.
- Az ECHA által a biocid termékekben található hatóanyagok jóváhagyásának véleményezésével kapcsolatosan kitűzött éves célok évről évre nem teljesülnek, mivel a tagállamok késedelmesen nyújtják be értékelési jelentéseiket.
- Az ECHA működésének pénzügyi és igazgatási kerete összetettebb, mint más ügynökségké, mivel ez az ügynökség három külön költségvetéssel (és személyzeti tervvel) rendelkezik három különböző rendelet alapján, és azok mindegyike más-más főigazgatósághoz tartozik. Emiatt az ECHA nem tud kellő rugalmassággal alkalmazkodni a váltakozó munkaterheléshez.

²⁰ T-837/16. sz., 2019. március 7-i ítélet.

72 A tagállamok miközben felelősségi köröket ruháznak egy uniós ügynökségre, megtartják a döntéshozatal feletti ellenőrzést, ugyanakkor megerősítik az európai együttműködést (lásd: **12. háttérmagyarázat**). Az ügynökségek ezért számos területen inkább „puha”, koordinációs szerepet töltenek be, jelentős mérlegelési jogkört hagyva a tagállamoknak.

12. háttérmagyarázat

Határőrizet és menedékkérelmek: két külön történet²¹

A Frontex és az EASO nagymértékben függ a tagállamok által biztosított emberi (és a Frontex esetében technikai) erőforrásoktól. Mindkét ügynökség nehezen tudja megszerezni ezeket az erőforrásokat, de úgy tűnik, a Frontex e tekintetben viszonylag sikeresebben teljesít.

Az EU válasza a menekültválságra: a hotspot-rendszer című 6/2017. sz. különjelentésünkben rámutattunk, hogy az EASO-nak tagállami személyzetre²² (főként menekültügyi szakértőkre és tolmácsokra), valamint szerződéses alkalmazottakra van szüksége ahhoz, hogy teljesíteni tudja érzékeny alapfeladatát, a tagállamoknak nyújtott támogatást. A műveletek hatékonyságát elsősorban a tagállami szakértők kirendelési időszakának rendkívüli rövidege (6–8 hét) akadályozza. 2018-ban az EASO két nagyszabású támogatási műveletet irányított (Görögországban és Olaszországban), amelyekben a tagállamok és a társult országok 478 szakértője, valamint 464 szerződéses alkalmazott vett részt.

A migrációs áramlások 2015. évi váratlan növekedését követően a Bizottság javaslatot nyújtott be az EASO- és a Frontex-rendelet módosítására a leginkább érintett tagállamok rendelkezésére álló támogatás növelése és jobb összehangolása érdekében. A Frontexre vonatkozó jogalkotási csomagot kevesebb mint egy év múlva fogadták el (majd 2019-ben elfogadták a Frontex feladatkörét ismételten kibővítő második csomagot), a menekültügyi uniós hatóság létrehozásáról szóló bizottsági javaslatról azonban még mindig nem született megállapodás.

²¹ Lásd még: a *Migránsok menedékjoga, áthelyezése és kiutasítása: ideje többet tenni, hogy az eredmények kevésbé maradjanak el a kitűzött céloktól* című, 24/2019. sz. számvevőszéki különjelentés.

²² A 439/2010/EU rendelet (EASO-rendelet) 15. cikke.

73 Egyes területeken a tagállami szervek továbbra is az ügynökségekkel párhuzamosan működnek. A vállalkozások például választhatnak, hogy egy védjegy vagy formatervezési minta oltalmát a nemzeti hivataloknál vagy az EUIPO-nál kérelmezik, az első esetben kizárólag nemzeti szintű, a második esetben pedig uniós szintű oltalmat biztosítva. Ami az egészségügyet illeti, a tagállami hatóságok saját kockázatértékelést végezhetnek azokon a területeken, ahol ügynökségek is működnek (az ECDC a betegségmegelőzés és járványvédelem területén, az EFSA az élelmiszer-biztonság területén), anélkül, hogy munkájukat össze kellene hangolniuk az ügynökségekkel. E kockázat csökkentésére különböző információcsere-mechanizmusok révén jogszabályokat hoztak.

74 Amikor a tagállamok a Tanácsban az ügynökségek szakértelmét is érintő megbeszéléseket tartanak, maguk az ügynökségek általában nem vesznek részt ezeken, hanem a Bizottság képviseli őket.

Az egyazon szakpolitikai területen működő ügynökségek közötti szorosabb együttműködés lehetősége

75 Egyazon szakpolitikai területen több ügynökség is tevékenykedik. A következő ügynökségek megbízatása, illetve tevékenységei között állapítottunk meg némi átfedést:

- az EIGE és a FRA (a nők jogai terén);
- az EASO és a Frontex (mindketten küldenek kulturális közvetítőket azon tagállamok támogatására, amelyekbe jelentős migránshullámok érkeznek);
- a DG EMPL hatáskörébe tartozó ügynökségek (Cedefop, Eurofound, EU-OSHA és ELA).

76 A migráció területén különösen szoros az ügynökségek közötti együttműködés. Az EASO, a Frontex, az Europol és az FRA együttműködik az olaszországi és görögországi uniós hotspotokon. A bel- és igazságügy területén, az uniós bel- és igazságügyi ügynökségek hálózatának keretében rendszeresen ülésezik kilenc ügynökség (CEPOL, EASO, Frontex, EIGE, EMCDDA, eu-LISA, Eurojust, Europol és FRA) és ezek két partnerfőigazgatósága (a Migrációügyi és Uniós Belügyi Főigazgatóság és a Jogérvényesülési Főigazgatóság). Két másik ügynökség, az EFCA és az EMSA, a parti őrséggel kapcsolatos ügyekben működik együtt a Frontexszel. Az Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóság 2019 óta rendszeresen tart ügynökségek közötti találkozókat. Alapító rendeletük értelmében az EBA, az EIOPA és az ESMA együttműködnek az európai

felügyeleti hatóságok vegyes bizottságával. Más területeken az együttműködés inkább eseti jellegű.

77 Az ügynökségek közötti együttműködést gyakran kétoldalú „munkamegállapodás” vagy „egyetértési megállapodás” keretében formalizálják (lásd: [13. háttérmagyarázat](#)). Ezt megkönnyítheti az is, ha más ügynökségek képviselői (gyakran megfigyelőként) részt vesznek az igazgatótanácsban. A három európai felügyeleti hatóság például képviselteti magát egymás igazgatótanácsában – bár nem mindig vesznek részt ezeken az üléseken. Az EUIPO és a CPVO megfigyelőként kölcsönösen részt vesznek egymás igazgatótanácsában. A Fordítóközpont megállapodást kötött az uniós ügynökségekkel, a közös vállalkozásokkal és az uniós intézményekkel, amelyek mindegyike jogosult képviseltetni magát a Központ igazgatótanácsában.

13. háttérmagyarázat

Az Európai Vegyi anyag-ügynökség (ECHA) és az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA): hasonló munka, de nem megfelelő együttműködés

Noha az ECHA és az EFSA gyakran ugyanazokkal az anyagokkal foglalkozik, a két ügynökség között kevés az információcsere. A vállalatok által a vegyi anyagok ECHA-nál történő regisztrálására és az adatok elektronikus úton történő benyújtására használt rendszerek nem kapcsolódnak össze az EFSA rendszereivel.

Az EFSA-nál a kérelmek benyújtására vonatkozó eljárások és a bekért adatok igen különbözőek lehetnek. Az egyes területeken eltérő szabályok vonatkoznak a kérelmek elkészítésére. Az EFSA útmutatókat dolgozott ki, hogy segítse a kérelmek benyújtását, de e tekintetben kevés az együttműködés az ECHA-val.

2017-ben a két ügynökség új egyetértési megállapodást írt alá (amely a 2009. évi előzőt váltotta fel) a közöttük folytatandó szorosabb együttműködésről.

78 Az ügynökségek az Uniós Ügynökségek Hálózatán (EUAN) keresztül is szorosan együttműködnek. Ezt a hálózatot azzal a céllal hozták létre, hogy növeljék az ügynökségek láthatóságát, továbbá feltárják és előmozdítják az esetleges hatékonyságnövekedést. A hálózat prioritásait az ügynökségek ötéves stratégia és éves munkaprogramok formájában határozzák meg. Feladatkörének fontos része az ügynökségek és az érdekeltek – elsősorban az uniós intézmények – közötti hatékony kommunikáció biztosítása. A tagok fellépése és egymással való kapcsolata kilenc alhálózat keretében alakul ki, így jönnek létre azok a kézzelfogható eredmények, amelyek az Unió és polgárai javát szolgálják. A hálózat ugyanakkor nem rendelkezik

végrehajtó hatáskörrel, nem minden ügynökség vesz részt az összes alhálózatban, és az együttműködés elsősorban adminisztratív, nem pedig operatív kérdésekre összpontosít.

79 Egy ügynökség, az Európai Unió Szerveinek Fordítóközpontja (CdT) működésének alapja az ügynökségek közötti együttműködés. Az egyes alapító rendeletek azonban nem minden ügynökséget köteleznek arra, hogy igénybe vegyék a CdT szolgáltatásait. Némi zavar van a tekintetben is, hogy a többi ügynökségnek milyen típusú szolgáltatásokhoz lehet vagy kell igénybe vennie a CdT-t. Egy ügynökség még saját rendszert is kifejlesztett a nyelvi kérdések házon belüli kezelésére (fordítási memóriák), míg mások külső fordítási magánszolgáltatókat is igénybe vehetnek. Az ügynökségekről szóló 2017. évi éves jelentésünkben annak a véleményünknek adtunk hangot, hogy a CdT kapacitását nem használják ki teljes mértékben, a rendszerek fejlesztési és üzemeltetési költségei megkettőződnek, és veszélybe kerülhet a CdT üzleti modellje és folytonossága.

Néhány ügynökség az iparággal való együttműködéstől függ

80 Egyes ügynökségek az általuk szabályozandó ágazat együttműködésétől is függenek. Az ECHA a vegyi anyagok regisztrálásával kapcsolatos feladatához például az iparági bejelentéseket veszi igénybe (lásd: [14. háttérmagyarázat](#)). A szabályozási keret kevés ösztönzést biztosít ahhoz, hogy a szolgáltatott információk megbízhatóak legyenek és rendszeresen frissüljenek.

14. háttérmagyarázat

Az ECHA tapasztalatai az iparági bejelentéseken alapuló rendszer hiányosságairól tanúskodnak

- Az ECHA felelős a vegyi anyagok iparági bejelentések alapján történő, kötelező uniós nyilvántartásba vételéért, illetve engedélyezéséért²³. Miután az ECHA munkatársai elvégezték az önbevallásban szereplő információk teljességének hivatalos ellenőrzését, a vállalat REACH regisztrációs számot kap, amely lehetővé teszi számára vegyi anyagai forgalmazását. A nyilvántartási számot a vállalat akkor is megtarthatja, ha később kiderül, hogy helytelen vagy hiányos adatokat szolgáltatott. Ez az intézkedés kevésbé motiválja a vállalatot arra, hogy frissítéseket vagy kiegészítő információkat nyújtson be. Egy nemrégiben készült tanulmány²⁴ kimutatta, hogy az összes regisztráció legalább 30%-a nem felel meg a követelményeknek.
- A REACH-értékelésről szóló bizottsági szolgálati munkadokumentum megállapította, hogy „az, hogy a vállalatok nem tesznek eleget regisztrálási kötelezettségeiknek, akadályozza az aggodalomra okot adó anyagok azonosítását és ebből következően a hatóságoknak a lakosság és a környezet védelmére irányuló képességét”. Az ECHA és a Bizottság közös cselekvési tervet fogadott el, amely a regisztrációs dokumentumok megfelelőségi hiányosságainak kezelésére irányul. Ennek értelmében fokozzák a tartalomellenőrzéseket, és a hangsúly az anyagelemzésre kerül.

Az ügynökségek nemzetközi szintű tájékoztatási tevékenysége továbbra is mérsékelt

81 A Szerződés értelmében az ügynökségek nem köthetnek az Unióra nézve kötelező nemzetközi megállapodásokat (az EUMSZ 218. cikke). Együttműködési megállapodásokat azonban köthetnek nemzetközi partnerekkel, amennyiben 1) azt az őket létrehozó jogi aktus kifejezetten előírja, 2) az együttműködési megállapodás nem hoz létre kötelező erejű kötelezettségeket, és 3) (*de facto* vagy *de jure*) rendelkeznek a partner-főigazgatóságok jóváhagyásával²⁵.

²³ Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH-rendelet) (HL L 396., 2006.12.30, 1. o.).

²⁴ Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V., *Hintergrund und Erläuterungen zur REACH-Registrierung: Großunternehmen verstoßen gegen das EU-Chemikalienrecht und gefährden damit Mensch und Umwelt*, 2019. május 20.

²⁵ Lásd még: Merijn Chamon és Valerie Demedts, *Constitutional limits to the EU agencies' external relations in The External Dimension of EU Agencies and Bodies* (2019).

82 Tevékenységeik jellegéből adódóan számos ügynökségnek nemzetközi partnerekkel kell együttműködni, tevékenységük pedig nemzetközi következményekkel is jár. Számos ügynökségnek vannak hasonló szerepkört betöltő partnerszervezetei nem uniós országokban. A Bizottság az Európai Külügyi Szolgálattal együttműködésben „munkamegállapodásokat” köt az ügynökségekkel, amelyek alapján megszervezhetők az ügynökségek nem uniós szervekkel, illetve országokkal fenntartott kapcsolatai.

83 A bel- és igazságügy területén működő ügynökségek (különösen az Europol, az Eurojust és a Frontex) teljes mértékben beépülnek a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség külső dimenziójába, és a nemzetközi szinten legaktívabb ügynökségek közé tartoznak, mivel Unión kívüli országokkal is számos együttműködési megállapodást kötöttek. Más szakpolitikai területre vonatkozó példaként az EFSA és az EMA jelentős szerepet szerzett a nemzetközi szinten. Az általuk kibocsátott vélemények döntő fontosságúak az Unión belüli és kívüli egészségvédelem szempontjából. A légi közlekedési ágazatban az EASA játszik rendszeresen aktív szerepet. Arra azonban nincs bizonyíték, hogy összességében az ügynökségek teljes mértékben kiaknáznák a Bizottság nemzetközi támogatásával kapcsolatos lehetőségeiket, különösen ami a technikai kérdéseket és az információcserét érinti.

Következtetések és ajánlások

84 Megállapításunk szerint az ügynökségek egyre fontosabb szerepet játszanak az uniós szakpolitikák megvalósításában, és a meglévő feltételek javították a teljesítményüket. Ennek ellenére, szem előtt tartva a jogalkotó felelősségét, úgy véljük, hogy az ügynökségek létrehozása és működése nem elég rugalmas, és hogy a polgárok érdekében jobban ki lehetne aknázni az ügynökségek előtt álló lehetőségeket a közös szakpolitikai célok érdekében történő együttműködésre.

85 Az a rugalmasság, amely a változó szakpolitikai igényeknek való megfeleléshez szükséges, az ügynökségek életciklusában – létrehozás, fejlődés és esetleges felszámolásuk – is tükröződik. Megjegyezzük, hogy amikor a Bizottság új ügynökség létrehozását javasolja, nem mindig mérlegeli egyértelműen az alternatívákat, többek között a tervezett feladatok Bizottság általi ellátásának, a kormányközi együttműködésnek vagy egy már meglévő uniós ügynökség feladatai kibővítésének lehetőségét. Azt követően, hogy egy adott ügynökség működőképpé válik, már nem végeznek megfelelő értékelést arra nézve, hogy az koherens-e – elsősorban az ugyanazon a szakpolitikai területen tevékenykedő – többi ügynökséggel és partner-főigazgatósággal, ami lehetővé tenné az esetleges kiigazítást (**16–32.** bekezdés).

1. ajánlás. A létrehozott ügynökségek relevanciájának, koherenciájának és rugalmasságának biztosítása

A Bizottság:

- a) alkalmazza nagyobb mértékben az ügynökségek csoportjainak átfogó értékelését a különböző szakpolitikai területeket lefedő, bizottsági „célravezetőségi vizsgálat” részeként. Az értékelés eredményeit a lehetséges szinergiák és az esetleges módosítások (például összeolvadások) feltárására kell felhasználni, és adott esetben jogalkotási javaslatokat kell kidolgozni a változásokra reagálva;
- b) az új ügynökségekre vonatkozó javaslatok kidolgozásakor vegye figyelembe a minőségi jogalkotási programot, és az abban foglaltak szerint folytasson konzultációkat. A Bizottság mutassa be a javasolt új szervek relevanciáját és a meglévő szervekkel való koherenciáját, figyelembe véve a Szabályozói Ellenőrzési Testület esetleges fenntartásait.

Az 1.a) ajánlás határideje: 2024, hogy azt figyelembe lehessen venni a következő, 2027 utáni TPK-ra irányuló jogalkotási javaslatok kidolgozásakor.

Az 1.b) ajánlás határideje: minden 2020 szeptemberétől kidolgozandó új javaslat esetében.

86 A rugalmasság azt is jelenti, hogy az ügynökségek változó igényeikhez igazodó megfelelő forrásokat kapnak. Megjegyezzük, hogy az ügynökségeket különösen hátrányosan érinti az erőforrások viszonylagos rugalmatlansága, és ennek oka részben az, hogy tervezési ciklusuk szorosan kapcsolódik az uniós költségvetési eljárásokhoz. Az ügynökségek forrásaikat jellemzően az előző év alapján tervezik meg, még akkor is, ha a környezet és a szakpolitika az ügynökségek egyes tevékenységeinek alaposabb felülvizsgálatát igényli (33–43. bekezdés).

2. ajánlás. A források rugalmasabb elosztása az ügynökségek között

Az ügynökségek:

- a) az egyes TPK-időszakok előtt az egységes programozási dokumentumokat eredményesen felhasználva és a prioritásokat, a lehetséges szinergiákat és a méretgazdaságosságot figyelembe véve igazolják alaposabban forrásigényeiket.

A Bizottság:

- b) az egyes TPK-időszakok előtt értékelje és hasonlítsa össze az összes ügynökségtől érkező forrásigényeket, és a prioritásokat és a legsürgetőbb igényeket előtérbe helyezve javasolja a források elkülönítését (növelését, csökkentését, illetve átcsoportosítását) az ügynökségek számára;
- c) a rugalmasabb költségvetés-tervezés biztosításához időben vizsgálja felül az erőforrások változó igényekhez való igazítására irányuló ügynökségi kéréseket.

Határidő: 2024.

87 Az uniós ügynökségek fontos szerepet játszanak abban, hogy a tagállamok különböző érdekeit összehangolva közös szakpolitikai megoldásokat találjanak az Unió számára. Az igazgatótanácsok mérete és az igazgatótanácsi tagok szerepével kapcsolatos eltérő felfogások azonban hátráltathatják a hatékony döntéshozatalt (45–49. bekezdés).

88 A gyakorlatban az ügynökségek teljesítményével kapcsolatos információk nem kapcsolódtak eléggé ahhoz, hogy azok mennyiben járulnak hozzá a szakpolitikák céljaihoz, ami megnehezítette a döntéshozók elszámoltatását. Az új pénzügyi keretszabályzat bevezeti ugyan ezt a kapcsolatot, de ennek hatása egyelőre még nem látható (50–53. bekezdés). Összességében a polgárok kevés információt kapnak az ügynökségek előnyeiről (54–64. bekezdés).

3. ajánlás. Az irányítás és a teljesítményről szóló beszámolás javítása

Az ügynökségek:

- a) javítsanak teljesítménybeszámolásuk gyakorlati módján: teljesítményüket egyértelműbben kössék ahhoz, hogy mennyiben járultak hozzá az uniós szakpolitikákhoz.

A Bizottság:

- b) kövesse nyomon az ügynökségek által az Európai Parlament, a Tanács és az uniós polgárok révén megvalósuló külső ellenőrzés céljából nyújtandó teljesítményinformációkra vonatkozó, felülvizsgált C (2020)2297 bizottsági iránymutatások végrehajtását, és ezáltal a hangsúlyt az outputokra és tevékenységekre vonatkozó jelentéstételről helyezze át az uniós szakpolitikához való hozzájárulásra;
- c) javasolja a jogalkotónak, hogy döntéshozatali folyamat hatékonyságának javítása érdekében szükség esetén vizsgálja felül az igazgatótanácsok méretét.

A 3.a) és b) ajánlás határideje: 2021-től kezdve.

A 3.c) ajánlás határideje: a 2020 szeptemberétől kidolgozandó új javaslatok esetében.

89 Az uniós ügynökségeknek hálózatépítési funkciójuk is van a szakmai tapasztalatok megosztására és a nemzeti, európai és nemzetközi partnerekkel való együttműködés kialakítására. Az ügynökségek azonban még nem tárták fel az egymáshoz hasonló tevékenységeik közötti szinergiák és a méretgazdaságosság elérésének valamennyi lehetőségét (76–80. bekezdés). Az ügynökségek emellett függnek a tagállamok támogatásától is, illetve szükségük van arra (72–75. bekezdés). Emellett egyes ügynökségek erős nemzetközi dimenzióval rendelkező szakpolitikai területeken működnek, esetenként mégsem kapnak támogatást a Bizottságtól ahhoz, hogy rugalmasabb módon osszák meg szakmai tapasztalataikat a nem uniós partnerekkel (81–83. bekezdés).

4. ajánlás. Az ügynökségek szakértői és hálózatépítési központokként betöltött szerepének megerősítése

Az ügynökségek:

- a) működjenek szorosabban együtt egymással a teljesítménnyel, a szinergiákkal és a méretgazdaságossággal kapcsolatos bevált gyakorlatok feltárása érdekében, különösen ha ugyanazon a szakpolitikai területen tevékenykednek.

A Bizottság:

- b) kövesse nyomon, hogy a tagállamok teljesítik-e az arra vonatkozó jogi és politikai kötelezettségvállalásaikat, hogy biztosítsák az uniós ügynökségek számára a szükséges információkat, szakértőket és támogatást az ügynökségek határozatainak végrehajtásához és a szakpolitikák végrehajtásához; és amennyiben a jogi keret nem terjed ki kellőképpen az ilyen kötelezettségvállalásokra, tegyen javaslatot a jogalkotónak a tagállamok kötelezettségeinek egyértelmű meghatározására;
- c) biztosítsa, hogy az ügynökségek technikai szakértelmét és a bennük rejlő egyéb potenciált következetesen használják fel a szakpolitikák kidolgozásának és végrehajtásának elősegítésére nemzetközi szinten és a nem uniós partnerekkel folytatott együttműködés során is.

