

SPRAWOZDANIE

dotyczące sprawozdania finansowego Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej za rok budżetowy 2015 wraz z odpowiedzią Agencji

(2016/C 449/39)

WPROWADZENIE

1. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (zwana dalej „Agencją”, inaczej „Frontex”) z siedzibą w Warszawie została ustanowiona rozporządzeniem Rady (WE) nr 2007/2004⁽¹⁾. Zadaniem Agencji jest koordynacja działań państw członkowskich w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi (wsparcie współpracy operacyjnej, pomoc techniczna i operacyjna, analiza ryzyka).

2. W tabeli przedstawiono najważniejsze dane liczbowe dotyczące Agencji⁽²⁾.

Tabela

Najważniejsze dane liczbowe dotyczące Agencji

	2014	2015
Budżet (w mln euro)	86,7	143,3
Łączna liczba personelu na dzień 31 grudnia ⁽¹⁾	311	309

⁽¹⁾ Personel obejmuje urzędników, pracowników zatrudnionych na czas określony i pracowników kontraktowych oraz oddelegowanych ekspertów krajowych.

Źródło: Dane przekazane przez Agencję.

INFORMACJE LEŻĄCE U PODSTAW POŚWIADCZENIA WIARYGODNOŚCI

3. Przyjęte przez Trybunał podejście kontrolne obejmuje analityczne procedury kontrolne, bezpośrednie badanie transakcji oraz ocenę kluczowych mechanizmów kontrolnych w stosowanych przez Agencję systemach nadzoru i kontroli. Elementami uzupełniającymi to podejście są dowody uzyskane na podstawie prac innych kontrolerów oraz analiza oświadczeń kierownictwa.

POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI

4. Na mocy postanowień art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Trybunał zbadał:

- a) roczne sprawozdanie finansowe Agencji obejmujące sprawozdanie finansowe⁽³⁾ oraz sprawozdanie z wykonania budżetu⁽⁴⁾ za rok budżetowy zakończony dnia 31 grudnia 2015 r.;
- b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania.

Zadania kierownictwa

5. Kierownictwo odpowiada za sporządzenie i rzetelną prezentację rocznego sprawozdania finansowego Agencji oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw⁽⁵⁾:

⁽¹⁾ Dz.U. L 349 z 25.11.2004, s. 1.

⁽²⁾ Więcej informacji na temat kompetencji i działalności Agencji można znaleźć na jej stronie internetowej: www.frontex.europa.eu.

⁽³⁾ Sprawozdanie finansowe składa się z bilansu oraz sprawozdania z finansowych wyników działalności, rachunku przepływów pieniężnych, zestawienia zmian w aktywach netto oraz opisu znaczących zasad (polityki) rachunkowości i informacji dodatkowej.

⁽⁴⁾ Sprawozdanie z wykonania budżetu obejmuje rachunek wyniku budżetowego wraz z załącznikiem.

⁽⁵⁾ Art. 39 i 50 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1271/2013 (Dz.U. L 328 z 7.12.2013, s. 42).

- a) Zadania kierownictwa w zakresie rocznego sprawozdania finansowego Agencji obejmują: zaprojektowanie, wdrożenie i utrzymywanie systemu kontroli wewnętrznej umożliwiającego sporządzenie i rzetelną prezentację sprawozdania finansowego, które nie zawiera istotnych zniekształceń spowodowanych nadużyciem lub błędem, a także wybór i stosowanie właściwych zasad (polityki) rachunkowości na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego Komisji⁽⁶⁾ oraz sporządzanie szacunków księgowych, które są racjonalne w danych okolicznościach. Dyrektor Wykonawczy zatwierdza roczne sprawozdanie finansowe Agencji po tym, jak zostanie ono sporządzone przez księgowego Agencji na podstawie wszystkich dostępnych informacji. Do sprawozdania finansowego księgowy dołącza oświadczenie, w którym stwierdza między innymi, że uzyskał wystarczającą pewność, że daje ono prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej Agencji we wszystkich istotnych aspektach.
- b) Zadania kierownictwa w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń i zgodności z zasadą należytego zarządzania finansami obejmują zaprojektowanie, wdrożenie i utrzymywanie skutecznego i wydajnego systemu kontroli wewnętrznej, w tym właściwego nadzoru, jak również podejmowanie odpowiednich działań w celu zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym oraz – w razie konieczności – podejmowanie kroków prawnych w celu odzyskania nienależnie wypłaconych lub niewłaściwie wykorzystanych środków finansowych.