Határidő: 2021-től.

A jelentést 2020. július 28-i luxembourgi ülésén fogadta el az Alex Brenninkmeijer számvevőszéki tag elnökölte IV. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner Lehne
elnök

Mellékletek

I. melléklet. Az e jelentésben szereplő uniós ügynökségek és egyéb szervek jegyzéke

Betűszó	Teljes név	Székhely
ACER	Energiaszabályozók Európai Uniói Együttműködési Ügynöksége	Ljubljana, Szlovénia
BEREC Hivatal	Az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének Működését Segítő Ügynökség	Riga, Lettország
CdT	Az Európai Unió Szerveinek Fordítóközpontja	Luxembourg, Luxemburg
Cedefop	Európai Szakképzésfejlesztési Központ	Szaloniki, Görögország
CEPOL	Az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége	Budapest, Magyarország
CPVO	Közösségi Növényfajta-hivatal	Angers, Franciaország
EASA	Európai Repülésbiztonsági Ügynökség	Köln, Németország
EASO	Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal	Valletta, Málta
EBH	Európai Bankhatóság	Párizs, Franciaország
ECDC	Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ	Stockholm, Svédország
ECHA	Európai Vegyianyag-ügynökség	Helsinki, Finnország
EEA	Európai Környezetvédelmi Ügynökség	Koppenhága, Dánia
EFCA	Európai Halászati Ellenőrző Hivatal	Vigo, Spanyolország
EFSA	Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság	Párma, Olaszország
EIGE	A Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete	Vilnius, Litvánia
EIOPA	Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság	Frankfurt, Németország
EIT	Európai Innovációs és Technológiai Intézet	Budapest, Magyarország
ELA	Európai Munkaügyi Hatóság	Pozsony, Szlovákia
EMA	Európai Gyógyszerügynökség	Amszterdam, Hollandia
EMCDDA	A Kábítószer és a Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontja	Lisszabon, Portugália

EMSA	Európai Tengerészeti Biztonsági Ügynökség	Lisszabon, Portugália
ENISA	Európai Unió Kiberbiztonsági Ügynökség	Athén és Heraklion, Görögország
EPPO	Európai Ügyészség	Luxembourg
ERA	Az Európai Unió Vasúti Ügynöksége	Valenciennes, Franciaország
ESA	Euratom Ellátási Ügynökség	Luxembourg, Luxemburg
ESMA	Európai Értékpapíripiaci Hatóság	Párizs, Franciaország
ETF	Európai Képzési Alapítvány	Torino, Olaszország
EUIPO	Az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala	Alicante, Spanyolország
eu-LISA	A Szabadságon, a Biztonságon és a Jog Érvényesülésén Alapuló Térség Nagyméretű IT-rendszereinek Üzemeltetési Igazgatását Végző Európai Unió Ügynökség	Tallinn, Észtország, Strasbourg, Franciaország és Sankt Johann im Pongau, Ausztria
EU-OSHA	Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség	Bilbao, Spanyolország
Eurofound	Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért	Dublin, Írország
Eurojust	Az Európai Unió Igazságügyi Együttműködési Egysége	Hága, Hollandia
Europol	A Bűnüldözési Együttműködés Európai Unió Ügynöksége	Hága, Hollandia
FRA	Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége	Bécs, Ausztria
Frontex	Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség	Varsó, Lengyelország
GSA	Európai Globális Navigációs Műholdrendszer Ügynökség	Prága, Cseh Köztársaság
ESZT	Egységes Szanálási Testület	Brüsszel, Belgium

II. melléklet. Az uniós ügynökségek és más szervek bizottsági partner-főigazgatóságainak jegyzéke

Főigazgatóság	Teljes név	Ügynökségek
CNECT	A Tartalmak, Technológiák és Kommunikációs Hálózatok Főigazgatósága	BEREC Hivatal, ENISA
DEFIS	Védelmi és Űripari Főigazgatóság	GSA (2020. január 1-től)
DGT	Fordítási Főigazgatóság	CdT
EAC	Oktatásügyi, Ifjúságpolitikai, Sportügyi és Kulturális Főigazgatóság	EIT
EMPL	A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága	Cedefop, ELA, ETF, EU-OSHA, Eurofound
ENER	Energiaügyi Főigazgatóság	ACER
ENV	Környezetvédelmi Főigazgatóság	EEA, ECHA
FISMA	A Pénzügyi Stabilitás, a Pénzügyi Szolgáltatások és a Tőkepiaci Unió Főigazgatósága	EBH, EIOPA, ESMA, ESZT
GROW	Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság	ECHA, EUIPO, GSA (2019. december 31-ig)
HOME	Migrációügyi és Uniós Belügyi Főigazgatóság	CEPOL, EASO, Frontex, EMCDDA, eu-LISA, Europol
JUST	Jogérvényesülési és Fogyasztópolitikai Főigazgatóság	EIGE, Eurojust, FRA
MARE	Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság	EFCA
MOVE	Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság	EASA, EMSA, ERA
SANTE	Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóság	CPVO, ECDC, EFSA, EMA, ECHA (csak a biocidok tekintetében)

III. melléklet. Az érdekeltek körében végzett felmérés legfontosabb adatai és eredményei

34 ügynökséget kértünk fel arra, hogy bocsássák rendelkezésünkre a partnereik listáját, majd reprezentatív mintát állítottunk össze az érdekeltek főbb kategóriáiból (nemzeti közigazgatási szervek, iparág, uniós intézmények, nem kormányzati szervezetek, tudományos szakemberek stb.). 2500 érdekeltelet kértünk fel a felmérésünkben való részvételre, és mintegy 1000 választ kaptunk (40%-os válaszadási arány). A válaszadók csaknem fele igazgatótanácsi tag volt.

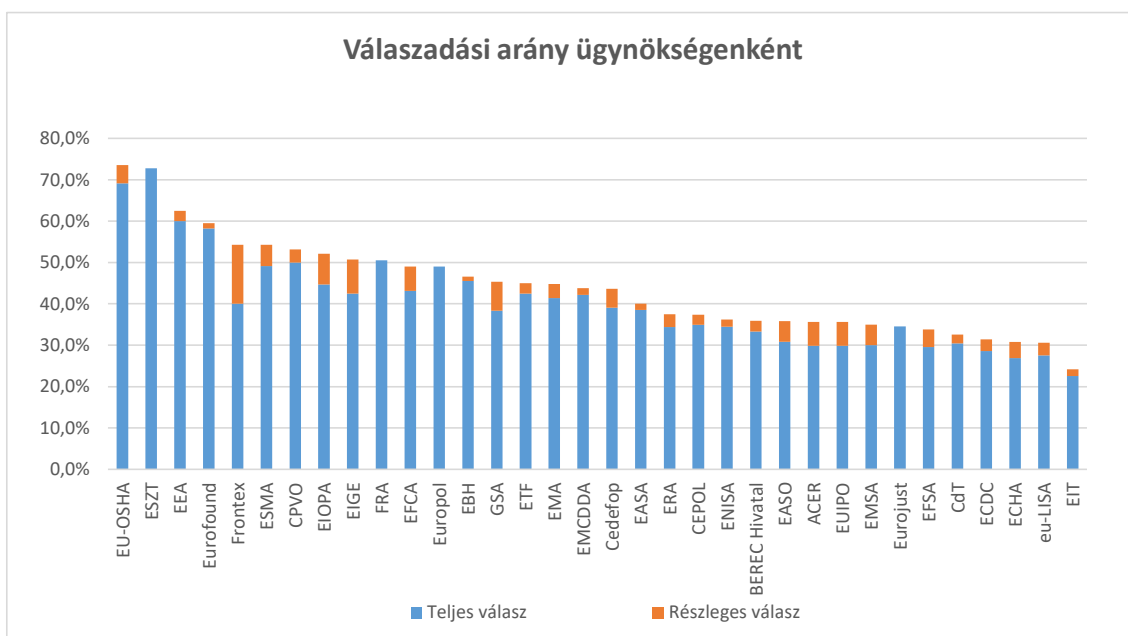
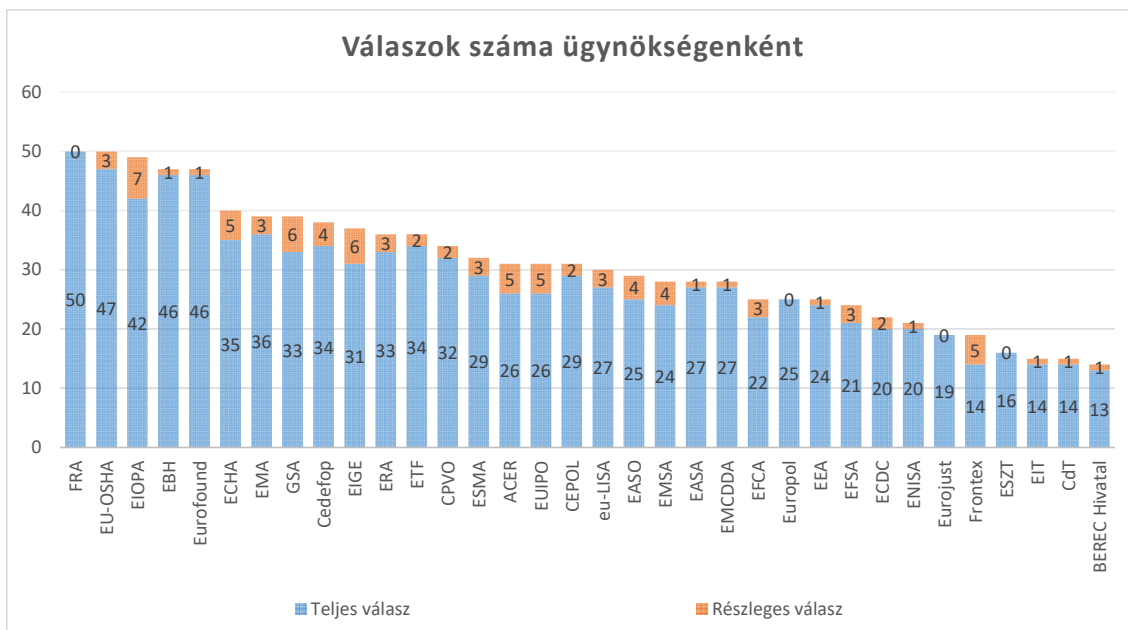
1. táblázat. Az érdekeltek körében végzett felmérés általános eredményei

	Nagyon kedvező vélemény	Kedvező vélemény	Kedvezőtlen vélemény	Nagyon kedvezőtlen vélemény	Nincs vélemény
1. Az igazgatótanács összetétele megfelelő	25%	51%	8%	1%	14%
2. Az Ügynökség eredményesen bevonja az érdekelteket és a szakértőket	30%	59%	6%	1%	4%
3. Az elszámoltathatósági szabályok a célnak megfelelőek	20%	56%	4%	0%	19%
4. Az Ügynökség kellő létszámú humán erőforrással rendelkezik	10%	37%	32%	8%	13%
5. Az Ügynökség elegendő pénzügyi erőforrással (kötségvetés) rendelkezik	11%	33%	32%	8%	16%
6. Az Ügynökségnek vannak SMART célkitűzései	38%	42%	7%	0%	12%
7. Az Ügynökség megfelelően beszámol a teljesítményéről	53%	36%	5%	1%	5%
8. Az értékelési követelmények megfelelőek	36%	40%	6%	1%	17%
9. Együttműködés a Bizottsággal	29%	41%	11%	0%	19%
10. A többi ügynökséggel folytatott együttműködés	28%	36%	11%	1%	24%

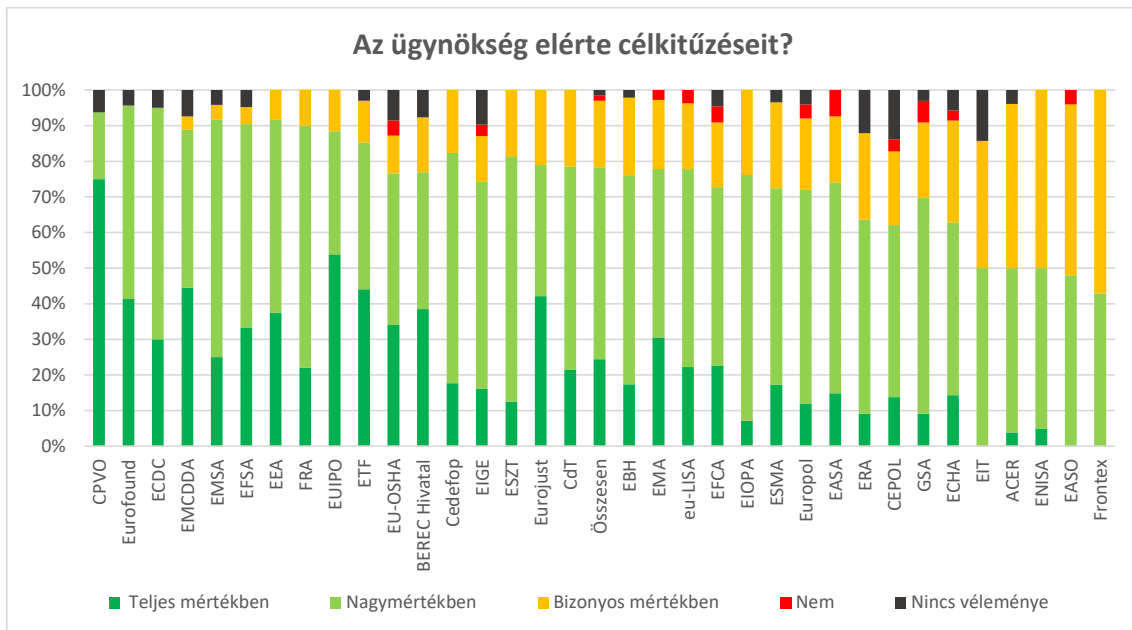
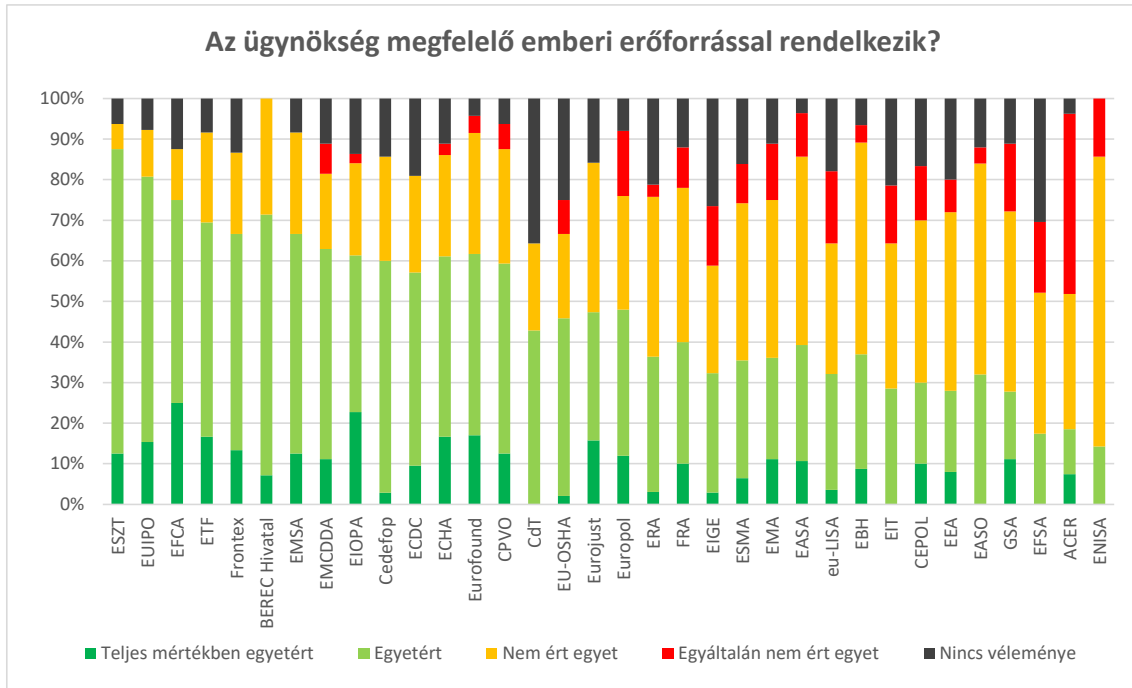
11. A tagállamokkal/tagállami szervezetekkel folytatott együttműködés	34%	40%	14%	0%	12%
12. Nem uniós szervezetekkel folytatott együttműködés	28%	29%	8%	2%	33%
13. Az Ügynökség alapító rendelete a célnak megfelelő	23%	48%	17%	2%	12%
14. Az Ügynökség elérte operatív célkitűzéseit/teljesíti feladatát	24%	52%	18%	1%	4%

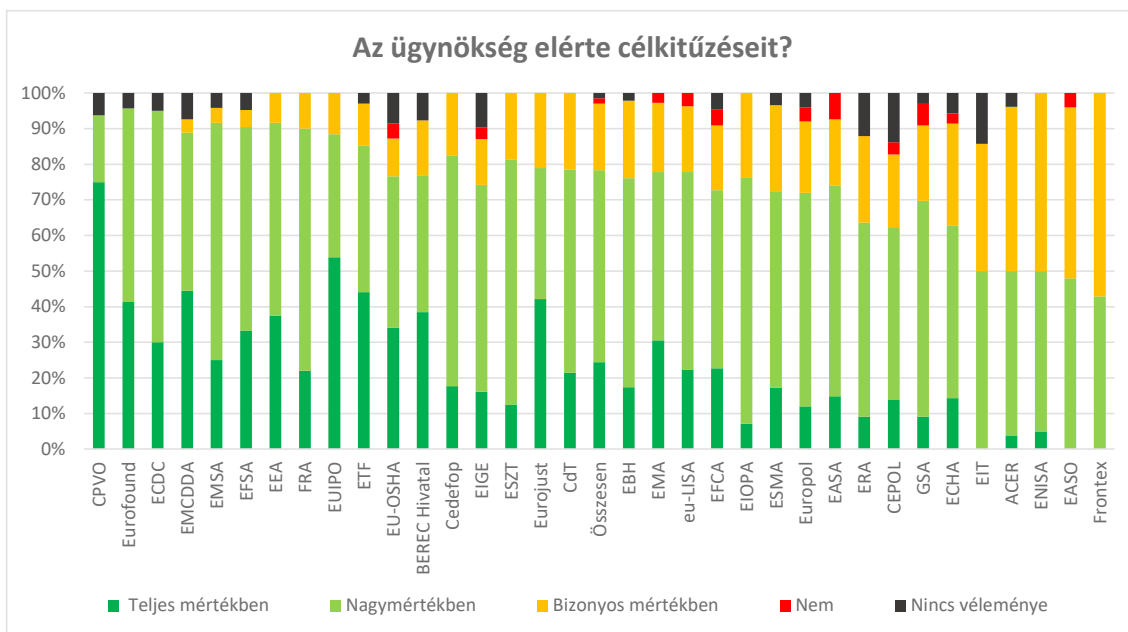
Forrás: Európai Számvevőszék; Mintanagyság = 34 ügynökség és egyéb szervezetek érdekeltjeitől kapott 1000 válasz.

A felmérésben való részvétel

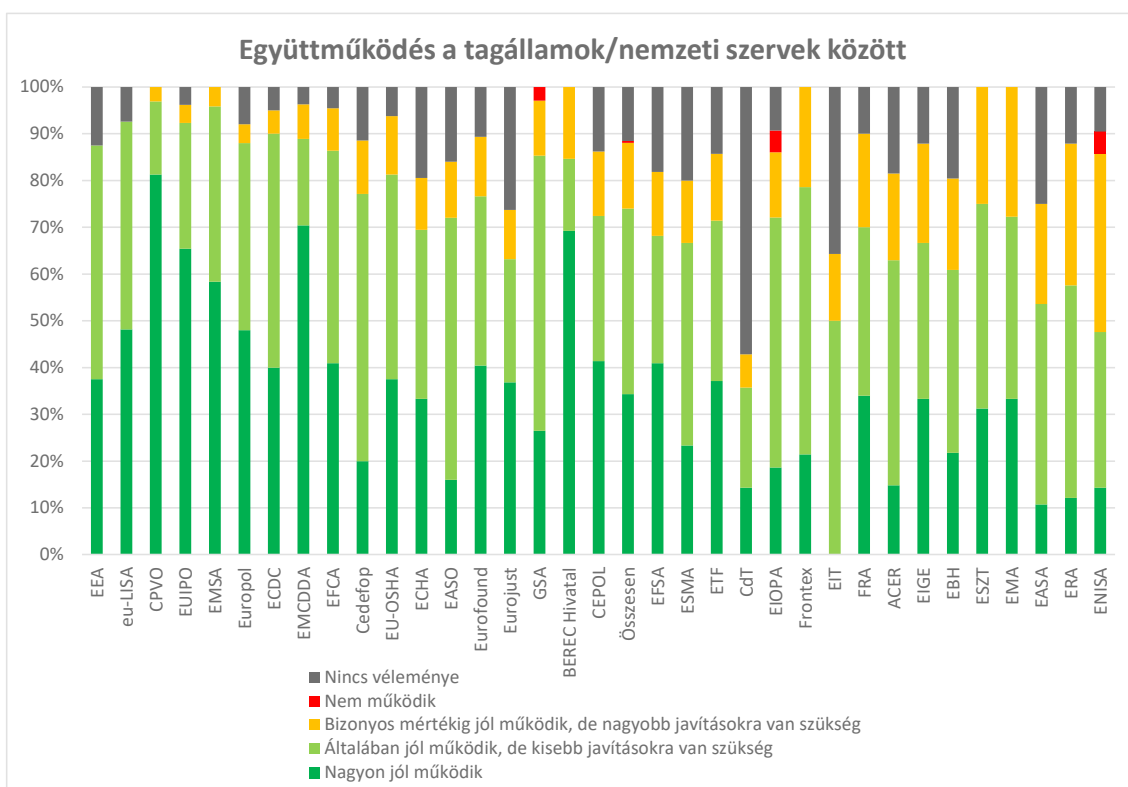


A felmérés legfontosabb eredményei





Forrás: Európai Számvevőszék által az érdekeltek körében végzett felmérés; Mintanagyság = 35 ügynökség és egyéb szervek érdekeltjeitől kapott 1000 válasz.

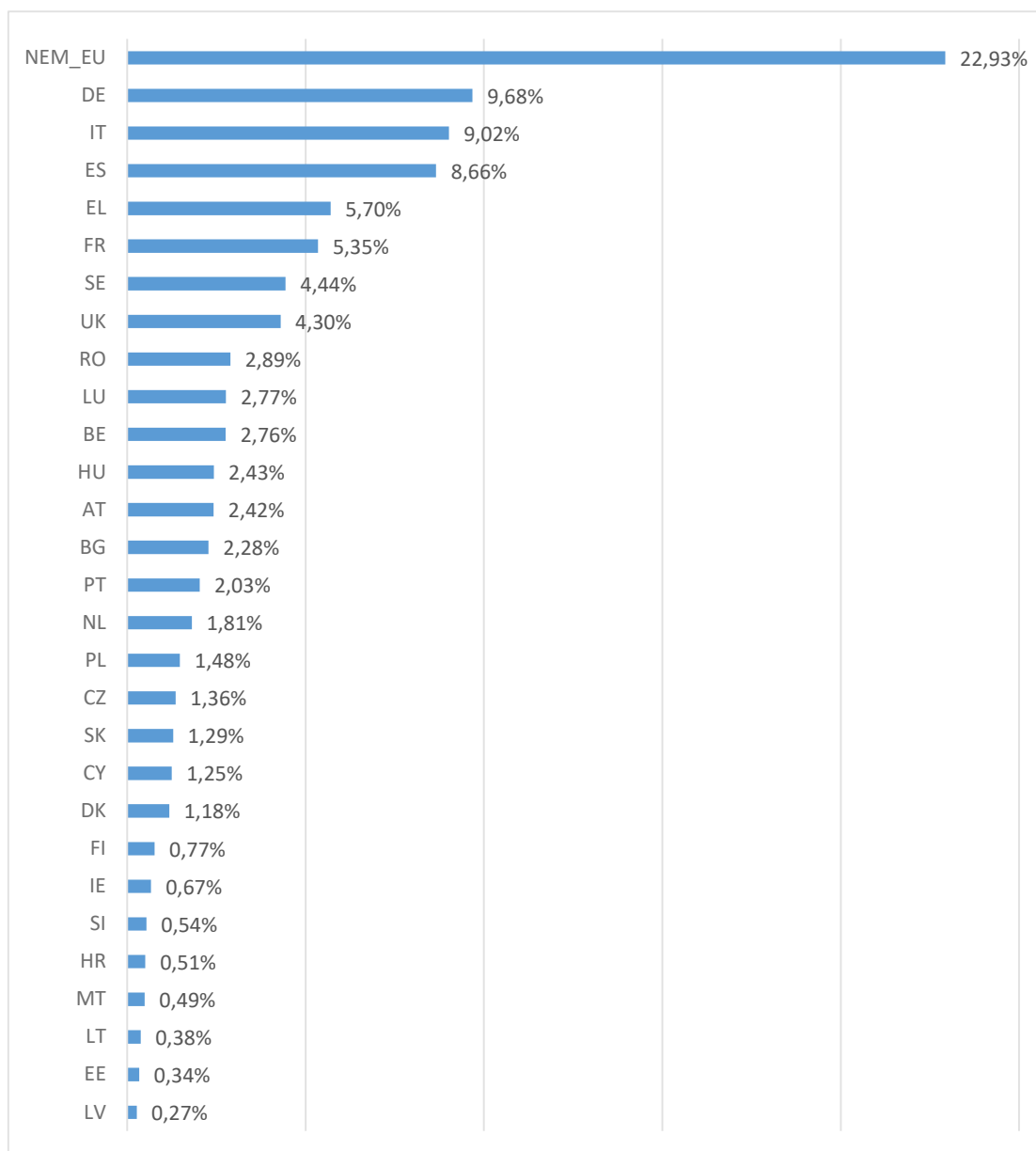


IV. melléklet. A hírekben való megjelenés nagy adathalmazokra épülő technikákat alkalmazó elemzés révén történő azonosítása

A Europe Media Monitor (EMM) az Európai Bizottság Közös Kutatóközpontja (JRC) által működtetett teljesen automatikus rendszer, amelynek feladata a nyilvánosan hozzáférhető online média elemzése. Naponta mintegy 300 000 újságcikket gyűjt és összesít a világ válogatott hírportáljairól, akár 70 nyelven. A JRC-vel együttműködve tovább elemeztük az EMM-rendszerben összesített adatokat²⁶, így módon gyűjtöttünk információkat az ügynökségre vonatkozó újságcikkek gyakoriságáról, földrajzi és időbeli eloszlásáról, valamint az ügynökségek és más uniós és tagállami szervezetek közötti kapcsolatok hálózatáról. Ez az első alkalom, hogy teljesítmény-ellenőrzése során a Számvevőszék kiegészítő bizonyítékként vette figyelembe az uniós hivatalos dokumentumokon és adatbázisokon kívüli, strukturálatlan külső adatok nagy adathalmazokra épülő technikákat alkalmazó elemzését.

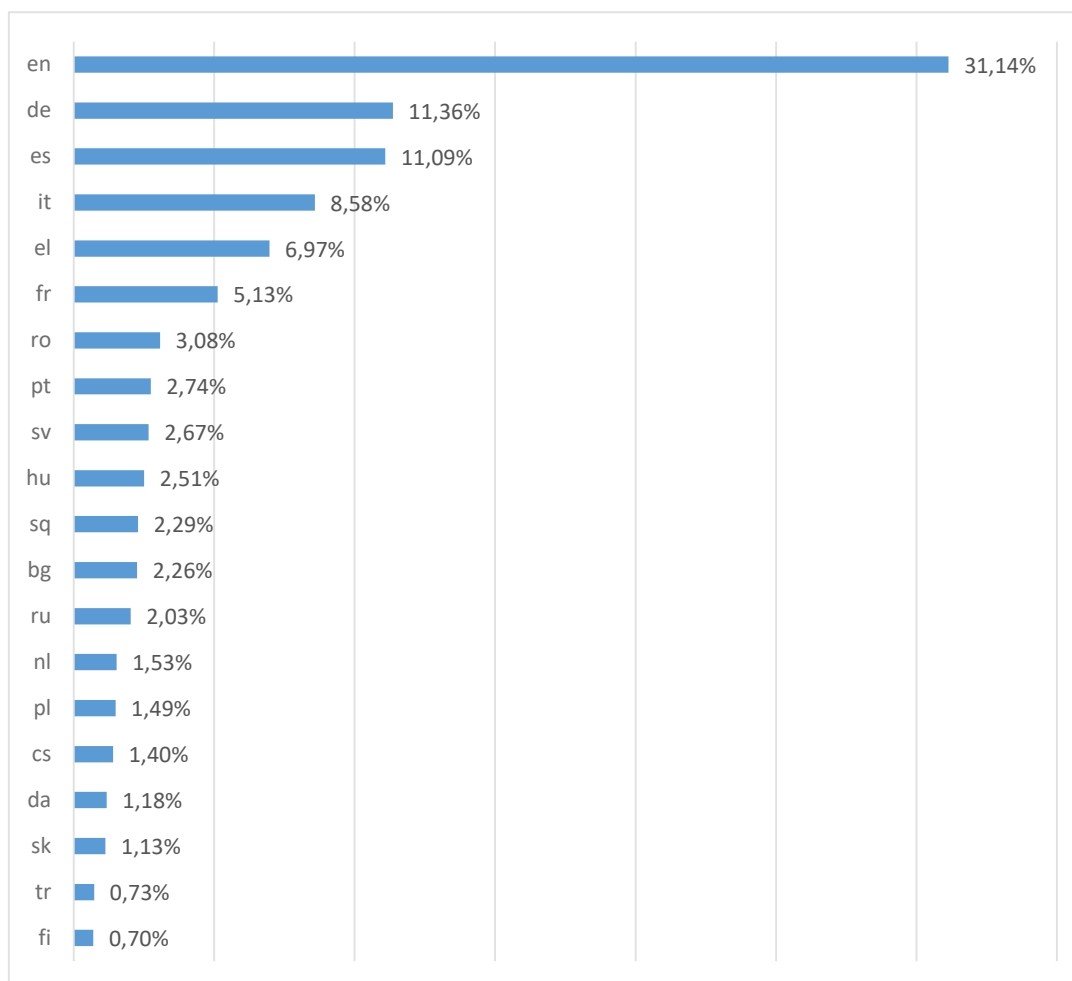
²⁶ A Europe Media Monitor (EMM) szolgáltatásának részletesebb leírását lásd: <https://ec.europa.eu/jrc/en/scientific-tool/europe-media-monitor-newsbrief>.

1. ábra. Az újságcikkek földrajzi eloszlása



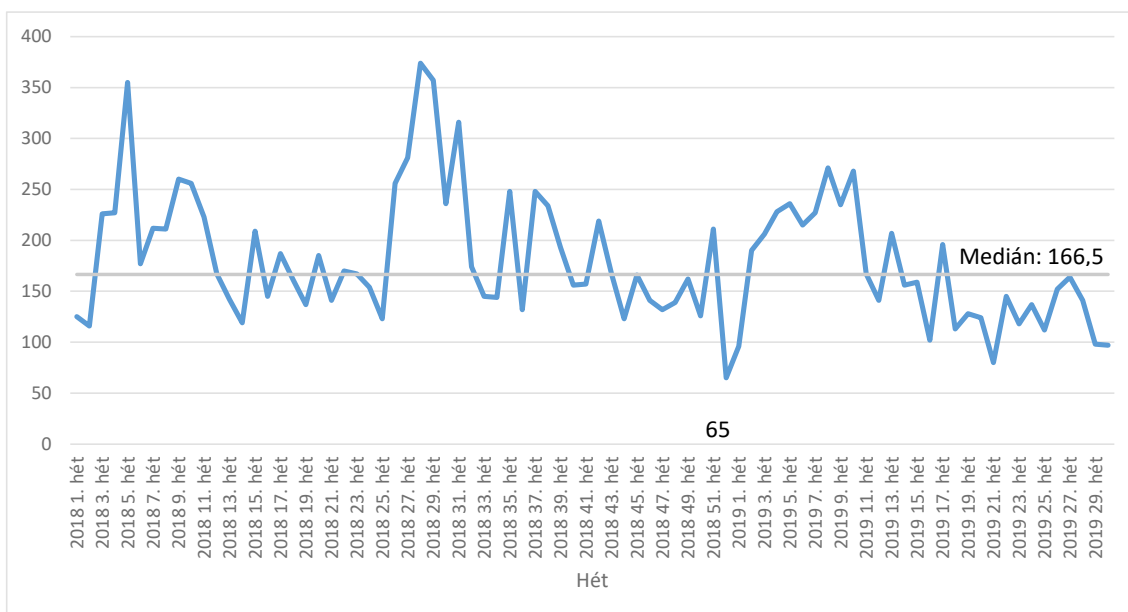
Forrás: Az Európai Számvevőszék összeállítása, az EMM összesített adatai alapján, 2018. január – 2019. július.

2. ábra. Az újságcikkekben leggyakrabban használt 20 nyelv



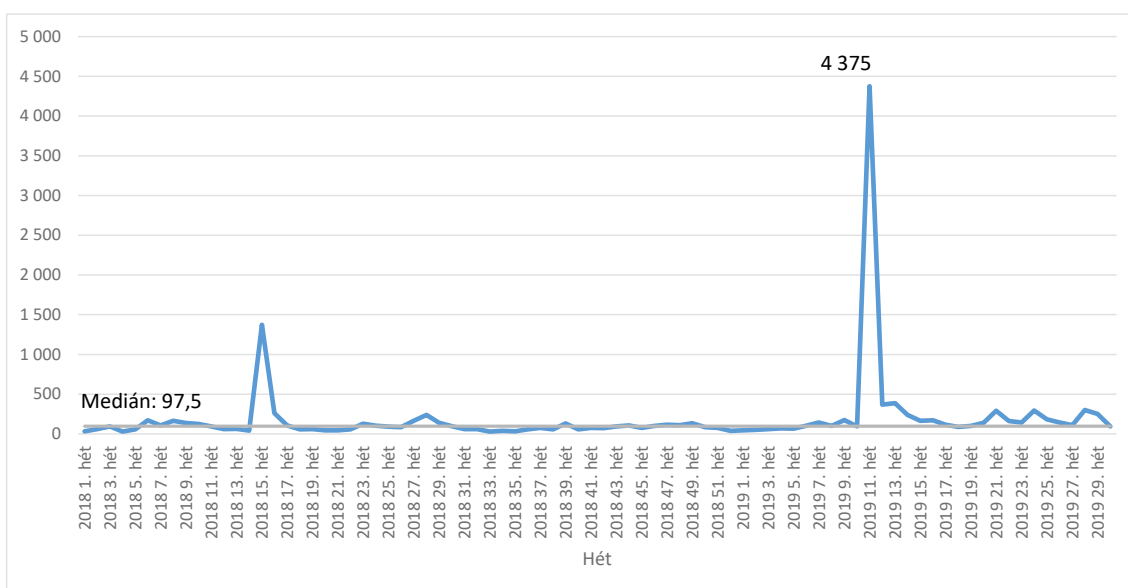
Forrás: Az Európai Számvevőszék összeállítása, az EMM összesített adatai alapján, 2018. január – 2019. július.

3. Ábra. A hírekben való heti megjelenés az EMA esetében



Forrás: Az Európai Számvevőszék összeállítása, az EMM összesített adatai alapján, 2018. január – 2019. július.

4. ábra. A hírekben való heti megjelenés az EASA esetében



Forrás: Az Európai Számvevőszék összeállítása, az EMM összesített adatai alapján, 2018. január – 2019. július.

V. melléklet. Az Egyesült Államok és Ausztrália szövetségi ügynökségeire vonatkozó szabályozási keret

Amerikai Egyesült Államok

- **Valamennyi ügynökségre vonatkozó közös szabályozás. (1)** Keretrendelet: A *Government Performance and Results Act* (A kormányzati teljesítményről és eredményekről szóló 1993. évi törvény (GPRA), és a *GPRA Modernization Act* (A GPRA legutóbbi korszerűsítéséről szóló 2010. évi törvény), valamint **(2)** ezek éves frissítései júniusig: A-11. sz. körlevél. A költségvetés elkészítése, benyújtása és végrehajtása. 6. rész. A szövetségi teljesítménymérési keret Stratégiai tervezés, éves teljesítménytervek és jelentések.
- **Az ügynökségeknek három különböző célról/célkitűzésről kell beszámolniuk:** **1)** ügynökségek közötti prioritási célok, amelyek hosszú távúak, és amelyekhez az ügynökségek között koordinációra van szükség, **2)** ügynökségi prioritási célok, vagyis a következő két évben elérendő négy vagy öt cél, valamint **3)** stratégiai célkitűzések, vagyis hosszú távú célkitűzések, eredmények és hatások.
- **A GPRA keretében történő beszámolás három eleme:** **1)** ötéves stratégiai tervek, amelyeknek tartalmazniuk kell az ügynökség küldetésnyilatkozatát, valamint a hosszú távú, eredményorientált célokat, **2)** éves teljesítménytervek, amelyek meghatározzák a pénzügyi évre vonatkozó teljesítménycélokat, valamint annak leírását, hogy e célok hogyan érendők el és hogyan ellenőrizhetők, és **3)** éves teljesítményjelentések, amelyek áttekintik az ügynökségnek a kitűzött teljesítménycélok elérésében elért sikerét vagy kudarcát (az eredményeket programonként mutatják be).

- A teljesítményinformációk tekintetében a Kongresszus **mentesítési eljárása** a következőkön alapul: **1)** a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (GAO) éves jelentése; **2)** az Igazgatási és Költségvetési Hivatal (OMB)²⁷ által a Szenátusnak, a Képviselőháznak és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalnak benyújtott éves jelentés. Ez a jelentés határozza meg, hogy az ügynökség programjai, illetve tevékenységei megfelelnek-e a teljesítménycéloknak és -célkitűzéseknek, és azonosítja a teljesítetlen célokat (ezt követően cselekvési tervet dolgoznak ki az eltérések korrigálására), valamint **3)** az éves teljesítményterv és az éves teljesítményjelentés ügynökség általi konszolidálása a kongresszus előtti költségvetés-indokolás részeként.

Ausztrália

- **Valamennyi ügynökségre vonatkozó közös szabályozás:** A közigazgatásról, a teljesítményről és az elszámoltathatóságról szóló 2013. évi törvény (PGPA-törvény), 2. fejezet. A Nemzetközösség szervei és a Nemzetközösség, 2–3. rész. Tervezés, teljesítmény és elszámoltathatóság, 3. szakasz. A Nemzetközösség szervezeteinek teljesítménye.
- **A célkitűzések elérése tekintetében tapasztalható különbségek magyarázata és az ezekről való beszámolás.** A felelős hatóság köteles: **1)** gondoskodni olyan nyilvántartások vezetéséről, amelyek megfelelően nyilvántartják és ismertetik, hogy a szervezet hogyan valósította meg céljait; **2)** mérni és értékelni a szervezet teljesítményét; **3)** minden beszámolási időszak végét követően a lehető leghamarabb elkészíteni a szervezet éves teljesítménykimutatásait; és **4)** az éves teljesítménynyilatkozatokat a Parlament elé terjesztett éves jelentésben szerepeltetni.
- **A teljesítménynyilatkozatok ellenőrzése.** A Számvevőszék elnöke megvizsgálhatja a szervezet éves teljesítménynyilatkozatait, és azokról jelentést tehet. A jelentést parlamenti vitára kell bocsátani.

²⁷ Az Irányítási és Költségvetési Hivatal (OMB) az Egyesült Államok elnöke végrehajtó hivatalának üzleti részlege, amely az Egyesült Államok szövetségi költségvetését igazgatja és felügyeli a szövetségi ügynökségek teljesítményét.

VI. melléklet. Tevékenységalapú költségvetés-tervezés/költségszámítás/irányítás

A tevékenységalapú költségvetés (ABB) magában foglalja „a költségvetési előirányzatok és források cél szerinti elosztását annak érdekében, hogy az emberek megismerhessék, milyen szakpolitikák kerülnek végrehajtásra, a szakpolitikák milyen tevékenységekből állnak össze, mennyi pénzt költenek rájuk, és hányan dolgoznak ezeken” (Európai Bizottság, uniós költségvetési glosszárium).

A tevékenységalapú költségszámítás (ABC) módszere a költségek meghatározását, a költségallokációs módszert és a különböző tevékenységekhez való hozzárendelést foglalja magában. Az ABC olyan költségszámítási módszer, amely azonosítja a szervezeten belüli tevékenységeket, és a tényleges fogyasztásnak megfelelően minden termékhez és szolgáltatáshoz hozzárendeli az egyes tevékenységek költségét a forrásokkal együtt.

A tevékenységalapú költségszámítás rendszere magában foglalja a teljes költség nem csupán tevékenység, hanem „meghatározott szolgáltatás” szerinti kiszámítását is. A részben és teljesen önfinanszírozó ügynökségek díjat számítanak fel ügyfeleiknek az általuk nyújtott szolgáltatások költségeinek megtérítésére.

A tágabb, főként az operatív tevékenységekhez kapcsolódó tevékenységalapú irányítás (ABM) koncepciójának az ABB a költségvetési eleme, az ABC pedig a gazdasági eleme. A tevékenységalapú irányításnak biztosítania kell az ügynökségek számára a tevékenységeik megtervezéséhez, nyomon követéséhez és értékeléséhez, valamint az ezekről való beszámolóhoz szükséges eszközöket. E tekintetben előzetesen meg kell határozni a célkitűzéseket, mutatókat, (az emberi és pénzügyi erőforrások tekintetében) az inputokat és a főbb intézkedéseket, és ezek segítségével meg kell adni, hogy hogyan kell elérni a tervezett eredményeket, hogyan lehet mérni a tervezett eredmények irányába tett előrehaladást, és milyen erőforrásokra van szükség ezen eredmények eléréséhez (Európai Bizottság, 21. sz. elemzési adatlap).

A célkitűzések, tevékenységek, valamint a költségvetési és outputmutatók mellett a tevékenységalapú irányítási rendszer végrehajtása a következőket foglalja magában: a) a célkitűzések, a tevékenységek és a mutatók egyértelmű megfeleltetése, b) az eredmények és a hatásmutatók meghatározása, valamint c) a tényleges értékek folyamatos nyomon követése a döntéshozatali folyamathoz.

A közös megközelítés (lásd: 40. bekezdés) előírja: tevékenységeik tervezésére, nyomon követésére és értékelésére az ügynökségek alkalmazzanak szisztematikus tevékenységalapú költségvetés-tervezési és tevékenységalapú irányítási rendszereket.