Zadania Trybunału

6. Zadaniem Trybunału jest przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie⁽⁷⁾, na podstawie przeprowadzonej przez siebie kontroli, poświadczenia wiarygodności dotyczącego rocznego sprawozdania finansowego Agencji oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania. Trybunał przeprowadza kontrolę zgodnie z wydanymi przez IFAC Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej i kodeksem etyki oraz z Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli wydanymi przez INTOSAI (ISSAI). Zgodnie z tymi standardami Trybunał zobowiązany jest zaplanować i przeprowadzić kontrolę w taki sposób, aby uzyskać wystarczającą pewność, że roczne sprawozdanie finansowe Agencji nie zawiera istotnych zniekształceń, a leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe.

7. W ramach kontroli stosuje się procedury mające na celu uzyskanie dowodów kontroli potwierdzających kwoty i informacje zawarte w rocznym sprawozdaniu finansowym oraz legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw. Dobór procedur zależy od osądu kontrolera, w tym od oceny ryzyka wystąpienia – w wyniku nadużycia lub błędu – istotnego zniekształcenia w rocznym sprawozdaniu finansowym lub istotnej niezgodności transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania z wymogami przepisów Unii Europejskiej. W celu zaprojektowania procedur kontroli odpowiednich w danych okolicznościach kontroler, dokonując oceny ryzyka, bierze pod uwagę system kontroli wewnętrznej w zakresie dotyczącym sporządzania i rzetelnej prezentacji rocznego sprawozdania finansowego oraz systemy nadzoru i kontroli wprowadzone w celu zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania. Kontrola obejmuje także ocenę stosowności przyjętych zasad (polityki) rachunkowości oraz racjonalności sporządzonych szacunków księgowych, a także ocenę ogólnej prezentacji rocznego sprawozdania finansowego. Sporządzając niniejsze sprawozdanie zawierające poświadczenie wiarygodności, Trybunał uwzględnił wyniki badania sprawozdania finansowego Agencji przeprowadzonego przez niezależnego audytora zewnętrznego zgodnie z przepisami art. 208 ust. 4 rozporządzenia finansowego UE⁽⁸⁾.

8. Trybunał uznał, że uzyskane dowody kontroli stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania poświadczenia wiarygodności.

Uzasadnienie wydania opinii z zastrzeżeniem na temat wiarygodności rozliczeń

9. Agencja zbyt nisko oszacowała (o 1 723 336 euro) koszt zaliczki na usługi dotyczące monitorowania morskiego, który poniesiono w 2015 r., ale na który jeszcze nie wystawiono faktury. Niedooszacowanie to miało wpływ na rozliczenia międzyokresowe bierne i doprowadziło do istotnych zniekształceń w bilansie Agencji i jej sprawozdaniu z finansowych wyników działalności.

Opinia z zastrzeżeniem na temat wiarygodności rozliczeń

10. W opinii Trybunału, z wyjątkiem implikacji kwestii opisanych w sekcji na temat uzasadnienia wydania opinii z zastrzeżeniem, roczne sprawozdanie finansowe Agencji przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach jej sytuację finansową na dzień 31 grudnia 2015 r. oraz wyniki transakcji i przepływy pieniężne za kończący się tego dnia rok, zgodnie z przepisami jej regulaminu finansowego oraz z zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego Komisji.

⁽⁶⁾ Zasady rachunkowości przyjęte przez księgowego Komisji opierają się na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSAS) wydanych przez Międzynarodową Federację Księgowych, a w kwestiach nimi nieobjętych – na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości (MSR)/Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) wydanych przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości.