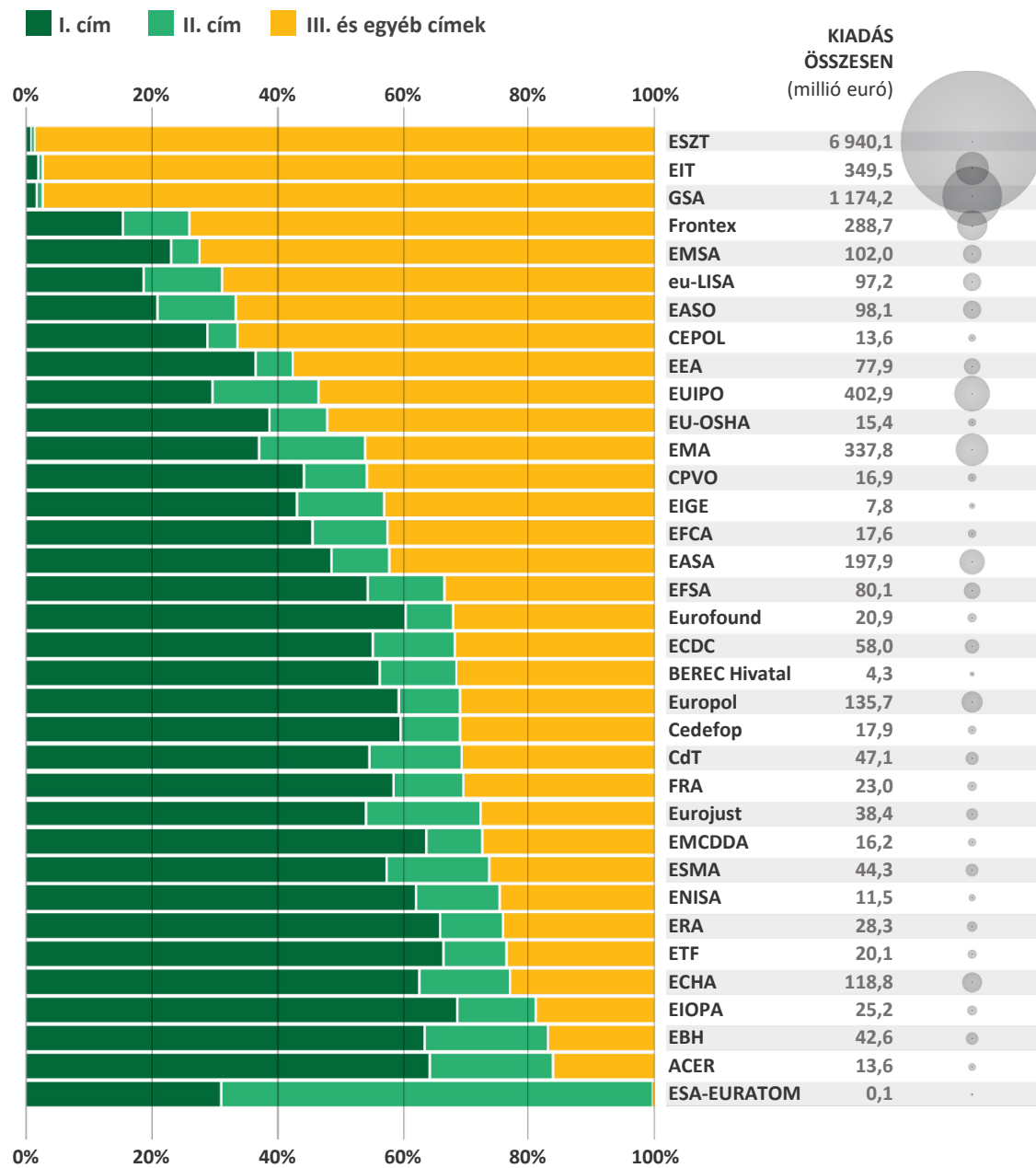
VII. melléklet. Az ügynökségekkel és egyéb szervezetekkel kapcsolatban a 2017 és 2019 közötti időszakban közzétett számvevőszéki különjelentések listája

Jelentés száma	Jelentés címe	Ügynökségek és egyéb szervezetek
1/2017	Tovább kell törekedni a Natura 2000 hálózat teljes potenciáljának kihasználására	EEA
5/2017	Ifjúsági munkanélküliség – hoztak változást az uniós szakpolitikák?	Eurofound
6/2017	Az EU válasza a menekültválságra: a hotspot-rendszer	EASO, Europol, Frontex, FRA
8/2017	Az Unió halászati kontrollrendszere: több erőfeszítésre lenne szükség	EFCA
9/2017	Az emberkereskedelem elleni küzdelemre nyújtott európai uniós támogatás Dél- és Délkelet-Ázsiában	Europol, Frontex
12/2017	Az ivóvíz-irányelv végrehajtása: Bulgáriában, Magyarországon és Romániában javult a víz minősége és az ivóvízhez való hozzáférés, de továbbra is jelentősek a beruházási igények	EEA
13/2017	Megvalósul-e a gyakorlatban az egységes európai vasúti forgalomirányítási rendszer létrehozására irányuló politikai döntés?	ERA, INEA
18/2017	Egységes európai égbolt: megújult, de még nem egységes légiforgalmi kultúra	EASA
23/2017	Egységes Szanálási Testület: Megkezdődött a munka a bankunióval kapcsolatos, kihívásokkal teli feladatot illetően, de hosszú utat kell még bejárni	ESZT
34/2017	Az élelmiszer-pazarlás elleni küzdelem: az Európai Uniónak alkalma nyílik az élelmiszer-ellátási lánc erőforrás-hatékonyságának javítására	EEA
1/2018	Az európai régiók beruházásait támogató közös program (JASPERS) – ideje javítani a célzottságot	EMSA, Eurofound, EASA
2/2018	Az EKB banki válságkezelésének működési hatékonysága	ESZT, EBH, ESMA
5/2018	A megújuló energia a fenntartható vidékfejlesztés szolgálatában: jelentős potenciális szinergiák, amelyek azonban nagyrészt kiaknázatlanok	EEA
13/2018	A terrorizmushoz vezető radikalizáció kezelése: a Bizottság megfelelően reagált a tagállamok szükségleteire, de hiányosságok mutatkoztak a koordináció és az értékelés terén	Eurojust, Europol
16/2018	Az uniós jogszabályok utólagos felülvizsgálata: átgondolt rendszer hiányosságokkal	EEA, EMA
19/2018	Nagy sebességű vasút Európában: az uniós hálózat hiánya rosszul működő mozaikot eredményez	EEA, ERA, INEA
23/2018	Légszennyezés: egészségünk védelme még mindig nem elégséges	EEA

24/2018	A szén-dioxid-leválasztás és -tárolás, valamint az innovatív megújuló energiák kereskedelmi léptékű demonstrálása az Európai Unióban: a múlt évtizedben nem sikerült elérni a kívánt eredményeket	EEA
25/2018	Az árvízvédelmi irányelv: előrehaladás a kockázatok értékelése terén, a tervezés és a végrehajtás azonban javításra szorul	EEA
28/2018	A Horizont 2020 keretprogramban bevezetett, egyszerűsítést célzó intézkedések többsége könnyítést jelentett a kedvezményezettek számára, ám még mindig vannak fejlődési lehetőségek	REA, EASME, EIT
29/2018	Az EIOPA nagymértékben hozzájárul a biztosítási ágazat felügyeletéhez és stabilitásához, de továbbra is komoly nehézségekkel szembesül	EIOPA, EBH, ESMA
33/2018	Az elsivatagodás elleni küzdelem az Európai Unióban: a növekvő fenyegetés határozottabb fellépést követel meg	EEA
35/2018	A nem kormányzati szervezeteknek juttatott uniós finanszírozás átláthatósága: több erőfeszítésre lenne szükség	EACEA, EASME, ERCEA, REA
1/2019	Az uniós kiadásokat érintő csalások elleni küzdelem: intézkedésre van szükség	EPPO
2/2019	Vegyai anyagok jelentette veszélyek az élelmiszerekben: az uniós élelmiszer-biztonsági politika védi ugyan a fogyasztókat, de kihívásokkal szembesül	EFSA, EMA
10/2019	A bankok egész Unióra kiterjedő stressztesztje: példátlan mennyiségű információt nyújt a bankokról, de több koordinációra és kockázatközpontúságra lenne szükség	EBH
11/2019	A légiforgalmi szolgáltatás korszerűsítésére vonatkozó uniós szabályozás hozzáadott értéket teremtett – a finanszírozás azonban nagyrészt nem volt szükséges	Eurocontrol, INEA
19/2019	INEA: A várt előnyök megvalósultak, de a CEF hiányosságait még ki kell küszöbölni	INEA
20/2019	A határellenőrzést támogató uniós információs rendszerek: hatékony eszköz, de nagyobb figyelmet kell fordítani az időszzerű és hiánytalan adatokra	Frontex, CEPOL, eu-LISA
24/2019	Migránsok menedékjoga, áthelyezése és kiutasítása: ideje többet tenni, hogy az eredmények kevésbé maradjanak el a kitűzött céloktól	EASO, Europol, Frontex

Forrás: Európai Számvevőszék.

VIII. melléklet. Az uniós ügynökségek és egyéb szervek költségvetésének összetétele (2018)



Forrás: Európai Számvevőszék.

Betűszavak és rövidítések

ABB: Tevékenység alapú költségvetés-tervezés

ABC: Tevékenység alapú költség számítás

ABM: Tevékenység alapú irányítás

AMIF: Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap

AWP: Éves munkaprogram

CAAR: Konszolidált éves tevékenységi jelentés

CONT: Költségvetési Ellenőrző Bizottság (Európai Parlament)

DG CNECT: A Tartalmak, Technológiák és Kommunikációs Hálózatok Főigazgatósága

DG DEFIS: Védelmi és Úripari Főigazgatóság

DG EAC Oktatásügyi, Ifjúságpolitikai, Sportügyi és Kulturális Főigazgatóság

DG EMPL: A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága

DG ENV: Környezetvédelmi Főigazgatóság

DG FISMA: A Pénzügyi Stabilitás, a Pénzügyi Szolgáltatások és a Tőkepiaci Unió Főigazgatósága

DG GROW: Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság

DG HOME: Migrációügyi és Unió Belügyi Főigazgatóság

DG JUST: Jogérvényesülési és Fogyasztópolitikai Főigazgatóság

DG MARE: Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság

DG MOVE: Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság

DG SANTE: Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóság

DGT: Fordítási Főigazgatóság

EMM: Europe Media Monitor

ENER: Fordítási Főigazgatóság

ETIAS: Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer

EUMSZ: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

IB: Bel- és igazságügy

JRC: Az Európai Bizottság Közös Kutatóközpontja

Kkv: Kis- és középvállalkozás

KPI: Fő teljesítménymutató

REFIT: A célravezető és hatásos szabályozás programja

REMIT: Az Európai Parlament és a Tanács 1227/2011/EU rendelete a nagykereskedelmi energiapiacok integritásáról és átláthatóságáról

RSB: Szabályozói Ellenőrzési Testület

SIS: Schengeni Információs Rendszer

SPD: Egységes programozási dokumentum

TPK: Többéves pénzügyi keret

Glosszárium

Átfogó értékelés: Több, ugyanazon szakpolitikai területen működő ügynökség és ezek felügyeletét ellátó főigazgatóságok teljesítményének értékelése egymást kölcsönösen támogató intézkedésekkel. A cél a lehetséges szinergiák és méretgazdaságosság azonosítása, valamint az átfedésekkel, a szakpolitikák széttöredezettségével, az aránytalansággal és a hatáskörtúllépéssel kapcsolatos kockázatok kiküszöbölése.

Egységes programozási dokumentum: Az összes decentralizált ügynökség által kidolgozandó és a Bizottság által felülvizsgálandó egységes dokumentum, amely tartalmazza az ügynökségek költségvetési és operatív tervezését, és ezáltal iránymutatásul szolgál annak munkájához és a források elosztásához.

Értékelés: Annak bizonyítékokon alapuló megítélése, hogy valamely meglévő beavatkozás milyen mértékben 1) eredményes, 2) hatékony, 3) releváns (tekintettel a jelenlegi igényekre), 4) koherens (önmagában véve és más uniós szakpolitikai beavatkozással együtt tekintve), illetve 5) hogy sikerült-e uniós hozzáadott értéket létrehozni.

Felügyelőtestület: Egy decentralizált ügynökség irányítócsoportja, amely felügyeli az igazgatótanács határozatainak előkészítését és végrehajtását.

Felülvizsgálati rendelkezés: Jogi rendelkezés, amely meghatározza, hogy az ügynökség feladatait mely körülmények között kell felülvizsgálni és kiigazítani.

Hatályvesztés időpontjára vonatkozó rendelkezés: Olyan jogi rendelkezés, amely meghatározza, hogy az ügynökség feladatai mely körülmények között szüntethetők meg.

Hatáskör-átruházási megállapodás: Olyan megállapodás, amely meghatározza a Bizottság által a szakpolitika végrehajtása érdekében az ügynökségekre bízott tevékenységeket, a Bizottság és az ügynökségek közötti kapcsolatot, valamint a követendő szabályokat.

Hatásvizsgálat: A hatásvizsgálat azt elemzi, hogy szükség van-e uniós fellépésre, és értékeli a különböző jogalkotási opciók lehetséges hatásait.

Igazgatótanács: A decentralizált ügynökség integrált irányító testülete, amely felügyeleti szerepet tölt be, és általános felelősséggel tartozik költségvetési és tervezési kérdések, az ügyvezető igazgató kinevezése és az ügynökség teljesítményének nyomon követése tekintetében.

Jogalkotó: Az Európai Parlament és a Tanács.

Koherencia: Az ügynökség feladatai logikusan összhangban vannak más ügynökségek és uniós szolgálatok feladataival, ezért észszerűnek tűnik, hogy egy egyértelműen azonosítható szakpolitikai célokat szolgáló, egységes és működőképes uniós igazgatás részét képezzék.

Közös megközelítés: Az Unió által 2012-ben kiigazított, a decentralizált ügynökségek koherensebbé, eredményesebbé és elszámoltathatóbbá tétele érdekében megfogalmazott vezérelvek.

Relevancia: Akkor beszélünk relevanciáról, ha az ügynökség feladatai megfelelőek a szakpolitikai célkitűzések elérése szempontjából.

Szakértői és hálózatépítési központ: Ezt a kifejezést a decentralizált ügynökségek által egy adott szakpolitikai területen betöltött szerep leírására használjuk, mivel a decentralizált ügynökség olyan központként működhet, amely előmozdítja a szakmai tapasztalatok megosztását, valamint összefogja a tagállamok azon érdekeit, hogy közös szakpolitikai megoldásokat találjanak, és fokozzák az együttműködést más európai és nemzetközi partnerekkel.

Szolgáltatási szintre vonatkozó megállapodás: A végfelhasználó és a szolgáltató között kötött megállapodás.

Többéves pénzügyi keret (TPK): Az Unió hosszú távú, hét évre szóló költségvetése. A jelenlegi TPK a 2014 és 2020 közötti időszakot öleli fel. Meghatározza, hogy az Unió legfeljebb mennyit költhet a különböző tevékenységi területekre. A TPK-t az Unió politikai prioritásainak támogatására és annak biztosítására használja fel, hogy teljesítse polgárai felé vállalt kötelezettségeit.

Uniós Ügynökségek Hálózata: Decentralizált ügynökségekből álló, az uniós intézmények és a tagállamok által létrehozott jogi, szakmai vagy tudományos feladatok ellátására létrehozott hálózat.

Zárszámadási eljárás: Az Európai Parlament határozata, amely elismeri, hogy a Bizottság eleget tett egy adott költségvetés irányításával kapcsolatos felelősségének, továbbá a Tanács ajánlása, illetve a Számvevőszék éves jelentése alapján lezárja az érintett költségvetést.

Válaszok

Az Európai Bizottság válaszai

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG VÉGLEGES VÁLASZAI AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK KÜLÖNJELENTÉSÉRE

„AZ UNIÓS ÜGYNÖKSÉGEK JÖVŐJE – A NAGYOBB RUGALMASSÁG ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉS LEHETŐSÉGEI”

ÖSSZEFOGLALÁS

A Bizottság közös válasza az I–V. bekezdésre:

A Bizottság üdvözi, hogy a Számvevőszék figyelmet fordít az Unió decentralizált ügynökségeinek teljesítményére. Az elmúlt évtizedekben jelentősen nőtt az ügynökségek szerepe és az uniós költségvetésen belüli részesevé. A Bizottságnak határozott érdeke fűződik ahhoz, hogy a decentralizált ügynökségek teljesítsék megbízatásukat, és szakmai tapasztalataik maradéktalanul hasznosuljanak az uniós szakpolitikák megvalósítása során.

A decentralizált ügynökségek önálló szervek, amelyek végső felelősséggel tartoznak saját működésükért és teljesítményükért. A többségükben tagállami képviselőkből álló igazgatótanácsok biztosítják a decentralizált ügynökségek irányításának felügyeletét.

Az egyes decentralizált ügynökségek megbízatását, felelősségi köreit, valamint irányítási és finanszírozási rendjét az alapító okiratuk rögzíti az Európai Parlament és a Tanács mint jogalkotó által megállapított formában. Az ügynökségek az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ), a többéves pénzügyi keret, valamint az (EU) 2018/1046 rendelet (költségvetési rendelet) által meghatározott költségvetési keretnek, valamint a költségvetési hatóság e kereten belül hozott határozatainak megfelelően működnek. A decentralizált ügynökségek költségvetését a költségvetési hatóság állapítja meg a többéves pénzügyi keretben és az éves költségvetésben rögzített felső határokon belül.

2012-ben az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság együttes nyilatkozatot írt alá a decentralizált ügynökségekre vonatkozó közös megközelítésről (a továbbiakban: közös megközelítés). A politikailag kötelező erejű keret jelentős mértékben segítette és segíti a továbbiakban is egy olyan egységes keretrendszer kialakítását, amely a decentralizált ügynökségek jobb irányítását és teljesítménymenedzsmentjét szolgálja.

A Bizottság elkötelezett amellett, hogy nagyobb következetességet biztosítson abban, ahogyan az uniós szervek megtervezik és irányítják a tevékenységüket, és beszámolnak azokról. 2019 és 2020 során végrehajtott intézkedései révén a Bizottság megerősítette a decentralizált ügynökségek teljesítményét és beszámolását biztosító feltételeket.

Az új pénzügyi keretszabályzatról szóló (EU) 2019/715 rendelet¹ (a továbbiakban: pénzügyi keretszabályzat) a költségvetésre, tervezésre, beszámolásra, teljesítményre és irányításra vonatkozóan egységes és kötelező erejű szabályokat fogalmaz meg a decentralizált ügynökségek számára. 2019 és 2020 során minden decentralizált ügynökség a pénzügyi keretszabályzatnak megfelelően, az abban foglalt irányítási és teljesítménykerethez igazodva alakította saját pénzügyi szabályozását.

Az uniós szervek irányításának megerősítéséről, valamint az egységes programozási dokumentumra és a konszolidált éves tevékenységi jelentésre vonatkozó iránymutatásokról szóló kapcsolódó, a kollégium által 2020. április 20-án elfogadott bizottsági közlemény (C(2020)2297, a továbbiakban:

¹ A Bizottság (EU) 2019/715 felhatalmazáson alapuló rendelete (2018. december 18.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés és az Euratom-Szerződés keretében létrehozott és az (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet 70. cikkében említett szervekre vonatkozó pénzügyi keretszabályzatról (HL L 122., 2019.5.10., 1–38. o.).

bizottsági SPD- és CAAR-iránymutatások) szintén támogatja a decentralizált ügynökségek harmonizált tervezését és beszámolását.

Most a decentralizált ügynökségeknek kell átültetniük a gyakorlatba a keretrendszert, az igazgatótanácsoknak pedig felügyelniük kell ennek végrehajtását. A fejlesztéseknek 2021-től érzékelhető hatásokat kell eredményezniük. A Bizottság elkötelezett amellett, hogy elősegítse a decentralizált ügynökségek általi eredményes végrehajtást.

Az ügynökségek létrehozása kapcsán a Bizottság a minőségi jogalkotási programnak megfelelően figyelembe veszi a hatásvizsgálatokból, értékelésekből és az érdekelték álláspontjaiból származó tényeket. A Bizottság értékelései minden esetben kiterjednek az irányítás vizsgálatára is.

A decentralizált ügynökségek gyakran állandó feladatokat látnak el, amelyek nem a mindenkori többéves pénzügyi keret szakpolitikai döntéshozatali ciklusából adódnak; ez az irányításukra is igaz. Az ügynökségek újraértékelése a jogalkotó által előírt kötelezettségeknek megfelelően történik.

A Bizottság minőségi jogalkotási programja keretet ad a tényeken alapuló döntéshozatalhoz. Az értékelések célja az ügynökségek által hozott intézkedések hatékonyságának, eredményességének, koherenciájának, relevanciájának és uniós hozzáadott értékének vizsgálatával az ügynökségek teljesítményének értékelése és az ügynökségi feladatellátásban a potenciális szinergiák meghatározása. A Bizottság egyetért azzal, hogy a szakpolitikai területek értékelése (célravezetőségi vizsgálata) során fontos figyelembe venni az adott területhez kapcsolódó ügynökségek szerep- és feladatkörének koherenciáját, meghatározni a szinergiákat és csökkenteni a bürokráciát, ugyanakkor mérlegelni kell a területen működő ügynökségek összevonásának vagy megszüntetésének lehetőségét is. Az értékelések emellett megalapozzák az új javaslatokra vonatkozó döntéseket, míg a hatásvizsgálatok a különböző alternatívákat és azok esetleges hatásait elemzik. A folyamatot az érdekelttekkel folytatott kiterjedt konzultációk támogatják.

A források decentralizált ügynökségek közötti elosztása az uniós költségvetés prioritásait tükrözi. A finanszírozásról a költségvetési hatóság dönt. A finanszírozási folyamat az EUMSZ 314. cikkében és a költségvetési rendeletben meghatározott, kellően bejártatott szabályozási keretbe illeszkedik. A finanszírozás kiszámíthatóságát biztosító szabályokat a Bizottságnak és minden decentralizált ügynökségnek egyaránt tiszteletben kell tartania. A szabályok ugyanakkor biztosítják azt a rugalmasságot is, amelyet az új vagy megváltozott körülményekhez való alkalmazkodás megkövetel.

A költségvetési hatóságnak úgy kell megállapítania a költségvetési források elosztását, hogy az a decentralizált ügynökségek költségvetésének felfelé, illetve lefelé történő kiigazításán keresztül tükrözze az egyes ügynökségek teljesítményét, valamint a lehetséges hatékonyságnövekedést és szinergiákat, többek között az azonos csoporthoz tartozó ügynökségek között is. A Bizottság ösztönzi a decentralizált ügynökségek együttműködését, a pénzügyi keretszabályzat pedig megkönnyíti az ügynökségek számára, hogy szolgáltatási szintekre vonatkozó megállapodásban rögzítsék az együttműködésüket. Ugyanilyen fontos a decentralizált ügynökségek megbízatásának korlátain belüli nemzetközi együttműködés is: a pénzügyi keretszabályzat minden decentralizált ügynökség számára előírja, hogy egységes programozási dokumentumában (SPD) szerepeltesse a harmadik országokkal és/vagy nemzetközi szervezetekkel való együttműködésre vonatkozó stratégiáját.

VI. A Bizottság elfogadja a kapott ajánlásokat.

BEVEZETÉS

05. A társjogalkotók által elfogadott alapító rendeletek szigorúan körülhatárolják az ügynökségek felelősségi köreit és kapacitásait.

A bizottsági SPD- és CAAR-iránymutatások a költségvetésre, tervezésre, beszámolásra, teljesítményre és irányításra vonatkozóan egységes és kötelező erejű keretet biztosítanak az uniós szervek számára.