⁽⁷⁾ Art. 107 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 1271/2013.

⁽⁸⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1).

Opinia na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń

11. W opinii Trybunału transakcje leżące u podstaw rocznego sprawozdania finansowego Agencji za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2015 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

12. Przedstawione poniżej uwagi nie podważają opinii Trybunału.

UWAGI DOTYCZĄCE LEGALNOŚCI I PRAWIDŁOWOŚCI TRANSAKCJI

13. W ramach kontroli *ex post* dotyczącej Islandii, którą Agencja przeprowadziła w październiku 2015 r., wykryto nieprawidłowe płatności na kwotę 1,4 mln euro, związane z amortyzacją statku wodnego wykorzystywanego w siedmiu wspólnych operacjach od 2011 do 2015 r. Islandzka straż przybrzeżna zwróciła się o zwrot z tytułu amortyzacji tego statku, mimo że minął już okres użyteczności przewidziany zgodnie z wytycznymi Agencji. Agencja ma wprawdzie prawo odzyskać nieprawidłowe płatności dokonane w ciągu ostatnich pięciu lat, jednak ogłosiła, że odzyska jedynie płatności dokonane od stycznia 2015 r., wynoszące 0,6 mln euro.

14. Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ISF) został ustanowiony na lata 2014–2020. Składają się na niego dwa instrumenty – Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego dotyczący granic i wiz oraz dotyczący policji – w ramach których udostępniono odpowiednio 2,8 mld euro i 1 mld euro na finansowanie działań. W ramach funduszu dotyczącego granic i wiz Komisja zwraca państwom członkowskim koszty zakupu środków transportu, takich jak pojazdy i statki wodne, jak również bieżące koszty ich konserwacji i zużycia paliwa. Agencja również zwraca takie koszty uczestnikom wspólnych operacji. Istnieje więc nierozwiązany dotąd problem ryzyka podwójnego finansowania⁽⁹⁾.

UWAGI DOTYCZĄCE ZARZĄDZANIA BUDŻETEM

15. W tytule II (wydatki administracyjne) i tytule III (wydatki operacyjne) stwierdzono wysoki poziom przeniesień. W tytule II wyniosły one 3,2 mln euro, co stanowi 38 % środków, na które zaciągnięto zobowiązania w tym tytule (w 2014 r. było to 4,5 mln euro, czyli 36 %), a w tytule III – 40,2 mln euro, czyli 35 % środków (w 2014 r. było to 28,4 mln euro, czyli 44 %). Główną przyczyną przeniesień w tytule II były umowy na usługi informatyczne wykraczające poza koniec roku budżetowego, natomiast w tytule III było to spowodowane wieloletnim charakterem operacji Agencji.

INNE UWAGI

16. Państwa uczestniczące w operacjach na granicach deklarują poniesione koszty na podstawie formularzy deklaracji kosztów, obejmujących „wydatki stałe” (amortyzacja i konserwacja), „wydatki zmienne” (głównie paliwo) oraz „koszty delegacji” (głównie diety i inne wydatki związane z załogą). Zadeklarowane koszty opierają się na rzeczywistych wartościach i są podawane zgodnie z krajowymi normami, co prowadzi do zróżnicowanego podejścia wśród państw uczestniczących i tworzy szczególnie uciążliwy system dla wszystkich zaangażowanych podmiotów. W sprawozdaniu specjalnym nr 12/2016 Trybunał zalecił agencjom korzystanie we wszystkich stosownych przypadkach z form kosztów uproszczonych w celu uniknięcia tego rodzaju przypadków braku wydajności⁽¹⁰⁾.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z ZESZŁOROCZNYMI UWAGAMI

17. Przegląd działań naprawczych podjętych w wyniku uwag zgłoszonych przez Trybunał w roku poprzednim przedstawiono w załączniku.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczył Baudilio TOMÉ MUGURUZA, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 4 października 2016 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

⁽⁹⁾ Trybunał odniósł się do tego ryzyka w pkt 39 i zaleceniu 4 sprawozdania specjalnego nr 15/2014 „Fundusz Granic Zewnętrznych przyczynił się do większej solidarności finansowej, lecz konieczne jest znalezienie lepszych metod pomiaru wyników Funduszu i dalsze zwiększenie jego wartości dodanej UE”.