ÉSZREVÉTELEK

A Bizottság közös válasza a 16. és 17. bekezdésre:

A minőségi jogalkotásról szóló iránymutatások szerint a hatásvizsgálat célja a megoldandó probléma feltárása és ismertetése, a célkitűzések meghatározása, a szakpolitikai alternatívák kidolgozása, az egyes alternatívák hatásainak értékelése, valamint annak bemutatása, hogy a várt eredményeket hogyan kísérik majd figyelemmel.

A Bizottság hatásvizsgálati rendszere integrált megközelítést alkalmaz, amelyben az uniós szakpolitikai döntéshozatal során számos szakpolitikai alternatíva környezeti, társadalmi és gazdasági hatásainak értékelése útján érvényesülnek a fenntarthatósági szempontok. A hatásvizsgálat összehasonlítja az alternatívákat, ismerteti az előnyben részesített alternatívát, ha van ilyen, illetve ha nincs, akkor megindokolja annak hiányát. A hatásvizsgálat nem helyettesíti a politikai döntést, viszont tényekkel szolgál annak megalapozásához. Egy ügynökség létrehozására végső soron a társjogalkotók közötti tárgyalások eredményeként, a Bizottság javaslatától esetlegesen eltérő módon kerül sor.

Miután a Bizottság Szabályozói Ellenőrzési Testülete két alkalommal negatív véleményt fogalmazott meg, kizárólag az intézményközi kapcsolatokért és a tervezésért felelős alelnök kezdeményezheti a kollégiumnál a folytatásra vonatkozó döntéshozatalt.

18. A Cedefop, az Eurofound, az EU-OSHA és az ETF gondoskodik a szervezeteik közötti rendszeres koordinációról és együttműködésről. Az együttműködés lehetővé teszi szinergiahatások kialakítását és az átfedések elkerülését, továbbá azért is előnyös, mert alkalmas az ügynökségek munkájának összekapcsolására, emellett olyan közös teret biztosít, amelyben az ügynökségek konzultációt folytathatnak egymással a megbízatásuk teljesítése során.

Az ELA kapcsán a Bizottság megismétli, hogy az első dokumentált értékelést és egyeztetést követően a Bizottság illetékes szervezeti egységei előterjesztették a hatásvizsgálat új változatát, amely alapján a Bizottság Szabályozói Ellenőrzési Testülete fenntartásokat tartalmazó pozitív véleményt adott ki (SEC(2018)144).

19. Egy új uniós szanálási hatóság létrehozását, amelynek az Unió egészére kiterjedően feladata lenne a határokon átnyúló szanálási mechanizmusok irányítása, a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelvet (BRRD) kísérő 2012. évi hatásvizsgálat mérlegelte szakpolitikai alternatívaként². A BRRD hatásvizsgálatának idején még nem jött létre a bankunió, amelyben a bankok központosított felügyeletét az EKB és az egységes felügyeleti mechanizmus látja el. A hatásvizsgálatban ezért a szanálási kollégiumok Európai Bankhatóság segítségével történő létrehozása és működtetése szerepelt előnyben részesített alternatívaként.

21. Az Unió helyzetéről szóló 2017. évi beszédében Juncker akkori bizottsági elnök bejelentette az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozásának szándékát. A bejelentésre a munkavállalói mobilitásra vonatkozóan 2014 óta folytatott intenzív munkát és egyeztetéseket (a 2014/54/EU és a 2014/67/EU irányelv elfogadását, az EURES-rendelet reformját, valamint a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv és a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló rendelet felülvizsgálatára irányuló javaslatokat) követően került sor, amelynek során **a különböző európai döntéshozók egyértelműen**

² Lásd a hatásvizsgálat 54–56. oldalát: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0166&from=EN>

amellett foglaltak állást, hogy szükség van egy ezzel foglalkozó európai szintű szerv létrehozására. Ez a magyarázata annak is, hogy a bizottsági javaslat politikai szintű elfogadására egy éven belül sor kerülhetett.

22. Az intézmények rendszeres értékeléséről a közös megközelítés és a pénzügyi keretszabályzat ((EU) 2019/715) rendelkezik.

A pénzügyi keretszabályzat előírásokat fogalmaz meg az előzetes és visszamenőleges értékelésre, többek között az átfogó időszaki értékelések következtetéseinek nyomon követését célzó cselekvési tervre vonatkozóan, a következtetések hatékony végrehajtásának biztosítása érdekében.

Az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozására irányuló kezdeményezésre a többi ügynökség értékelési folyamatától elkülönítetten került sor a Bizottság és a társjogalkotók által az uniós munkavállalói mobilitásnak tulajdonított politikai prioritás és az alapján, hogy a hatóság a meglévő ügynökségek megbízatásához képest igen sajátos határokon átnyúló feladatkört látna el.

(3) Az ügynökségi alapító okiratok elfogadása jogalkotási eljárás eredménye, amelyben általában az Európai Parlament és a Tanács vesz részt társjogalkotóként. Az ügynökségek relevanciájához és koherenciájához a Bizottság csak jogalkotási javaslatain, valamint hatásvizsgálatain keresztül járulhat hozzá.

Hatásvizsgálat akkor szükséges, amikor az ügynökség létrehozására vagy a meglévő ügynökség alapító rendeletének felülvizsgálatára irányuló uniós fellépés várhatóan jelentős gazdasági, környezeti vagy társadalmi hatásokkal jár. Amikor a Bizottságnak nincs választási lehetősége vagy az korlátozott, illetve ha a hatások elhanyagolhatók vagy nem állapíthatók meg egyértelműen, akkor a Bizottság valószínűleg arra a következtetésre jut, hogy nincs szükség hatásvizsgálatra. Hatásvizsgálat csak akkor végezhető, ha ez célszerű; indokoltságát eseti alapon kell mérlegelni.

23. Noha a Bizottság elkötelezett amellett, hogy a hatályvesztés időpontjára vonatkozó vagy felülvizsgálati rendelkezés szerepeltetését is beleértve minden alapító okiratot harmonizáljon a közös megközelítéssel, az alapító rendelet módosítására vagy hatályon kívül helyezésére vonatkozó javaslattételi jogát a Bizottság általános jogalkotási kezdeményezési joga határozza meg.

24. A minőségi jogalkotásról szóló iránymutatások értelmében hatásvizsgálat kizárólag akkor szükséges, amikor az uniós fellépés várhatóan jelentős gazdasági, környezeti vagy társadalmi hatásokkal jár. A minőségi jogalkotás eszköztára (9. eszköz) szerint amikor a Bizottságnak nincs választási lehetősége vagy az korlátozott, illetve ha a hatások elhanyagolhatók vagy nem állapíthatók meg egyértelműen, akkor a Bizottság valószínűleg arra a következtetésre jut, hogy nincs szükség hatásvizsgálatra. Hatásvizsgálat csak akkor végezhető, ha ez célszerű; indokoltságát eseti alapon kell mérlegelni.

Adódhatnak olyan körülmények, amelyek sürgős javaslattételt követelnek meg, ilyenkor nincs lehetőség hatásvizsgálatra. Ezenfelül jogalkotási javaslatra közvetlenül a meglévő jogszabály értékelését követően, hatásvizsgálat nélkül is sor kerülhet. Ez általában akkor van így, amikor az értékelés konkrét problémákat tár fel, amelyek megoldást igényelnek, a megoldást illetően viszont korlátozottak a választási lehetőségek.

A Frontex új alapító rendeletére irányuló javaslatot valóban nem előzte meg átfogó hatásvizsgálat. Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet első változatának végrehajtásáról ugyanakkor rendszeres különjelentések készültek a szervezet működőképessé tétele kapcsán, amelyek megállapították a későbbi jogalkotás során figyelembe vehető hiányosságokat.

Az Eurofound, a Cedefop és az EU-OSHA alapító rendeletének felülvizsgálata kapcsán ennek technikai jellegére, valamint a közvetlen társadalmi-gazdasági hatás hiányára tekintettel nem készült hatásvizsgálat.

25. A Bizottság megjegyzi, hogy az ügynökségekről a DG EMPL hatáskörében végzett átfogó értékelés több ajánlást is megfogalmazott az egyes ügynökségekre vonatkozóan (lásd a Bizottság válaszát a 75. bekezdésre), azonban ezek egyikénél sem lett volna indokolt a bizottsági jogalkotási javaslatok módosítása. Ezenfelül az ügynökségek összevonása vagy együttes elhelyezése nem szerepelt az értékelés ajánlásai között.

A Bizottság továbbá fel kívánja hívni a figyelmet arra, hogy a Cedefop, az Eurofound és az EU-OSHA alapító rendeletének felülvizsgálatára irányuló tárgyalásokkal összefüggésben az Európai Parlament kért ugyan értékelést egyes intézkedések, többek között esetleges összevonások megvalósíthatóságáról és költséghatékonyságáról, a társjogalkotók végül nem folytatták ezt a gondolatmenetet, és a meglévő ügynökségekre vonatkozóan fogadták el az átdolgozott jogi aktusokat.

26. A végrehajtó ügynökségekre vonatkozó hatáskörével szemben a Bizottság nem határozhat a decentralizált ügynökségek megszüntetéséről, összevonásáról vagy feladataik módosításáról, mivel ez a társjogalkotók közötti megállapodás tárgya.

Végül pedig a Bizottság egy decentralizált ügynökség létesítő okiratának módosítására irányuló jogalkotási javaslat előkészítése során figyelembe veszi ugyan az értékeléseket és a meghatározott sinergiákat, ideértve az azonos szakpolitikai területhez tartozó decentralizált ügynökségek esetleges összevonását is, de a Bizottság által előterjesztett javaslatok kapcsán a végső szó a társjogalkotóké.

27. A célravezetőségi vizsgálat megerősítette, hogy az általános élelmiszerjogi rendelet a célnak megfelelő, és megállapított egyes hiányosságokat, amelyeket az új rendelet³ orvosolt.

28. Bár jogalkotási javaslatot a Bizottság tesz, az értékelési szabályok, valamint a hatályvesztés időpontjára vonatkozó vagy felülvizsgálati rendelkezések elfogadása a jogalkotók feladata.

A Bizottság más eszközöket és mutatókat dolgozott ki arra, hogy értékelje egy decentralizált ügynökség teljesítményét annak szakpolitikai célkitűzései megvalósításában.

29. Második franciabekezdés – A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a 806/2014/EU rendelet háromévenkénti felülvizsgálata, amelyet maga a rendelet ír elő, a rendelet végrehajtása tekintetében biztosítja az átláthatóságot, továbbá hozzájárul az Egységes Szanálási Mechanizmus hatékonyságának és eredményességének javításához.

Ennek ellenére az FRA esetében az ellenőrzések tényleges gyakorisága öt év (az elsöre 2012-ben, a másodikra 2017-ben került sor). A Bizottság továbbá 2020. június 5-én az FRA alapító rendeletének módosítására irányuló rendeletjavaslatot fogadott el, amely a közös megközelítéssel összhangban kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a Bizottságnak ötévenként kell értékelést végeznie.

Tekintettel az EIGE kis méretére, valamint arra, hogy az első értékelése kapcsán megfogalmazott ajánlások végrehajtása még folyamatban volt, továbbá az arányosság elvére figyelemmel a Testület úgy határozott, hogy az EIGE második külső értékelését 2020-ról 2022-re halasztja. A Bizottság kellően indokoltnak ítélte a döntést.

Harmadik franciabekezdés – A Bizottság 2020. június 5-én az FRA alapító rendeletének módosítására irányuló rendeletjavaslatot fogadott el, amely a közös megközelítéssel összhangban kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a Bizottság ötévenként végzi el az FRA értékelését.

Az EFCA esetében az ellenőrzési rendelet és az EFCA alapító rendeletének módosításáról szóló rendeletre irányuló COM(2018) 368 final javaslatában a Bizottság a közös megközelítéssel

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1381 rendelete (2019. június 20.) az élelmiszerláncban alkalmazott uniós kockázatértékelés átláthatóságáról és fenntarthatóságáról, továbbá a 178/2002/EK rendelet és további nyolc ágazati jogszabály módosításáról.

összhangban kifejezetten úgy rendelkezett, hogy a Bizottság ötvenként ad megbízást az ügynökség független külső értékelésére.

30. Az EASA kapcsán a Testület azért döntött a terjedelmi korlát mellett, hogy mérsékelje a 2018. évi átdolgozott alapító rendelettel várhatóan jelentős mértékben érintett tevékenységi körre vonatkozó átfogó értékelésből adódó feladatfűzőzés és következtelen eredmények kockázatát.

31. Az adott szakpolitikai területen végzett célravezetőségi vizsgálatok az érintett ügynökségek szerepkörére is kiterjednek. Az értékelés terjedelmétől függően – például attól, hogy annak az ügynökség megbízásának sajátosságait vagy konkrét végrehajtási akadályokat kell tükröznie – egyedi értékelésekkel jobban megragadhatók ezek a szempontok.

32. Az EIT inkább tudásüzemeltetőként, semmint végrehajtó ügynökségként jött létre. Tevékenységei eltérnek az oktatási, kutatási vagy innovációs programok keretében működő végrehajtó ügynökségektől. Nagyobb léptékűek és kiegészítő jellegűek, céljuk, hogy a tudásháromszög (felsőoktatás, kutatás és innováció) integrálásával hozzájáruljanak a Közösség és a tagállamok innovációs kapacitásának kiépítéséhez, továbbá az innováció terén segítsék az EU felzárkózását főbb versenytársaihoz. Ezt a legutóbbi, 2017-ben végzett független értékelés is igazolta, amely megerősítette, hogy az EIT adminisztratív költségei lényegesen alacsonyabbak a „Horizont 2020” keretprogramban meghatározott összehatároknál, és viszonylag alacsonyak a végrehajtó ügynökségek hasonló költségeihez képest is.

36. A Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy a díjbevétel alakulása egy ügynökség munkaterhelésének csupán az egyik, és nem az egyetlen mutatója. Egyes feladatokhoz nem társul díjmegállapítás. Bizonyos díjmegállapítással járó feladatok kapcsán viszont nem feltétlenül keletkezik ennek megfelelő munkaterhelés.

Emellett az ügynökségekkel szemben elvárás volt, hogy növeljék a hatékonyságukat. Ez indokolja, hogy a díjbevétel növekedését nem követte mechanikusan a személyi állomány bővülése, ugyanis a díjbevételből finanszírozott ügynökségeket kötötte a Bizottságra és az uniós szervekre vonatkozó 5 %-os létszámcsoökkentés is.

A Bizottság emlékeztet arra, hogy az EASA kísérleti projekt része, amely ötvözi a díjbevételt és a létszámot. Az ügynökség díjakkal kapcsolatos tevékenységeire vonatkozó saját beszámolója alapján a személyi állomány viszonylag állandó maradt.

Az EASA finanszírozási megközelítésének alapvető hiányossága, hogy az uniós költségvetésnek pótolnia kell az elmaradt díjbevételt, ugyanakkor a díjtöbbletből nem részesedik.

Az ECHA kapcsán a Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék által feltárt kihívás az ECHA díjának atipikus megállapítási módjából ered, nem pedig a munkaterhelésnek megfelelő létszámszükségletből, vagy a személyi állomány és a munkaterhelés strukturális összhangjának állítólagos hiányából. Az ágazati szereplők számára rendszeres díjat megállapító ügynökségekkel (pl. ESZT, EMA) szemben az ECHA díja teljes egészében előre fizetendő egy anyag nyilvántartásba vételének időpontjában, vagy az engedélyezés kérelmezésekor. Ez az elmúlt években díjbevételi csúcsot eredményezett, majd a REACH-rendelet szerinti utolsó, 2018. évi nyilvántartásba vételi határidőt követően a díjbevétel a várt módon visszaesett, amit a többéves pénzügyi keretben tervezett magasabb kiegyenlítő uniós hozzájárulás ellensúlyozott.

37. A Frontex erőfeszítései ellenére a betöltetlen álláshelyek aránya viszonylag magas volt, ami részben a Varsó esetében viszonylag alacsony bérkorrekciók együtthatónak tudható be. Elismerve a lehető legkiterjedtebb földrajzi területről érkező képzett személyi állomány új feladatához kapcsolódó kihívásokat és rendkívüli igényeket, az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet második változatában a Bizottság olyan intézkedéseket javasolt, amelyek munkáltatóként növelik a Frontex vonzerejét.

A munkaerő-felvétel javítására irányuló erőfeszítésként az EASO 2019-ben 90 fővel tervezte bővíteni személyi állományát. A felvétel javult, a 2019-re tervezett keret feltöltése 80 %-ban megvalósult. 2019-ben a munkaerő-fluktuáció a 7 %-os célértékhez képest 5 % volt.

Végül pedig a GSA esetében megállapítható, hogy az ügynökség a munkaerőpiacon a szakemberekért az úriparral, valamint a nemzeti és az európai ügynökségekkel versenyez, amelyek magas bérszintet kínálnak. E nehézségek ellenére a GSA minden évben sikeresen betöltötte az üres álláshelyeket.

39. A kiszervezési döntés általában olyan tevékenységeket érint, amelyekhez a szükséges szaktudás nem biztosítható a szervezetben belül.

Az eu-LISA számára nehézséget okoz, hogy magához vonzza az IT-szakembereket. A leginkább megfelelő pályázók felvétele terén erős a verseny. Az ügynökség intézkedéseket hozott.

Mióta Párizsba települt, az EBA nem foglalkoztat kölcsönmunkaerőt, és vállalja, hogy kezeli az ilyen munkavállalók foglalkoztatásának üzletmenet-folytonossági vonzatait.

Az EASO esetében a kölcsönmunkaerő magas létszáma a kirendelt nemzeti szakértők hiányának, valamint a területen végzendő munka sajátos nyelvi követelményeinek tudható be.

A Bizottság elismeri a külső személyi állománytól való túlzott függés, valamint a vonatkozó foglalkoztatási szabályoknak való meg nem felelés kockázatait.

5. háttérmagyarázat – Olyan ügynökségek, amelyek kritikus funkciói külső vállalkozóktól függenek (példák)

A Bizottság elismeri, hogy az EASO a tagállamok által biztosított emberi és technikai erőforrásoktól függ. Az ügynökség kéri nemzeti szakértők jelölését, kirendelésükről azonban a tagállamok döntenek.

Az eu-LISA esetében az ügynökség számára nehézséget okoz, hogy vonzó legyen a szakképzett munkaerő, különösen az IT-szakértők számára. Mivel ez az erőforrás egész Európában ritka, az Unióban erős a verseny a leginkább megfelelő pályázók felvétele terén.

7. háttérmagyarázat – A Frontex visszaküldési műveletekre elkülönített költségvetésének felhasználása rendszeresen alacsony

A Frontex által a tagállamoknak nyújtott műveleti támogatás, valamint az AMIF kiegészítő jelleggel járul hozzá a visszaküldési tevékenységekhez. A tagállamok viselik a végső felelősséget azért, hogy biztosítsák az AMIF-finanszírozás felhasználása, valamint az ügynökség által támogatott tevékenységek közötti koordinációt és szinergiát. Az AMIF által finanszírozott visszaküldési műveletek szervezésének lehetősége biztosítja a tagállamok számára az ahhoz szükséges rugalmasságot, hogy akkor is végre tudják hajtani a visszaküldéseket, ha az ügynökség nem tud támogatást nyújtani, vagy amennyiben a tagállamok úgy vélik, hogy nincs szükség az ügynökség bevonására.

A kapcsolódó költségvetés végrehajtását illetően az ügynökség az elmúlt években valóban tapasztalt nehézségeket a visszaküldési költségvetés felhasználása terén. Említést érdemel azonban, hogy a Frontex visszaküldéssel kapcsolatos segítségnyújtásának folyamatos fejlesztése jelentős javulást eredményezett 2019-ben, amikor a visszaküldési költségvetés 100 %-ához kapcsolódott kötelezettségvállalás. A várakozások szerint ez a tendencia 2020-ban is folytatódott volna a visszaküldési hálózatok átvételének, a szolgáltatások természetes bővülésének és az egyre kiterjedtebb tagállami felhasználásnak köszönhetően, a Covid19 terjedésének megfékezése érdekében világszerte bevezetett korlátozó intézkedések miatt azonban jelentősen csökkent az irreguláris migránsok

visszaküldésének lehetősége, ennek következtében pedig a visszaküldési műveletek bérelt és menetrend szerinti járat útján való megszervezésével kapcsolatban az ügynökséghez érkező tagállami megkeresések száma is.

42. A decentralizált ügynökségek tervezési ciklusát az EUMSZ és a költségvetési rendelet éves költségvetési ciklusra vonatkozó rendelkezései határozzák meg. Az SPD ütemezése a költségvetési rendelet 40. cikkének megfelelően alakul. Az SPD módosítható, ami lehetővé teszi az ügynökségek számára, hogy alkalmazkodjanak a változásokhoz.

8. háttérmagyarázat – eu-LISA: esettanulmány egy új ügynökség előtt álló kihívásokról

Az (EU) 2018/1726 rendelet 2018. december 11-i hatállyal hatályon kívül helyezte és felváltotta az eu-LISA létrehozásáról szóló korábbi 1077/2011/EU rendeletet.

Az eu-LISA által kezelt nagy méretű informatikai rendszerekre és azok kölcsönös átjárhatóságára vonatkozó uniós jogi aktusok elfogadásának ütemezését az uniós társjogalkotók határozzák meg.

A Bizottság a jogalapok elfogadásának valószínű ütemezésére vonatkozó legjobb becslésére támaszkodik annak érdekében, hogy a költségvetési ciklus megfelelően korai szakaszában az ügynökségek rendelkezésére bocsáthassa a forrásokat, megelőzve ezzel azt, hogy az elégtelen finanszírozás akadályozza vagy késleltesse a releváns szakpolitikai célkitűzések megvalósulását. A Bizottság a továbbiakban az ügynökségekkel szoros együttműködésben, azokat igény szerint támogatva követi a jogalkotási eljárás menetét. A jogalapok elfogadása azonban a társjogalkotók hatáskörébe tartozik.

44. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a végrehajtó ügynökségekkel való összehasonlítás nem helytálló. A végrehajtó ügynökségek fő feladata, hogy a Bizottság nevében végrehajtsák az uniós pénzügyi programokat. A Bizottság teljes körű ellenőrzést gyakorol a végrehajtó ügynökségek felett. Ez a végrehajtó ügynökségek irányításában is tükröződik: irányítóbizottságuk rendszerint a Bizottság felső vezetésének tagjaiból áll, akik az adott végrehajtó ügynökségekhez telepített programokért felelős különböző bizottsági szervezeti egységeket képviselik.