⁽¹⁰⁾ Zalecenie 1 sprawozdania specjalnego Trybunału nr 12/2016 „Agencje nie zawsze wykorzystują dotacje we właściwy i jednoznacznie skuteczny sposób”.

ZAŁĄCZNIK

Działania podjęte w związku z zeszłorocznymi uwagami

Rok	Uwagi Trybunału	Działania naprawcze (zrealizowane/w trakcie realizacji/ niepodjęte/brak danych lub nie dotyczy)
2012	W zbadanych procedurach rekrutacyjnych stwierdzono poważne niedociągnięcia w zakresie przejrzystości i równego traktowania kandydatów: pytania na egzaminy pisemne i rozmowy kwalifikacyjne były ustalane po przystąpieniu do badania kandydatur przez komisję selekcyjną; nie określano progów punktowych warunkujących dopuszczenie do egzaminów pisemnych i do rozmowy kwalifikacyjnej oraz umieszczenie na listach odpowiednich kandydatów; komisja selekcyjna nie udokumentowała wszystkich swoich posiedzeń i decyzji.	w trakcie realizacji
2013	Uzgodnienie przedstawionych przez dostawców zestawień na koniec roku przysporzyło znacznych trudności. Istnieje potrzeba bardziej regularnego monitorowania sald dostawców i wcześniejszego analizowania różnic.	w trakcie realizacji
2013	Agencja rozpoczęła działalność w 2005 r. i do tej pory funkcjonuje na podstawie korespondencji i wymiany ustaleń z przyjmującym ją państwem członkowskim. Nie podpisano jednak kompleksowej umowy w sprawie siedziby pomiędzy Agencją a państwem członkowskim. Umowa taka przyczyniłaby się do dalszego zwiększenia przejrzystości co do warunków prowadzenia działalności przez Agencję i jej personel.	w trakcie realizacji
2014	Zauważono znaczną poprawę w kontrolach <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> dotyczących wydatków deklarowanych przez kraje współpracujące w ramach umów o udzielenie dotacji. Dokumentacja na poparcie deklarowanych wydatków przekazana przez kraje współpracujące nie zawsze jest jednak wystarczająca. Ponadto nie wymagano żadnych świadectw kontroli, pomimo że przepisy wykonawcze do rozporządzenia finansowego UE zalecają dostarczenie takiego świadectwa w przypadku dotacji powyżej określonego progu ⁽¹⁾ . Świadectwa kontroli zwiększyłyby stopień pewności co do legalności i prawidłowości transakcji związanych z dotacjami.	w trakcie realizacji
2014	W tytule II (wydatki administracyjne) i tytule III (wydatki operacyjne) stwierdzono wysoki poziom przeniesień. W tytule II wyniosły one 4,5 mln euro, co stanowi 36 % środków, na które zaciągnięto zobowiązania w tym tytule (w 2013 r. było to 2,4 mln euro, czyli 27 %), a w tytule III – 28,4 mln euro, czyli 44 % środków (w 2013 r. było to 29,2 mln euro, czyli 47 %). W tytule II główną przyczyną przeniesień były dokonane na koniec roku zakupy związane z przeprowadzką Agencji do nowego budynku w grudniu 2014 r. W przypadku tytułu III wynikało to przede wszystkim z wieloletniego charakteru operacji Agencji i z przyjęcia w październiku 2014 r. dodatkowego budżetu w wysokości 4,2 mln euro.	nie dotyczy
2014	Duża i wciąż rosnąca liczba umów o udzielenie dotacji oraz zakres związanych z tymi umowami wydatków, które podlegają weryfikacji i zwrotowi przez Agencję, rodzi pytanie, czy można zastosować bardziej wydajne i efektywne kosztowo alternatywne mechanizmy finansowania.	niepodjęte ⁽²⁾

Rok	Uwagi Trybunału	Działania naprawcze (zrealizowane/w trakcie realizacji/ niepodjęte/brak danych lub nie dotyczy)
2014	Należy dopracować obliczanie składek wpływających od państw stowarzyszonych w ramach Schengen (Szwajcarii, Liechtensteinu, Islandii i Norwegii), tak aby lepiej odzwierciedlały odnośne przepisy prawa ⁽³⁾ . Przykładowo składki powinny być obliczane na podstawie ostatecznych dotacji rocznych otrzymanych od Komisji Europejskiej, a nie dotacji zaplanowanych w budżecie.	w trakcie realizacji
2014	Wysokość składek wpływających do budżetu Agencji ze Zjednoczonego Królestwa i Irlandii (które są krajami spoza strefy Schengen) pozostawał niezmienny przez wiele lat pomimo znacznie zwiększającego się zakresu działań, w jakie te kraje są zaangażowane. Należy więc dokonać zaległej weryfikacji wysokości składek tych państw.	zrealizowane

⁽¹⁾ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 (Dz.U. L 362 z 31.12.2012, s. 1).

⁽²⁾ Art. 3 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 (Dz.U. L 349 z 25.11.2004, s. 1) ogranicza formy współfinansowania wspólnych operacji przez Agencję do dotacji.

⁽³⁾ Porozumienie między Wspólnotą Europejską, z jednej strony, a Konfederacją Szwajcarską i Księstwem Liechtensteinu, z drugiej strony, w sprawie warunków uczestnictwa tych państw w działaniach Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. L 243 z 16.9.2010, s. 4); Porozumienie między Wspólnotą Europejską a Republiką Islandii i Królestwem Norwegii w sprawie warunków uczestnictwa tych państw w Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. L 188 z 20.7.2007, s. 19).

ODPOWIEDŹ AGENCJI

9. Agencja będzie w dalszym ciągu ulepszać swoją procedurę szacowania przyszłych kosztów.

13. Zasady wykonawcze rozporządzenia finansowego Fronteksu stanowią, że urzędnik zatwierdzający może uchylić odzyskiwanie określonej kwoty, gdy jej odzyskanie jest niezgodne z zasadą proporcjonalności. Zgodnie z tą zasadą i po zasięgnięciu zewnętrznej porady prawnej urzędnik zatwierdzający ogłosił odzyskanie 0,6 mln euro; środki do odzyskania obejmują dotacje przyznane od 2014 r. Ogłosił również, że z tego samego powodu nie dojdzie do zwrotu 0,2 mln euro należnych w 2016 r.

14. W 2016 r. środki zaradcze wprowadzone we współpracy z DG do Spraw Wewnętrznych obejmują jak dotąd dostęp do bazy danych ISF, w ramach której udostępniono wszystkie plany i sprawozdania beneficjentów. DG do Spraw Wewnętrznych zamierza jesienią 2016 r. zaprosić Frontex do Komitetu ds. Funduszy Azyłu, Migracji i Integracji oraz Bezpieczeństwa Wewnętrznego, aby Agencja mogła przedstawić sytuację ze swojego punktu widzenia i ją omówić z państwami członkowskimi.

15. Frontex przyjmuje do wiadomości objaśnienia Trybunału dotyczące kwot przeniesień. Agencja będzie kontynuować starania na rzecz zmniejszenia kwot przeniesień, aby w większym stopniu przestrzegać zasady jednoroczności.

16. Stosowany system zwrotu kosztów ma na celu zapewnienie równego traktowania beneficjentów, jako że te same kategorie kosztów mogą być finansowane dla każdego z nich.

Jednakże Agencja zgadza się z Trybunałem, że zwrot kosztów na podstawie wartości rzeczywistych jest uciążliwy, a wprowadzenie kosztów jednostkowych jest realną opcją, którą Agencja będzie realizować. Ponadto propozycja dotycząca Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej może prawdopodobnie spowodować zniesienie obowiązku stosowania dotacji, co utoruje drogę dla stosowania nowych mechanizmów finansowania dla agencji, poza dotacjami.