45. A pénzügyi keretszabályzat a létesítő okiratban szereplő megnevezésüktől függetlenül harmonizálja a fő felelősségi köröket, amennyiben a jogalkotó nem írt elő eltérő szabályokat az alapító rendeletben.

46. A pénzügyi keretszabályzattal a Bizottság az igazgatótanács tagjaira is vonatkozó szabályokat vezetett be az összeférhetetlenség elkerülésére.

48. Az Eurofound esetében az igazgatótanács évente mindössze átlagosan egy alkalommal ülésezik, ekkor fogadják el az Eurofound legfontosabb határozatait. A sokkal kisebb, 8 tagú felügyelőtestület, amely a munkavállalókat, a munkáltatókat, a kormányzatokat és a Bizottságot képviseli, évente átlagosan 4–5 alkalommal ülésezik.

A felügyelőtestület készíti elő azokat a határozatokat, amelyeket az igazgatótanács a plenáris ülésén vagy írásbeli eljárás útján fogad el. A döntéshozatal az Eurofound esetében – valószínűleg a felügyelőtestület fontos szerepe miatt is – meglehetősen zökkenőmentesen zajlik.

Hasonló megállapítás fogalmazható meg a Cedefop és az EU-OSHA tekintetében is.

Az mindenesetre nyilvánvaló, hogy a háromoldalú ügynökségeknél az igazgatótanács létszámát a társjogalkotók állapítják meg az adott uniós ügynökség sajátos háromoldalú jellege alapján.

Végül a CdT igazgatótanácsát a szervezet alapító okirata a következőképpen határozza meg: a CdT alapító okiratában felsorolt, a CdT-vel munkakapcsolatban álló uniós ügynökségek és hivatalok egy-

egy képviselője; az EU minden egyes tagállamának egy-egy képviselője; a Bizottság két képviselője; egy-egy képviselő mindazoktól az intézményektől és szervektől, amelyek rendelkeznek saját fordítószolgálattal, de önkéntes alapon történő együttműködési szerződést kötöttek a központtal.

A CdT alapító okirata 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében a Tanács által létrehozott ügynökségekkel és hivatalokkal kötött megállapodások maguk után vonhatják az érintett ügynökség vagy hivatal képviselőjét az igazgatótanácsban. Jelenleg a központtal megállapodást kötött ügynökségek és szervek mintegy fele él az igazgatótanácsi képviselői lehetőséggel.

49. Az ügynökségi döntéshozatal uniós léptékét egyrészt valamennyi tagállam és a Bizottság igazgatótanácsi részvétele, másrészt a megállapodás és a kompromisszum igénye biztosítja.

A Bizottság közös válasza az 50. és 51. bekezdésre:

A pénzügyi keretszabályzat célja a demokratikus kontroll megszilárdítása azokban az esetekben, ahol követelmény az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal szembeni elszámoltathatóság.

A zárszámadásért felelős hatóság, nevezetesen a CONT bizottság figyelemmel kíséri az ügynökségek teljesítményét.

A bizottság külön foglalkozik a teljesítménnyel az uniós ügynökségekre vonatkozó horizontális zárszámadási állásfoglalás és az egyes ügynökségekre vonatkozó zárszámadási állásfoglalás kapcsán.

53. Az ESZT feletti nyilvános ellenőrzést a bankunióhoz tartozó valamennyi tagállam képviselőiből álló igazgatótanács plenáris ülése biztosítja.

Az EUIPO zárszámadásáról saját Költségvetési Bizottsága határoz, amely a Bizottság két, az Európai Parlament egy, valamint minden tagállam egy-egy képviselőjéből áll.

A CPVO zárszámadásáról saját igazgatási tanácsa határoz, amely a Bizottság egy, valamint minden tagállam egy-egy képviselőjéből áll.

A teljes mértékben önfinanszírozó ügynökségek (EUIPO, CPVO, ESZT) éves pénzügyi kimutatásait az Európai Számvevőszék ellenőrzi.

54. A Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy a pénzügyi keretszabályzat egyértelműen összekapcsolja a teljesítményértékelést és az uniós szakpolitikák végrehajtásához való hozzájárulást.

A Bizottság más eszközöket dolgozott ki arra, hogy figyelemmel kísérje a kiemelt mutatók alakulását, amely alapján értékelheti az ügynökségek teljesítményét a szakpolitikai célkitűzéseik megvalósításában. Ezekkel az eszközökkel az értékelés évente vagy többévente is megszervezhető.

56. A fő teljesítménymutatók eltérő jellegűek lehetnek: az első kategóriába tartozó mutatók a tevékenységek teljesítményét (a teljesítés tárgyát), míg mások a kimenet előállításának módját (a pénzügyi és a HR-dimenziókat) mérik. A Számvevőszék által említett, az ügynökségek igazgatói számára a fő teljesítménymutatókról kiadott bizottsági iránymutatások a második kategóriára hoznak példákat. Általánosságban az első kategóriára vonatkozóan nehéz iránymutatásokat megfogalmazni, mivel az ügynökségek igen eltérő illetékségi területeken látnak el különböző jellegű feladatokat, amint ezt a Számvevőszék is elismeri a 60. bekezdésben. A Számvevőszék által az 57. bekezdésben említett módon az ügynökségek saját fő teljesítménymutatókat dolgoztak ki, amelyeket kötelesek szerepeltetni az egységes programozási dokumentumukban, továbbá azok alakulásáról évente be kell számolniuk konszolidált éves tevékenységi jelentésükben.

57. A pénzügyi keretszabályzat és a bizottsági SPD- és CAAR-iránymutatások arra kötelezik az ügynökségeket, hogy számoljanak be az uniós prioritások megvalósításához hozzájáruló főbb

tevékenységekről és eredményekről, valamint a teljesítménymutatók alakulásáról, amelyek alapján mérhető az SPD-ben rögzített célkitűzések és eredmények elérése.

Az egységes programozási dokumentum és az összevont éves tevékenységi jelentés előírja, hogy a mutatók szakpolitikai célkitűzésekhez kapcsolódjanak.

Ezenkívül az EASO jelenleg számos olyan mutatót használ, amelyet a Számvevőszék vagy a Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálatával által végzett ellenőrzések eredményeként dolgozott ki. Az EASO továbbá negyedéves jelentéseket is készít, amelyek összefoglalják az egyéb dokumentumokban szereplő részletesebb mutatókat.

Végül pedig az EFSA esetében a részletes mutatók elengedhetetlenek az előírt tevékenységek nyomon követéséhez, mivel az EFSA a kockázatkezelők részére végzett tudományos/technikai támogató (tudományos megalapozó) munkája kapcsán csak kockázatértékelést köteles végezni.

58. A Bizottság továbbra is értékelések útján vizsgálja azt, ahogyan az ügynökségek végrehajtják a szakpolitikákat. Az értékelések vegyesen alkalmaznak kimeneti, eredmény- és hatásmutatókat. Az éves nyomon követés ezzel szemben főként kimeneti mutatókon alapul.

A Bizottság közös válasza az 59. és 60. bekezdésre:

A felülvizsgált bizottsági SPD- és CAAR-iránymutatások hozzájárulnak az adatok megjelenítésének fokozatos javulásához.

61. A bizottsági SPD- és CAAR-iránymutatások alapján az egyes ügynökségek kötelesek környezetirányítási tervet és beszámolót készíteni. A 2019. évi (2020-ban közzétett) beszámolóktól kezdődően az ügynökségek beszámolnak igazgatási műveleteik környezeti hatásáról. 2022-től intézkedéseket és célértékeket tartalmazó tervet készítenek a hatás mérséklésére.

65. Második franciabekezdés – A Bizottság felügyelőtestületi és igazgatótanácsi részvétele mellett a koordinációt támogatják az olyan hatóságokból és képviselői szervekből álló hálózatok is, amelyek segítségével az ERA ellátja a feladatait.

Negyedik franciabekezdés – A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy az EASA kiterjedt tanácsadási és koordinációs mechanizmust vezetett be, amelyben tagállami és ágazati szereplők egyaránt részt vesznek, ezáltal biztosított a légi közlekedés különböző területeinek lefedettsége.

66. Az ügynökségi hatáskörök terjedelmét a jogalkotó által elfogadott alapító okiratok jelölik ki, alkalmazása a Meroni-doktrína elveivel összhangban történik.

68. A hatásvizsgálati és értékelési folyamat során az ügynökségek észrevételek megfogalmazására kapnak felkérést, vagy megfigyelőként vesznek részt a szervezetközi irányítócsoportokban.

A Bizottság elkötelezett amellett, hogy az értékelések és hatásvizsgálatok során célzott konzultációkat folytasson az ügynökségekkel annak érdekében, hogy – többek között az ügynökségi alapító rendeletek felülvizsgálatakor – hasznosítsa azok ismereteit.

A Bizottság közös válasza a 69. és 70. bekezdésre:

A költségvetési tervezet megállapítása a Kollégium által elfogadott valamennyi egyéb dokumentumra is vonatkozó belső eljárás mentén történik. A Bizottság belső költségvetési eljárása lehetővé teszi az ügynökségek számára, hogy egyértelműen bemutassák az igényeiket, és kommunikáljanak társ-főigazgatóságaikkal. Az elfogadott költségvetési tervezetet nyilvánosságra hozzák.

A Frontex politikai megállapodás alapján kiegészítő forráshoz jutott a korábban nem tapasztalt mértékű migrációs válság nyomán.

A Frontex megszilárdítása kapcsán a költségvetési előirányzat és személyzeti álláshelyek iránt felmerült igény szerepelt a Bizottság 2015. december 15-i javaslatában. A végrehajtás első éveiben, a 2016–2018 közötti időszakban a Frontex számára nehézséget okozott a megnövelt költségvetési források eredményes felhasználása. Az ügynökség megszilárdított erőfeszítéseinek eredményeként azonban a 2019. évi költségvetés – a visszaküldési műveleteket is beleértve – csaknem teljes egészében felhasználásra került. Ez azt igazolja, hogy a költségvetési források eredeti felosztása megfelelő volt. Lásd még a Bizottság 7. háttérmagyarázatra adott válaszát. Ami az operatív tevékenységeket, valamint a nagyszabású kutatási és információtechnológiai projekteket illeti, az EU-OSHA a projektek két évre szóló programozásának módszerét alkalmazza, hogy az adott erőforrásokkal nagyobb hatást érjen el. A módszer előre tervezett része az átvitel, ezzel az ügynökség munkaprogramja, tevékenység alapú költségvetési terve és beszerzési terve is számol, amelyeket az igazgatótanács hagy jóvá.

71. Negyedik franciabekezdés – A Bizottság felhívja a figyelmet, hogy a CPVO, az ECHA és az EMA a munkaterhének egy részét (elsősorban a tudományos feladatokat) a tagállamok által rendelkezésre bocsátott szakértők segítségével látja el. Az alapító rendeletekben előírt módon erről a társjogalkotók, és nem maguk az ügynökségek döntöttek.

Az ECHA kapcsán a Bizottság jelzi, hogy a tagállamok által ellátott feladatokat (például az anyagok értékelését) az 1907/2006/EK rendelet (REACH) 44. és 45. cikke határozza meg.

11. háttérmagyarázat – Az ECHA több mint egy évtized után továbbra is korlátozott hatáskörökkel bíró környezetben működik

A jelzett keretek között az ügynökség bizonyos munkatársai a REACH, a CLP, a BPR, a PIC és a POP rendeletek alapján mozgósíthatók az ECHA-hoz telepített különböző feladatok ellátására, ami elősegíti a szinergiákat és a méretgazdaságosságot.

12. háttérmagyarázat – Határörizet és menedékkérelmek: két külön történet⁴

A Bizottság elismeri, hogy a Frontex nagymértékben függ a tagállamok által biztosított emberi és technikai erőforrásoktól. A 2015. évi migrációs válság idején az ügynökség igényei megnégyszereződtek a terhelésnek kitett tagállamok támogatásával kapcsolatban. Az eddigiek során kizárólag az önkéntes alapon összevont tagállami erőforrásokra támaszkodott. Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet második, 2019. évi változata jelentős mértékben átalakította a rendelkezésre álló képességeket és eszközöket azáltal, hogy az ügynökséget saját műveleti ággal (készenléti alakulattal és felszereléssel) látta el, továbbá megerősítette a szervezet kapcsolattartását a tagállami hatóságokkal. Az ügynökség ezáltal kellően működőképessé válik, így teljesítheti a megbízatását azzal, hogy reagál a jelenlegi igényekre, ugyanakkor biztosítja az Unió stratégiai készségét is a jövőbeli kihívások kezelésére.

Az EASO folyamatosan keresi a lehetőségeket tevékenysége továbbfejlesztésére. Például Görögországban az EASO és a görög menekültügyi szolgálat új modelltől állapodott meg, amelyben az EASO által rendelkezésére bocsátott személyi állomány a görög hatóságok és az EASO párhuzamos irányítása helyett közvetlenül a görög menekültügyi szolgálat irányítása alá tartozik.

⁴ Lásd még: A „Migránsok menedékjoga, áthelyezése és kiutasítása: Ideje többet tenni, hogy az eredmények kevésbé maradjanak el a kitűzött céloktól” című, 24/2019. sz. számvevőszéki különjelentés.

73. A Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy az egyes tagállamok csak nemzeti hatállyal vehetik nyilvántartásba a védjegyeket, míg az EUIPO kizárólag az Unió teljes területére kiterjedő hatállyal lajstromoz. A szolgáltatások emiatt nem teljesen azonosak.

Az EFSA alapító rendelete (178/2002/EK) előírja a tagállamokkal való együttműködést (a Tanácsadó Fórum és a 36. cikk szerinti hálózat útján), amelynek célja az érintett tevékenységek és programok koherenciájának előmozdítása, valamint az esetleges feladatkettőzés elkerülése; a 30. cikk az eltéréseket illetően ír elő konkrét együttműködést. Együttműködésre vonatkozó rendelkezést az ECDC alapító rendelete is tartalmaz.

75. Első franciabekezdés – Noha mindkét ügynökség a nők jogai terén tevékenykedik, az EIGE és az FRA megbízatása egyértelműen más:

- Az FRA megbízatásának célja, hogy az ügynökség független információkkal és adatokkal lássa el az uniós intézményeket és tagállamokat az egyes tagállamok alapjogi helyzetéről, továbbá támogassa őket az alapjogok területét érintő, tényeken alapuló kezdeményezések kidolgozásában. Az FRA a többéves keretben körülhatárolt területeken végez adatgyűjtést⁵. Ezzel összefüggésben az FRA a nők helyzetével kapcsolatos adatokat is gyűjt, mivel felmérései és tanulmányai (pl. az antiszemitizmussal kapcsolatos felmérés) nemek szerint bonthatók. Munkája azonban alapvetően nem erre irányul, a terület csak egyike azoknak, amelyekkel kapcsolatban információkat szolgáltat.
- Az EIGE megbízatása arra szól, hogy az ügynökség a nemek közötti egyenlőség általános érvényesítését is beleértve járuljon hozzá a nemek közötti egyenlőség előmozdításához és erősítse meg azt a megalapozottabb szakpolitikai döntéshozatal támogatásával, valamint azzal, hogy uniós és nemzeti szinten is előmozdítja a döntéshozók és a polgárok nagyobb tudatosságát. Az EIGE a nemek közötti egyenlőséggel átfogóan, annak társadalmi, gazdasági és politikai vetületeire is kiterjedően foglalkozik, vagyis nemcsak a nők jogai felől közelíti meg a kérdést, hanem abból a szemszögből is, hogy az élet valamennyi területén hogyan alakul a nők és férfiak részvétele, képviselete, szerepvállalása és láthatósága. Az EIGE emellett genderstatisztikákat is előállít (ez a nemek szerint alábontott statisztikáknál tágabb fogalom).

2010-ben az FRA és az EIGE együttműködési megállapodást írt alá, amelynek célja a két szervezet közötti együttműködés javítása, a szinergiák előmozdítása, valamint az átfedések elkerülése. Az FRA és az EIGE emellett rendszeres találkozókat keretében is javítja az együttműködést. A Bizottság tevékenyen hozzájárul ahhoz, hogy az erőforrásokat a lehető legjobban használják fel.

Harmadik franciabekezdés – Lásd a Bizottság 25. bekezdésre adott válaszát. Mindemellett az ELA határokon átnyúló operatív feladatokat is ellát, ami a többi ügynökség esetében nincs így.

76. 2016 szeptemberében az EMSA, az EFCA és a Frontex megbízatása valóban módosult és hangsúlyosabbá vált azzal, hogy az ügynökségek alapító rendelete a parti őrséggel összefüggő feladatok terén megvalósítandó európai együttműködésre vonatkozó közös cikkel egészült ki⁶. A

⁵ A jelenlegi, 2018–2022 közötti időszakra vonatkozó adatgyűjtés a következőkre terjed ki: a bűncselekmények áldozatai és az igazságszolgáltatáshoz való jog; egyenlő bánásmód és megkülönböztetés bármilyen szempont alapján; információs társadalom, különösen a magánélet tiszteletben tartása és a személyes adatok védelme; igazságügyi együttműködés, a büntetőügyekben való együttműködés kivételével; migráció, határok, menedéjog, valamint a menekültek és migránsok integrációja; rasszizmus, idegengyűlölet és a kapcsolódó intolerancia; a gyermekek jogai; a romák integrációja és társadalmi befogadása.

⁶ (Frontex) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendelete (2016. szeptember 14.). (EMSA) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1625 rendelete (2016. szeptember 14.). (EFCA) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1626 rendelete (2016. szeptember 14.).

három ügynökség együttműködési eszközként szolgáltatási szintre vonatkozó megállapodásokat alkalmaz olyan területeken, mint a felügyeleti eszközök biztosítása, az adatok megosztása, vagy a számviteli szolgáltatásokhoz kapcsolódó kölcsönös készenlét és támogatás.

77. A pénzügyi keretszabályzat megkönnyíti a szolgáltatási szintre vonatkozó megállapodások létrejöttét az ügynökségek és/vagy a Bizottság között (lásd az 59. cikk (3) bekezdését).

Emellett az egységes programozási dokumentumra vonatkozó felülvizsgált bizottsági iránymutatás „hatékonyságnövelésre vonatkozó stratégia” meglétét írja elő, amely az ügynökségek tájékoztatását szolgálja a *szolgáltatások és információtechnológiai fejlesztési projektek azonos tagállamban vagy szakpolitikai területeken működő ügynökségek, valamint az ügynökségek és a Bizottság közötti megosztásáról*.

13. háttérmagyarázat – ECHA és EFSA – hasonló munka, de nem megfelelő együttműködés

Az európai zöld megállapodás része az a bejelentés, amely szerint 2020-ban sor kerül a vegyi anyagokra vonatkozó fenntarthatósági stratégia kidolgozására. A tervezett keretrendszer fokozott koordinációval és együttműködéssel számol az ECHA és az EFSA, valamint az Unió egyéb tudományos testületei között. A Bizottság jelezte, hogy megvizsgálja a jogi keret egyszerűsítésének és megerősítésének lehetőségeit, továbbá áttekinti, hogy az uniós ügynökségek és tudományos testületek milyen módon segíthetik elő az „egy anyag–egy értékelés” folyamatára való átállást.

Az ECHA és az EFSA együttműködik a különböző jogszabályok hatálya alá tartozó vegyi anyagok veszély-, illetve kockázatértékelésében. Példaként említhető a biszfenol-A vagy a ftalátok értékelése.

A Bizottság pályázatot hirdetett az Európai Parlament által javasolt kísérleti projektre, amely mérlegeli az adatformátumok egységesítésével és a kémiai biztonsági adatok közös platformjának kifejlesztésével járó előnyöket, valamint a technikai, jogi és költségvetési kihívásokat. A projekt ezenkívül megvizsgálja annak lehetőségeit, hogy a különféle jogszabályok végrehajtásával egyidejűleg hogyan javítható az ügynökségek (EFSA, ECHA) közötti adatmegosztás. A projekt tervezett időtartama 16 hónap.

79. Egy ügynökség létrehozása előtt a Bizottság hivatalosan kéri, hogy a létrehozandó ügynökség a CdT nyelvi szolgáltatásait vegye igénybe. A Bizottság gondoskodik arról, hogy az újonnan létrehozott ügynökségek és szervek alapító okiratában szerepeljen a fordításra vonatkozó szabványos rendelkezés.

82. Az új pénzügyi keretszabályzat minden decentralizált ügynökség számára előírja, hogy egységes programozási dokumentumában (SPD) szerepeltesse a harmadik országokkal és/vagy nemzetközi szervezetekkel való együttműködésre vonatkozó stratégiáját (lásd a 32. cikket).

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

84. A Bizottság emlékeztet arra, hogy egy decentralizált ügynökség létrehozása és működési környezete a társjogalkotók közötti politikai tárgyalások eredménye. A Bizottság a minőségi jogalkotásról szóló iránymutatásokkal összhangban hatásvizsgálatokból, értékelésekből, valamint az érdekeltek álláspontjaiból származó tények alapján fogalmazza meg jogalkotási javaslatát. A rugalmasság fogalma korlátozottan értelmezhető akkor, ha az alapító okiratok módosítása jogalkotói jóváhagyáshoz kötött.

85. A közös megközelítés szerint az új ügynökségek létrehozásáról szóló döntéseket egy valamennyi lehetséges megoldást elemző objektív hatásvizsgálatra kell alapozni. Ezzel összhangban az új ügynökség létrehozására irányuló javaslattétel előtt a Bizottság elsőként minden esetben azt az alternatívát vizsgálja, amelyben a tervezett feladatot maga a Bizottság vagy egy meglévő ügynökség

látja el. Decentralizált ügynökség létrehozása kizárólag akkor mérlegelhető, ha sem ez, sem más lehetséges alternatíva nem tekinthető a legelőnyösebb megoldásnak.

A szakpolitikai területek célravezetőségi vizsgálata az azonos szakpolitikai területre tartozó ügynökségek működéséről és koherenciájáról nyújt információt. Ezek az értékelések – esetlegesen egyedi ügynökségi értékelésekkel kombinálva – lehetővé teszik a Bizottság számára, hogy indokolt esetben javaslatot tegyen az ügynökségek alapító okiratának módosítására.

1. ajánlás – A létrehozott ügynökségek relevanciájának, koherenciájának és rugalmasságának biztosítása

A Bizottság elfogadja az 1. ajánlás a) pontját.

A Bizottság egyetért azzal, hogy az egyes szakpolitikai területek rendszeres, átfogó értékelése (célravezetőségi vizsgálata) során fontos figyelembe venni az adott területre kapcsolódó ügynökségek szerep- és feladatkörének koherenciáját, meghatározni a szinergiákat és csökkenteni a bürokráciát, ugyanakkor mérlegelni kell a területen működő ügynökségek összevonásának vagy megszüntetésének lehetőségét is.

A Bizottság elfogadja az 1. ajánlás b) pontját.

86. A Bizottság értelmezése szerint az uniós költségvetési eljárásra való hivatkozás a módosított egységes programozási dokumentum eredményeként egyaránt vonatkozik az éves és többéves dimenzióra.

2. ajánlás – A források rugalmasabb elosztása az ügynökségek között

A Bizottság elfogadja a 2. ajánlás b) pontját.

A Bizottság elfogadja a 2. ajánlás c) pontját.

87. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a közös megközelítés és az ügynökségek alapító okirata egyértelműen meghatározza az igazgatótanácsi tagok felelősségi körét.

3. ajánlás – Az irányítás és a teljesítményről szóló beszámolás javítása

A Bizottság megjegyzi, hogy a 3. ajánlás a) pontjának címzettjei az ügynökségek. Az új pénzügyi keretszabályzat és az ahhoz kapcsolódó bizottsági SPD- és CAAR-iránymutatások útján a Bizottság a közelmúltban megerősítette a vonatkozó keretet, amelynek ügynökségi végrehajtását nyomon fogja követni.

A Bizottság elfogadja a 3. ajánlás b) pontját.

A Bizottság elfogadja a 3. ajánlás c) pontját.

A Bizottság értékeli az ügynökségek irányítását, és indokolt esetben a közös megközelítéssel összhangban jogalkotási javaslatokat fogalmaz meg.

89. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a pénzügyi keretszabályzat 32. cikke (1) bekezdésének f) pontja értelmében az ügynökségeknek az egységes programozási dokumentumukban meg kell állapítaniuk a harmadik országokkal és/vagy nemzetközi szervezetekkel való együttműködésre vonatkozó stratégiájukat, amely egyben a bizottsági támogatás alapja is.

Emellett a szakmai tapasztalatok cseréje az ügynökségek és a nem uniós szervek között általában az EKSZ és a Bizottság együttműködésével kialakított „munkarend” keretében zajlik.

4. ajánlás – Az ügynökségek szakértői és hálózatépítési központokként betöltött szerepének megerősítése

A Bizottság megjegyzi, hogy a 4. ajánlás a) pontjának címzettjei az ügynökségek. A pénzügyi keretszabályzat és az ahhoz kapcsolódó új bizottsági iránymutatások értelmében az ügynökségeknek „*hatékonyságnövelést biztosító stratégiával*” kell rendelkezniük.

A Bizottság elfogadja a 4. ajánlás b) pontját, amennyiben az rá vonatkozik.

A Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy a tájékoztatás, a szakismeretek és a támogatás nyújtásáért elsősorban a tagállamok felelősek.

A Bizottság elfogadja a 4. ajánlás c) pontját.

Az Uniós Ügynökségek Hálózatának (EUAN) válaszai

Az EUAN válasza – „Az uniós ügynökségek jövője – A nagyobb rugalmasság és fokozottabb együttműködés lehetőségei”

Az Uniós Ügynökségek Hálózata (EUAN) üdvözli az Európai Számvevőszék ellenőrzésének előzetes észrevételeit, amelynek keretében azt vizsgálták, hogy fennállnak-e azok a feltételek, amelyek lehetővé teszik az uniós ügynökségek számára megbízatásuk és célkitűzéseik sikeres teljesítését.

Az EUAN tudomásul veszi a Számvevőszék azon következtetését, miszerint az ügynökségek egyre fontosabb szerepet játszanak az uniós szakpolitikák megvalósításában, és központilag koordinálják a tagállamok eltérő érdekeinek közelítését annak érdekében, hogy közös szakpolitikai megoldásokat találjanak az EU számára. A Számvevőszék azt is megállapította, hogy az ügynökségek a források tekintetében korlátozott rugalmassággal rendelkeznek, részben azért, mert tervezési ciklusuk szorosan kapcsolódik a Bizottság költségvetési folyamatához. Továbbá megjegyezte, hogy az ügynökségeknek a változó igényeiknek megfelelő forrásokat kellene kapniuk, valamint hogy meg kell erősíteni az ügynökségek szakértői és hálózatépítési központokként betöltött szerepét.

A jelentés különösen fontos, tekintettel a kibővített megbízatásokra, valamint az ügynökségekkel szemben az érdekelt felek által támasztott fokozott elvárásokra. Ezzel párhuzamosan azonban csökkentették az ügynökségek erőforrásait, ami kockázatot jelent az ügynökségek kötelezettségeinek teljesítése szempontjából. Az EUAN üdvözli továbbá a Számvevőszék arra irányuló felhívását, hogy az ügynökségek számára rugalmasabb módon biztosítsanak forrásokat. Az elmúlt években végrehajtott következetes létszámcsökkentés és a rugalmassági követelmény hatása a jelenlegi COVID19-válság során vált nyilvánvalóvá, amelynek során számos ügynökségnek sürgősen reagálnia kellett, és ennek következtében jelentős forrásokat kellett fordítania az alapvető uniós koordináció és szakértelem biztosítására, hogy a világjárvány alatt könnyebbé váljon az európai és nemzeti döntéshozatal.

Az EUAN támogatja a Számvevőszék arra irányuló lépéseit, hogy egyszerűsítsék az ezen ellenőrzéshez kapcsolódó felülvizsgálati folyamatot, ugyanakkor az EUAN elismeri, hogy minden ügynökség saját jogi személyiséggel rendelkezik. Az EUAN hangsúlyozni kívánja, hogy szoros együttműködésre van szükség az ügynökségek és a Bizottság között az ajánlások megvalósíthatóságának értékelése során, mint például a végrehajtást megelőző értékelések előkészítő munkálatai, tekintettel az egyes ügynökségek egyedi hatáskörére, ideértve az irányító szerveik összetételében mutatkozó különbségeket is. El kell kerülni az univerzális megközelítést.

Végezetül az EUAN köszönetet kíván mondani a Számvevőszéknek az előzetes észrevételek kidolgozása során tanúsított konstruktív hozzáállásáért, és várakozással tekint az ügynökségekkel való együttműködés folytatása elé.

**Az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi
Ügynökség (EU-OSHA) válaszai**

A rendszeres költségvetési átvitelek oka az Ügynökség tevékenységeinek és szerződéseinek többéves jellege. Az előző évekről áthozott összegek törlési aránya nagyon alacsony. Az EU-OSHA új intézkedéseket vezet be a pénzügyi tervezés átláthatóságának növelése érdekében, ami segíti a pénzügyi forrásokkal való hatékony és eredményes gazdálkodást.

Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) válaszai



Valletta Harbour, 2020. július 20.

Az EASO válasza az Európai Számvevőszék előzetes észrevételeire: „Az uniós ügynökségek jövője – lehetőség a rugalmasság és az együttműködés fokozására”

Általános bevezető megjegyzésében az EASO elismerően nyilatkozik arról, hogy az Európai Számvevőszék alapos elemzést végzett azon területekkel kapcsolatban, amelyekben az uniós ügynökségek közvetlenül érdekeltek. Egyes előzetes észrevételek és ajánlások az ügynökségek mindegyikére vonatkoznak, az EASO ugyanakkor megemlíti, hogy magának az Európai Számvevőszéknek is nehézséget okoz, hogy összevesse a 37 uniós ügynökség eltérő szervezeti struktúráit, feladatait és kihívásait. Ezért az EASO óva int azzal kapcsolatban, hogy az egyszerűség kedvéért egyetlen általános megoldást alkalmazzanak az ügynökségek teljesítményének mérésére.

Az EASO az előzetes jelentés releváns szakaszaira/bekezdéseire vonatkozóan a következő célzott észrevételekre is szeretné felhívni a figyelmet:

Észrevételek

Az EASO válasza (29. bekezdés):

A 439/2010/EU rendelet¹ 46. cikke független külső értékelést ír elő, amely kiterjed az EASO-nak a menekültügyi gyakorlati együttműködésre és a KEMR-re gyakorolt hatására. Az EASO az igazgatótanács által a Bizottsággal egyetértésben adott megbízás alapján rendelte meg az Ügynökség független külső értékelését, amelyet az EY végzett el 2014-ben. Ez összhangban áll az EASO alapító rendeletének említett 46. cikkével áll. Ezen túlmenően a 46. cikk (2) bekezdése arról is rendelkezik, hogy az igazgatótanács a Bizottsággal egyetértésben dönt a jövőbeni értékelések időpontjairól.

Az Európai Bizottság 2016. május 4-én az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségéről és a 439/2010/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló rendeletre irányuló javaslatot terjesztett elő. Az új javaslat alapján – amelyről még folynak a tárgyalások uniós szinten – az Európai Bizottságnak az Ügynökség értékelését az új rendelet hatálybalépésétől számított három éven belül, majd azt követően ötévente kell elrendelnie, hogy felmérje különösen az Ügynökség és annak működési gyakorlatának hatását, hatékonyságát és eredményességét. Ennek az értékelésnek ki kell terjednie az Ügynökségnek a menekültügyi gyakorlati együttműködésre és a KEMR-re gyakorolt hatására. A Bizottság az értékelő jelentést és a jelentéssel kapcsolatos következtetéseit köteles megküldeni az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az igazgatótanácsnak. Az értékelés megállapításait közzé kell tenni.

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról.

Az EASO válasza (37. bekezdés):

Irányítási cselekvési tervében és a személyzet elkötelezettségére vonatkozó tervében az EASO intézkedéseket vezetett be az Ügynökségnél különösen 2018 első félévében tapasztalt magas fluktuációs arány csökkentése érdekében (a fluktuáció aránya 2018-ban 10% volt, 2019-ben pedig 5,76%^[1]). 2020. április végén 1,97% volt a fluktuációs arány, és úgy látszik, hogy ezzel a tendenciával éves szinten 7% alatt maradhat.

A különböző intézkedések bevezetésének célja egyrészt a munkaerő vonzása, másrészt a munkatársak megtartása az Ügynökségnél. Az intézkedések következő, nem teljes körű felsorolása magában foglalja az Ügynökség belső kommunikációjának megerősítését, a rugalmasabb munkafeltételeket – a munka és a családi élet összehangolását –, továbbá a személyzet tanulási és képzési lehetőségeinek növelését:

- *Az Ügynökség irányításának megerősítése a szervezeti struktúra átalakítása révén. A 2020. január 1-jén végrehajtott átalakítással az a cél, hogy szilárd keret jöjjön létre a rugalmas munkafolyamatokhoz és az Ügynökség hatékonyabb belső működéséhez, valamint szélesebb körben ismerjék meg és hasznosítsák az EASO tapasztalatait és szakismereteit.*
- *Nagyobb átláthatóság vezetői szinten, például a vezetőségi ülésekről készült jelentéseknek az intraneten történő közzététele tekintetében.*
- *Folyamatos törekvés a terepen operatív támogatást nyújtó kollégákkal való megfelelő kommunikáció biztosítására, pl. hetenkénti videóhívások segítségével.*
- *Nagyobb figyelmet kap a személyzeti bizottság tevékenysége.*
- *Rendszeres értekezletek a munkatársak számára a különböző osztályokon és főosztályokon.*
- *Rugalmas munkaidő és távmunka bevezetése.*
- *Kedvezőbb tanulmányi megállapodások.*
- *Az „irodán kívüli napok” és a csapatépítő tevékenységek számának növelése.*
- *Egy olyan kilépési eljárás kialakítása, amely lehetővé teszi az Ügynökségtől távozó munkatársak visszajelzéseinek és tapasztalatainak összegyűjtését.*

Az EASO vezetősége megállapította, hogy a közelmúltban kitört Covid19-járvány következtében az EASO létszámtervének végrehajtása tekintetében jelentős fennakadások és késedelmek komoly kockázata áll fenn. Az ügyvezető igazgató haladéktalanul kockázatcsökkentő intézkedéseket fogadott el és hajtott végre.

Az EASO válasza (39. bekezdés):

Az EASO alapító rendeletével összhangban a különösen nagy terhelésnek kitett tagállamok kérésére (13. cikk) műveleti terv alapján (18. cikk) menekültügyi támogató csoportok kirendelésére kerülhet sor. Az EASO alapító rendelete 13. cikkének (2) bekezdése szerint ilyen kérelemre reagálva az EASO a kérelmező tagállam vagy tagállamok részére koordinálhatja a szükséges technikai és operatív segítségnyújtást, valamint a menekültügyi támogató csoport korlátozott időre történő kirendelését.

Az EASO alapító rendeletének (annak 13., 15. és 16. cikkének) megfelelően az uniós tagállamoknak kérésre nemzeti szakértőket kell rendelkezésre bocsátaniuk a terhelésnek kitett uniós tagállamokban (pl. Máltán, Cipruson, Görögországban, Olaszországban). Mivel azonban a tagállami szakértők kirendelési aránya jelenleg csupán 8%-on áll, az EASO kénytelen (volt) alternatív megoldásokat találni a szükséges támogatás biztosítása érdekében. Erre az Európai Tanács 2016. októberi következtetése rámutatott. Ezért jött létre a kölcsönmunkaerő-modell.

^[1] 2019. december 31-i számadat.

Az EASO ebből a célból kölcsönmunkaerő biztosítására vonatkozó közbeszerzési szerződéseket kötött munkaerő-kölcsönző ügynökségekkel, beleértve a kölcsönmunkaerő rendelkezésre bocsátását az adott művelet helyéül szolgáló országokban (Málta, Olaszország, Görögország és Ciprus). Két kategóriába sorolható a kölcsönmunkaerő, amely feladatokat végez az EASO számára: a személyi állományt ideiglenesen helyettesítő kölcsönmunkaerő, aki az adminisztratív vonatkozású feladatok terén nyújt ideiglenes támogatást; és az uniós fogadóállomásokra kiküldött, a tagállami szakértőket ideiglenesen helyettesítő kölcsönmunkaerő, amely azon uniós tagállamokban nyújt segítséget, ahol arra különösen szükség van (Málta, Olaszország, Görögország és Ciprus). A közbeszerzési szerződésekre az uniós jog az irányadó, szükség esetén kiegészítve a művelet helyéül szolgáló ország jogával. Mindegyik joghatóság nemzeti szabályokat vezetett be a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről szóló, 2008. november 19-i 2008/104/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a nemzeti jogba való átültetésére.

Az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségéről szóló rendelettervezetben előirányzott menekültügyi szakértői készenléti állomány segíthet a szakértők kirendelésének elmaradásával kapcsolatos probléma jobb kezelésében, különösen olyan esetekben, amikor azonnali fellépésre van szükség olyan helyzetek megoldása érdekében, amelyek miatt a tagállamok menekültügyi és befogadási rendszereire aránytalanul nagy nyomás és rendkívül nagy teher nehezedik.

Az EASO válasza (42. bekezdés):

Az EASO tudomásul veszi és üdvözi a Számvevőszék észrevételét a tervezési ciklus időtartamával és azon kihívásokkal kapcsolatban, amelyeket ez jelenthet az ügynökségek, például az EASO számára, amelyek így némiképp kiszámíthatatlan és változó környezetben működnek.

Az EASO válasza (64. bekezdés):

Csak az online médiát (az érintett média olvasóit) tekintve az EASO jelenléte drasztikus növekedést mutat, a 2017-es 2,1 milliárdról 8,2 milliárdra ugrott 2019-ben. Valamennyi számadat (az alábbiakat is beleértve) a Meltwater Media Intelligence platformról származik.

Az EASO nem a cikkek számára, hanem inkább a közönség elérésére helyezi a hangsúlyt. A kis helyi médiumokban megjelenő cikkek kevés emberhez jutnak el, míg a hírügynökségek (Reuters, AFP, AP, ANSA stb.) és a jelentős nemzetközi és országos kiadványok egyetlen cikkét is milliók olvassák. A márkaismertség kiépítésének folytatása érdekében az EASO az utóbbiakra összpontosít. A Meltwater eszköz szerint 2018. január 1. és 2019. július vége között **10 773 cikk tett említést az EASO-ról** (szemben az említett 2226-tal). Ha csak a 2019. január és július közötti időszakot vesszük, az EASO 2,48 ezer cikkben szerepelt (ez több, mint a teljes hivatkozott referencia-időszak esetében).

Végezetül az EASO megjegyzi, hogy a hagyományos/online média mellett rendkívül nagy hangsúlyt helyez a közösségi médiában történő megjelenésre. Az EASO tisztában van azzal, hogy a mai kor embere rövid ideig koncentrál egy dologra, és a hagyományos média helyett általában inkább Facebook- vagy Twitter-fiókjára segítségével tájékozódik a hírekről. Ezt szem előtt tartva az EASO folyamatosan tartalommal tölti fel a fiókjait, jelentős méretű audiovizuális háttéranyaggal rendelkezik, és a közösségi médián keresztül rendszeresen nyújt tájékoztatást a tevékenységéről és megbízatásáról a polgároknak. Két példa:

- <https://twitter.com/i/status/1205095369870368770> (733 000 megjelenés a Twitteren; 1,5 millió megtekintés a Facebookon)
- <https://twitter.com/i/status/1182213348508753920> (777 000 megjelenés a Twitteren)

Az EASO válasza (65. bekezdés):

Az EASO egyetért a Számvevőszék arra vonatkozó észrevételével, hogy van még mit javítani az ügynökségeknek a költségvetési tárgyalások során tartott kulcsfontosságú megbeszélések kimeneteléről való tájékoztatása terén. Ide tartozik az EASO 2020-as költségvetése, amelyet a költségvetési hatóság az egyeztetések során 24,7 millió EUR összeggel csökkentett. Ennek következtében az EASO-ra nehéz feladat vár, hogy újra átgondolja számos tervezett tevékenységét, beleértve a programozási dokumentumaiban meghatározott operatív tervezést is.

Az EASO válasza (77. bekezdés):

Az EASO egyetért azzal, hogy előnyös érdemi együttműködést kialakítani az azonos szakpolitikai területen működő egyéb ügynökségekkel. Az EASO munkamegállapodást kötött számos bel- és igazságügyi ügynökséggel, többek között a Frontexszel, az FRA-val, az Europollal és az eu-LISA-val. Az EASO emellett továbbra is tevékenységeket folytat a Frontexszel és az eu-LISA-val fennálló együttműködési tervek alapján.

Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) válaszai

Az Európai Határ- és Partvédelmi

Ügynökség válasza

7. mező A Frontex visszatéréssel kapcsolatos költségvetése nem kizárólag a visszatérési műveletek támogatására szolgál. 2016-tól kezdődően a visszatérésre vonatkozó megbízatás a visszatérést megelőző tevékenységekre is kiterjed. A Frontex által támogatott valamennyi visszatérési művelet és visszatéréssel kapcsolatos tevékenység nagymértékben függ a tagállamok (főként a visszatérésre kötelezett személyek tényleges számától függő) rövid távú szükségleteken alapuló eseti kérelmeitől.

2019-ben a tendencia megfordult: a visszatérésre elkülönített költségvetés kezdetben 63 millió EUR-t, míg a végrehajtott költségvetés 67,4 millió EUR-t tett ki.

76. Az uniós szakpolitikai ciklus/EMPACT-keretrendszer megerősítette a bel- és igazságügyi ügynökségek közötti együttműködést. Ez a platform hozzájárult a kölcsönös kapcsolatok megszilárdításához, különösen az Europol, a Frontex, az Eurojust és a CEPOL között.

Az EFCA és az EMSA a 2017-ben aláírt háromoldalú munkamegállapodás alapján a parti őrséggel kapcsolatos kérdésekben működik együtt a Frontexszel. Az éves stratégiai tervet a három uniós ügynökség ügyvezető igazgatói által képviselt irányítóbizottság fogadja el.

Az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság (EFSA) válaszai

AZ EFSA VÁLASZA A SZÁMVEVŐSZÉK KÜLÖNJELENTÉSÉRE:

„AZ UNIÓS ÜGYNÖKSÉGEK JÖVŐJE – A NAGYOBB RUGALMASSÁG ÉS FOKOZOTTABB EGYÜTTMŰKÖDÉS LEHETŐSÉGEI”

ÉSZREVÉTELEK

Az ügynökségek inkább a teljesítménnyel kapcsolatos szempontokról adnak számot, azt azonban nem mérik világosan, hogy mennyiben járulnak hozzá az uniós szakpolitikához és együttműködéshez, és erről a polgárok sem kapnak tájékoztatást

57. Az EFSA ráfordítás és eredmény (operatív szintű eredmények), valamint a végeredmény és a közvetett hatás (stratégiai/szakpolitikai szintű eredmények) tekintetében is rendelkezik mutatókkal, amelyek átfogóan mérik az általános teljesítményt; ezek az egységes programozási dokumentumban és az éves tevékenységi jelentésben – amely dokumentumokban az ügynökségek esetében az általános szakpolitikai célkitűzések jutnak kifejezésre – világosan kapcsolódnak az EFSA alapító rendeletében és stratégiájában meghatározott célkitűzésekhez. Minthogy az ügynökségek (zömükben) részlegesen járulnak hozzá a szakpolitikák végrehajtásához, nincsenek abban a helyzetben, hogy közvetlenül mérhessék munkájuknak a szakpolitikai célkitűzésekre és úgy általában a társadalomra gyakorolt hatását; ez a Bizottság és a tagállami szakpolitikai döntéshozók feladata. Az EFSA és a többi ügynökség készséggel vállal részt ebben, amennyiben az érintett szakpolitikai döntéshozók kidolgozzák ennek kereteit. Az EFSA mindazonáltal már jelenleg is együttműködik partnerével, az Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatósággal a releváns szakpolitikai mutatók, például azok mérése érdekében, amelyek az érdekelt felek általi megítélésével, elégedettségével, valamint az ügynökség által biztosított szaktanácsadással és bizonyítékokkal kapcsolatosak.

A mutatók egy szervezet teljesítményét hivatottak mérni, amely, ahogy azt fentebb jeleztük, operatív (pl. ráfordítás és eredménye) és stratégiai (pl. végeredmények, hatások) szinten is jelentőséggel bír. Az operatív teljesítmény arról ad képet, amit egy szervezetnek ellenőrzése alatt kell tartania, míg a stratégiai teljesítmény azt mutatja, hogy egy szervezet mihez tud hozzájárulni, különösen az eredmények intervenciók logikáján egyre távolabb haladva (azaz a társadalmi/politikai hatás). Ezért nem meglepő, és az olyan ügynökségek esetében, mint az EFSA, helyes gyakorlatnak számít, hogy szakpolitikai szinten több operatív teljesítménymutatóval rendelkezzen, mint hatásra vonatkozó mutatóval.

A médiában kevés felületet kap és nemigen követik nyomon, hogy az ügynökségek mennyiben járulnak hozzá a szakpolitikákhoz és az együttműködéshez

63. A kockázati kommunikáció és az EFSA összes célközönségével, úgymint az iparral, a nem kormányzati szervezetekkel, a fogyasztókkal, a tudományos élet képviselőivel, a mezőgazdasági termelőkkel, a gyakorlati szakemberekkel és a forgalmazókkal való kapcsolattartás mindig fontos eleme volt az EFSA munkájának. A kockázati kommunikáció részét képezi az EFSA alapító rendeletében megállapított küldetésének, az EFSA

azonban sok erőfeszítést tett annak érdekében, hogy nyílt és átlátható kockázatértékelési folyamatokat alakítson ki, miközben az érdekelt felek bevonására is nagy hangsúlyt fektet. A nemrég elfogadott átláthatósági rendelet még több kockázati kommunikációt és szerepvállalást szorgalmaz. Az EFSA valamennyi eredménye nyilvánosan hozzáférhető. Az EFSA által partnereivel egyeztetve meghatározott kiemelt témakörök sokszor jelennek meg konkrét kampányokban, amelyek a lakosság érdeklődésére számot tartó élelmiszer-biztonsági kérdésekre hívják fel a figyelmet.

9. ábra – Az ügynökségek által közzétett hírek

64. Az EFSA tudományos eredményeit közzéteszi az EFSA folyóiratában (EFSA Journal). Az EFSA megbízásából vagy társfinanszírozásával végzett minden tevékenység eredményeit közzéteszik az EFSA kiegészítő kiadványaiban (EFSA Supporting Publications). Mindkét tudományos online folyóirat bárki által elérhető. Az EFSA Journal szerepel a kibővített természet- és műszaki tudományi idézettségi adatbázisban (Science Citation Index Expanded). A cikkek közzétételére folyamatosan kerül sor, azaz amint véglegesítenek egy tudományos eredményt.

A tagállamokkal való együttműködés elengedhetetlen, de nem mindig zökkenőmentes

71. Az EFSA szorosan együttműködik a tagállamok illetékes hatóságaival. Ezt több mechanizmus, többek között az alábbiak révén teszi:

A Tanácsadó Fórum, amely a tagállamok, Norvégia és Izland képviselőiből áll, tanácsokkal segíti az EFSA-t munkaprogramjának és prioritásainak kialakításában a tudományos együttműködés fokozása és a munkafeladatok megkettőzésének elkerülése érdekében. A Tanácsadó Fórum az EFSA és a tagállami hatóságok közötti tudományos szakvéleménybeli eltérések felfedésében, rendezésében, illetve megmagyarázásában is fontos szerepet játszik.

A kapcsolattartó pontok hálózata, amely az EFSA nagyköveteként van jelen a tagállamokban és segíti az EFSA és a Tanácsadó Fórum közötti együttműködést.

A tudományos hálózatok, amelyek egy adott témakör köré szerveződnek, és amelyeket a tagállamok, Norvégia és Izland képviselői alkotnak, az EFSA prioritásainak megfelelően támogatást nyújtanak tudományos kérdésekben, adatgyűjtéssel kapcsolatosan stb. A kommunikációs szakértői hálózat egy tudományos hálózat, tevékenységei főként kockázatkommunikációs kezdeményezésekre és koordinációra irányulnak.

Az EFSA a Tanácsadó Fórum tagjainak javaslata alapján listát vezet az illetékes tagállami szervezetekről a 178/2002/EK rendelet 36. cikkének megfelelően. A listán szereplő szervezeteket az EFSA a 2230/2004/EK bizottsági rendeletben foglaltak szerint megbízhatja feladatokkal. Az EFSA erre a célra pénzügyi támogatási mechanizmussal is rendelkezik, hogy támogassa az együttműködést ezekkel a szervezetekkel.

73. Az EFSA Tanácsadó Fórumának küldetésében meghatározott céljai között szerepel a szinergiák feltárása és a munkafeladatok megkettőzésének elkerülése is. E célok elérése érdekében az EFSA eszközökkel segíti a Tanácsadó Fórum tagjai és az EFSA között az információcserét a folyamatos és a tervezett kockázatértékelési tevékenységekről. Ez a tagállamokra nézve nem kötelező. A 178/2002/EK rendelet 30. cikke rendelkezik a tudományos kérdések megítélésében fennálló különbségek feltárásának és kezelésének mikéntjéről.

A tagállamokkal folytatott együttműködés másik fontos eszközül a tudományos hálózatok szolgálnak. E hálózatok az EFSA által javasolt és a Tanácsadó Fórum által jóváhagyott feladatkörrel jönnek létre (pl. GMO, mikrobiális kockázatok értékelése, vegyi anyagok ellenőrzésével kapcsolatos adatok gyűjtése, élelmiszer-fogyasztás stb.). A tagállamok képviselői tagjai e hálózatoknak. A hálózatok keretében végzett munka segíti az adatgyűjtést és az információcserét.

13. SZÖVEGDOBOZ AZ ECHA ÉS AZ EFSA – Hasonló feladatok, elégtelen együttműködés

Az Európai Bizottság közös megbízatást adott a két ügynökségnek azokon a területeken, amelyeken az EFSA és az ECHA is jelentős szaktudással rendelkezik. Ezzel bővülnek ki a REACH-rendelet rendelkezései.

Az Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóság más érintett főigazgatóságokkal közösen lépéseket tett a főigazgatóságok közötti és az ügynökségek közötti együttműködés elmélyítésére a szakterület szerint hozzá tartozó ügynökségek (EFSA, ECDC, EMA, állategészségügyi szolgálatok vezetői), valamint azon ügynökségek bevonásával, amelyek tevékenysége szorosan kapcsolódik az egészség és a környezetvédelem területéhez (ECHA, EEA). A cél a stratégiai összehangolás és közös projektek kidolgozása a közös szakterületeken.

Mindezen túlmenően a közöttük létrejött egyetértési megállapodás mellett az EFSA és az ECHA megbeszéléseket folytat felső vezetői szinten, hogy meghatározzák azokat a közös érdeklődésre számot tartó területeket, amelyek szinergiára vagy együttműködésre érdemesek. A folyamatos párbeszéd eddig több kézzelfogható eredményt hozott. Az ECHA például szolgáltatási szintre vonatkozó megállapodás keretében támogatást nyújt az EFSA-nak az egységes nemzetközi kémiai információs adatbázis (IUCLID) elkészítéséhez, amely adatkezelő szoftverként a dokumentációkban benyújtott adatok összegyűjtését és feldolgozását hivatott segíteni. A növényvédő szerek esetében egy kísérleti projekt már kedvező eredményekkel járt. Az ECHA-val ezen a területen folytatott együttműködés várhatóan egyszerűbbé teszi a dokumentációbenyújtás folyamatát az ipar számára.

Ezenkívül ha eltérő szabályozási keretek között, de ugyanazon vegyi anyagokkal dolgoznak, az ECHA és az EFSA folyamatosan tájékoztatják egymást és keresik az együttműködés lehetőségeit, például közös érdeklődésre számot tartó témakörök felmerülése esetén a szakértelem megosztásával, úgymint bizonyos vegyi anyagok értékelése.

Más területeken pedig élnek a szinergiák adta lehetőségekkel, például közös munkaerő-felvétel, közös szolgáltatásokra irányuló közös közbeszerzés, együttes hozzájárulás szakpolitikai kezdeményezésekhez stb.

Az ügynökségek nemzetközi kapcsolatok kiépítését célzó törekvései továbbra is korlátozottak

83. Az EFSA nemzetközi és harmadik országbeli szervezetekkel való kapcsolattartását alapító rendeletének, a 178/2002/EK rendelet rendelkezései foglalják keretbe. Gyakorlatilag az EFSA munkaprogramjának részét képezik a nemzetközi tudományos együttműködésre irányuló tevékenységek. E tevékenységeket az Európai Bizottsággal egyeztetve és a Bizottság tájékoztatásával tervezik, továbbá hozzájárulnak ahhoz, hogy jobb legyen az együttműködés az EU és az érintett nemzetközi szervezeteknek otthont adó harmadik országok között.

Az EFSA jelenleg a hatáskörébe tartozó kérdésekben több jelentős nemzetközi partnerrel folytat tudományos együttműködést. Az együttműködésre együttműködési vagy hasonló megállapodások keretében kerül sor. Az EFSA-nál külön erre a célra létrehozott csoport segíti a nemzetközi partnerekkel és nemzetközi szervezetekkel a kapcsolattartást.

AJÁNLÁSOK

2a. ajánlás – Az erőforrások rugalmasabb elosztása az ügynökségek között

Az EFSA véleménye szerint az erőforrásokat úgy lehetne rugalmasabban elosztani az ügynökségek között, ha felszámolnák a költségvetés és a létszámterv kettős korlátozását és megszüntetnék a létszámra vonatkozó felső határokat az Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek szerint foglalkoztatott szerződéses alkalmazottak esetében.

Azzal, hogy több ügynökség számára tennék lehetővé díjak beszedését, annak is megteremtenék a lehetőségét, hogy kevésbé függjenek az uniós hozzájárulástól (az Európai Parlament már felkérte a Bizottságot és az ügynökségeket arra, hogy vizsgálják meg közelebbről a díjbeszedés kérdését).

3a. ajánlás – Az irányítás javítása és beszámolás a teljesítményről

Az EFSA a teljesítmény alapján éves tevékenységi jelentésében már jelenleg is beszámol az (alapító rendelet célkitűzéseire és a többéves stratégiához kapcsolódó) szakpolitikai eredményekről. Minden éves tevékenységi jelentés nyilvánosan elérhető. Ezek a jelentések nagyobb összhangban állhatnak az ugyanazon szakpolitikai klaszterhez tartozó más ügynökségek és uniós intézmények jelentéseivel.

Az EFSA véleménye szerint az irányítás kereteinek javításához több ügynökségre kiterjedő irányítási struktúrákat lehetne meghatározni a szakpolitikai klasztereken belül (például egészségügy és környezetvédelem). Ezek az irányítótestületek a tervezett szakpolitikai célok mentén strukturálnák a különböző érdekelt felek várható hozzájárulásait, értékelnék a közös tervezést és teljesítményt, valamint lehetővé tennék szinergiák és közös szolgáltatások kialakítását.

4a. ajánlás – Az ügynökségek mint szaktudásmegosztó és hálózatépítő központok szerepének megerősítése

Ahhoz, hogy az ügynökségek közötti szorosabb együttműködés hatékony és következetes legyen, az EFSA szempontjából hasznos lenne, ha a Bizottság nagyobb szerepet vállalna egy összehangolt megközelítés kidolgozásában, amely a szakpolitikákat, a várható eredményeket, a legfontosabb eredményeket, az erőforrásokat és a feladatköröket az ügynökségek szakpolitikai klaszterein belül összekötő, kötelező érvényű keretben kerülne meghatározásra. Ez módot adna annak értékelésére, hogy a különböző ügynökségek mennyiben járultak hozzá egy meghatározott cél eléréséhez, egyúttal az általános hatékonyság növekedése mellett az együttműködést és a szinergiák megteremtését is kikényszerítené.

Az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala (EUIPO) válaszai

A Hivatal válaszai

53. A teljes mértékben önfinanszírozó ügynökségek – köztük a Hivatal – feletti közigazgatási ellenőrzést a jogalkotó által megállapított irányítási struktúrának megfelelően eltérően gyakorolják. Az EUIPO esetében a mentesítést a Hivatal költségvetési bizottsága adja meg, amely az Európai Parlament egy képviselőjéből, a Bizottság két képviselőjéből és a tagállamok egy-egy képviselőjéből áll. A Hivatal költségvetési bizottsága nemcsak pénzügyi és megfelelési szempontokra támaszkodik, hanem nagymértékben a teljesítménnyel kapcsolatos megfontolásokra is. A Hivatal kiforrott és jól megalapozott teljesítményirányítási rendszerrel rendelkezik. Emellett a felhasználói szövetségek megfigyelőként részt vesznek az igazgatótanács és a költségvetési bizottság ülésein, ami lehetővé teszi a széles körű nyilvános ellenőrzést.

A Hivatal költségvetés-végrehajtást szabályozó pénzügyi szabályzata a költségvetési keretrendeleten alapul, és azt az Európai Számvevőszékkel és az Európai Bizottsággal folytatott konzultációt követően a költségvetési bizottság hagyja jóvá. Emellett a Hivatal éves beszámolóját az Európai Számvevőszék ellenőrzi.

A közigazgatási ellenőrzés gyakorlásának módja közötti különbség abban a logikában rejlik, amely két különböző mentesítési modell alapjául szolgál. Az általános mentesítési eljárás célja ugyanis, hogy az adott szervezet az uniós költségvetésért felelős két hatóság, az Európai Parlament és a Tanács előtt elszámoltathatóvá tegye az uniós költségvetés végrehajtásáért. Azokban az esetekben, amikor nem kerül sor az uniós költségvetésből származó források bevonására, a jogalkotó úgy határozott, hogy az Európai Parlament és a Tanács nem felelős a mentesítésért. Ezt a különbséget az EU költségvetési tervezete¹ is elismeri, amely szerint az ügynökségek finanszírozási struktúrája (azaz hogy ténylegesen részesülnek-e hozzájárulásban az EU költségvetéséből) a költségvetési rendelet² 70. cikkének (4) bekezdésében foglaltak szerint az alkalmazandó mentesítési eljárásra is hatással van. Az EUIPO nem tartozik a költségvetési rendelet 70. cikke (4) bekezdésének hatálya alá, ezért a mentesítést a költségvetési bizottsága végzi (a Hivatal létesítő okirata 176. cikkének (2) bekezdése).

79. Az EUIPO és a CdT közötti együttműködés a konstruktív partnerség pozitív példája. Az EUIPO szorosan együttműködik a CdT-vel a 2019-2020 közötti időszakra szóló EUIPO-CdT együttműködési program keretében, amely a Központ számára 5 modernizációs projektet tartalmaz, amelyeket a két ügynökség közösen hajt végre.

¹ Az Európai Unió 2020-as pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetési tervezete (Munkadokumentum III. része – Az EU által létrehozott, jogi személyiséggel rendelkező szervek, valamint a köz- és magánszféra közötti partnerség).

² A két teljes mértékben önfinanszírozó ügynökség kivételével valamennyi decentralizált ügynökség számára a Tanács ajánlására az Európai Parlament ad mentesítést költségvetésük végrehajtása tekintetében.

Az Egységes Szanálási Testület (ESZT) válaszai

Az Egységes Szanálási Testület válasza

22 (5. ábra) Az Egységes Szanálási Testület esetében a Pénzügyi Stabilitás, a Pénzügyi Szolgáltatások és a Tőkepiaci Unió Főigazgatósága (DG FISMA) partner főigazgatóságként és a Bizottság felé kapcsolattartó pontként jár el (állandó megfigyelői státusszal a Testület ügyvezetői és plenáris ülésein). A DG FISMA nem felelős az Egységes Szanálási Testület működéséért, amely azonban elszámoltatható az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság felé az egységes szanálási mechanizmusról szóló rendelet végrehajtásáért.

29 (6. ábra) A 806/2014/EU rendelet 94. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bizottság háromévente jelentést tesz közzé, amelyben nem magát az Egységes Szanálási Testületet értékeli, hanem az egységes szanálási mechanizmusról szóló rendelet alkalmazását, különös hangsúlyt fektetve a belső piac zavartalan működésére gyakorolt potenciális hatás nyomon követésére.

53. Az Egységes Szanálási Testület értelmezése szerint a Számvevőszék a költségvetés végrehajtása tekintetében hivatkozik a teljes mértékben finanszírozott ügynökségek feletti korlátozott közigazgatási ellenőrzésre, míg az Egységes Szanálási Testület általános teljesítményének közigazgatási ellenőrzését az egységes szanálási mechanizmusról szóló rendelet különböző rendelkezései, különösen annak 45. és 46. cikke, valamint az Európai Parlament és az Egységes Szanálási Testület közötti, az elszámoltathatóságról és felügyeletről szóló megállapodás szabályozza.

Ellenőrző csoport

A Számvevőszék különjelentésekben mutatja be az uniós szakpolitikákra és programokra, illetve egy adott költségvetési területhez kapcsolódó, irányítással kapcsolatos kérdésekre irányuló ellenőrzéseinek eredményeit. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a piacszabályozás és versenyalapú gazdaság ellenőrzésére szakosodott, Alex Brenninkmeijer számvevőszéki tag elnökölte IV. Kamara végezte. Az ellenőrzést Alex Brenninkmeijer számvevőszéki tag vezette, Di Hai kabinetattasé, Friedemann Zippel ügyvezető, Eddy Struyvelt feladatfelelős, Joaquín Hernández Fernández, Arunas Juozulynas, Sevdalina Todorova, Julio Cesar Santin Santos, Benedicte Hemelaer, Christine Becker és Janis Gaisonoks számvevők támogatásával. A nagy adathalmazokkal kapcsolatos projektet Claudia Albanese, Varga Zsolt és Emmanuele Fossati adatkutatók hajtották végre. Nyelvi támogatás: Thomas Everett.



Alex
Brenninkmeijer



Di
Hai



Friedemann
Zippel



Eddy
Struyvelt



Joaquín Hernández
Fernández



Arunas
Juozulynas



Sevdalina
Todorova



Julio Cesar Santin
Santos



Christine
Becker



Janis
Gaisonoks

Kronológia

Esemény	Időpont
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	2019.2.26.
A jelentéstervezet hivatalos megküldése az Európai Bizottságnak (illetve más ellenőrzött szervezeteknek)	2020.4.30.
A végleges jelentés elfogadása az egyeztetési eljárás után	2020.07.28.
Az Európai Bizottság hivatalos válaszainak beérkezése az összes nyelven	2020.8.25.
Az Uniós Ügynökségek Hálózata (EUAN) hivatalos válaszainak beérkezése az összes nyelven	2020.8.3.
Az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (EU-OSHA) hivatalos válaszainak beérkezése az összes nyelven	2020.7.29.
Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) hivatalos válaszainak beérkezése az összes nyelven	2020.8.28.
Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) hivatalos válaszainak beérkezése az összes nyelven	2020.7.24.
Az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság (EFSA) hivatalos válaszainak beérkezése az összes nyelven	2020.7.5.
Az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala (EUIPO) hivatalos válaszainak beérkezése az összes nyelven	2020.8.3.
Az Egységes Szanálási Testület (ESZT) hivatalos válaszainak beérkezése az összes nyelven	2020.7.27.

SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2020.

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló [6–2019. sz. számvevőszéki határozat](#) szabályozza.

Ellenkező rendelkezés (pl. az egyedi szerzői jogi nyilatkozatokban foglaltak) hiányában az Európai Unió tulajdonában lévő számvevőszéki tartalmak a [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenc](#) alá tartoznak. Ennek értelmében a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett. A dokumentumok további felhasználásakor azok eredeti értelme és mondanivalója nem torzulhat. A Számvevőszék nem vonható felelősségre a továbbfelhasználás esetleges következményeiért.

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is láthatóak (például a Számvevőszék munkatársait ábrázoló képeken) vagy a tartalom harmadik fél munkáját ábrázolja, akkor az erre vonatkozó jogokat is meg kell szerezni. Amennyiben ez megtörtént, akkor a vonatkozó engedély érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és az abban foglalt, egyértelműen meghatározott felhasználási korlátozások érvényesek.

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, adott esetben közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni:

3. és 5. ábra: ikonok: [Pixel perfect](#), <https://flaticon.com>.

Az iparjogvédelem alatt álló szoftverek és dokumentumok – pl. szabadalmak, márkajelzések, bejegyzett formatervezési minták, logók és nevek – nem tartoznak a Számvevőszék továbbfelhasználási politikájának hatókörébe, így azok licencét a felhasználó nem kapja meg.

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alá tartozó intézményi weboldalai külső oldalakra mutató hivatkozásokat is tartalmaznak. Ezek nem tartoznak a Számvevőszék hatáskörébe, ezért ajánlott elolvasni az ott közzétett adatvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseket.

Az Európai Számvevőszék logójának használata

Az Európai Számvevőszék logója kizárólag a Számvevőszék előzetes hozzájárulásával használható fel.

PDF	ISBN 978-92-847-5170-9	doi:10.2865/34189	QJ-AB-20-019-HU-N
HTML	ISBN 978-92-847-5153-2	doi:10.2865/729016	QJ-AB-20-019-HU-Q

Miután a múltban főként az egyes ügynökségek teljesítményére összpontosított, a Számvevőszék elvégezte az Unió által annak támogatására bevezetett feltételek első átfogó értékelését, hogy az ügynökségek – valamennyi polgár javát szolgálva – ténylegesen megvalósítsák az uniós szakpolitikákat. Ellenőrzésünk rávilágított, hogy az ügynökségek létrehozásának, működésének és esetleges felszámolásának rugalmasabbá tételére van szükség.

Megállapítottuk azt is, hogy a tagállamok, az iparág, a Bizottság vagy más ügynökségek részéről kapott támogatás elégtelensége miatt egyes ügynökségek nem tudták teljes mértékben betölteni szerepüket. Javasataink a következők: a Bizottság és az ügynökségek mérjék fel nagyobb érzékenységgel, hogy életciklusuk alatt az ügynökségek mennyire koherensen működnek, és igazítsák ehhez a forrásokat; mérjék fel, hogy az irányítás terén vannak-e hatékonysági problémák és javítsák a teljesítménnyel kapcsolatos beszámolást, nem csak az ügynökségek tevékenységeire összpontosítva, hanem arra is, hogy azok milyen nagy mértékben járulnak hozzá a szakpolitikák végrehajtásához; továbbá segítsék elő az ügynökségek azon törekvéseit, hogy szakértői és hálózatépítési központokként működjenek együtt.

A Számvevőszék különjelentése az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Az Európai Unió
Kiadóhivatala

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx

Weboldal: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors