

## SPRAWOZDANIE

## dotyczące sprawozdania finansowego Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej za rok budżetowy 2011 wraz z odpowiedziami Agencji

(2012/C 388/34)

## WPROWADZENIE

1. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (zwana dalej „Agencją”) z siedzibą w Warszawie została ustanowiona rozporządzeniem Rady (WE) nr 2007/2004<sup>(1)</sup>. Zadaniem Agencji jest koordynacja działań państw członkowskich w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi (wsparcie współpracy operacyjnej, pomoc techniczna i operacyjna, analiza ryzyka)<sup>(2)</sup>.

## INFORMACJE LEŻĄCE U PODSTAW POŚWIADCZENIA WIARYGODNOŚCI

2. 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 (w stosownych przypadkach) oraz analiza oświadczeń kierownictwa.

## POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI

3. Na mocy postanowień art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Trybunał zbadał roczne sprawozdanie finansowe<sup>(3)</sup> Agencji obejmujące „sprawozdanie finansowe”<sup>(4)</sup> oraz „sprawozdanie z wykonania budżetu”<sup>(5)</sup> za rok budżetowy zakończony 31 grudnia 2011 r., jak również zbadał legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania.

## Zadania kierownictwa

4. Jako urzędnik zatwierdzający, dyrektor realizuje dochody i wydatki budżetu zgodnie z regulaminem finansowym Agencji, na własną odpowiedzialność oraz w granicach zatwierdzonych środków<sup>(6)</sup>. Dyrektor odpowiada za ustanowienie<sup>(7)</sup> struktury organizacyjnej oraz systemów

i procedur zarządzania i kontroli wewnętrznej umożliwiających sporządzanie ostatecznych sprawozdań finansowych<sup>(8)</sup>, które nie zawierają istotnych zniekształceń spowodowanych nadużyciem lub błędem, a także za zapewnienie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw tych sprawozdań.

## Zadania Trybunału

5. Zadaniem Trybunału jest przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie<sup>(9)</sup>, na podstawie przeprowadzonej przez siebie kontroli, poświadczenia wiarygodności dotyczącego rocznego sprawozdania finansowego Agencji oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania.

6. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z wydanymi przez IFAC Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej i kodeksami 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 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 sprawozdaniu finansowym oraz legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw. Wybór tych procedur zależy od osądu kontrolera, w tym od oceny ryzyka wystąpienia – w wyniku nadużycia lub błędu – istotnych zniekształceń sprawozdania finansowego lub istotnej niezgodności transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania z wymogami przepisów Unii Europejskiej. W celu opracowania procedur kontroli stosownych do okoliczności Trybunał, dokonując oceny ryzyka, bierze pod uwagę wykorzystywany do sporządzania i rzetelnej prezentacji sprawozdań finansowych system kontroli wewnętrznej oraz systemu nadzoru i kontroli wprowadzone celem zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw tych sprawozdań. Kontrola obejmuje także ocenę stosowności przyjętych zasad rachunkowości oraz racjonalności sporządzonych szacunków księgowych, a także ocenę ogólnej prezentacji sprawozdania finansowego.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 349 z 25.11.2004, s. 1.

<sup>(2)</sup> Do celów informacyjnych w załączniku skrótoowo przedstawiono kompetencje i działania Agencji.

<sup>(3)</sup> Do sprawozdania tego dołączone jest sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami w ciągu roku, zawierające więcej informacji dotyczących wykonania budżetu i zarządzania nim.

<sup>(4)</sup> Sprawozdanie finansowe składa się z bilansu oraz rachunku dochodów i wydatków, rachunku przepływów pieniężnych, zestawienia zmian w aktywach netto oraz opisu istotnych zasad rachunkowości i innych informacji dodatkowych.

<sup>(5)</sup> Sprawozdanie z wykonania budżetu obejmuje rachunek wyniku budżetowego wraz z załącznikiem.

<sup>(6)</sup> Art. 33 rozporządzenia Komisji (WE, Euratom) nr 2343/2002 (Dz.U. L 357 z 31.12.2002, s. 72).

<sup>(7)</sup> Art. 38 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 2343/2002.

<sup>(8)</sup> Zasady przedstawiania przez agencje sprawozdania finansowego oraz prowadzenia przez nie rachunkowości określone są w rozdziałach 1 i 2 tytułu VII rozporządzenia (WE, Euratom) nr 2343/2002 ostatnio zmienionego rozporządzeniem (WE, Euratom) nr 652/2008 (Dz.U. L 181 z 10.7.2008, s. 23) i w tej postaci zostały włączone do regulaminu finansowego Agencji.

<sup>(9)</sup> Art. 185 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1).

8. Trybunał uznał, że uzyskane dowody kontroli są wystarczające i właściwe, aby stanowić podstawę do wydania poniższych opinii.

#### **Opinia na temat wiarygodności rozliczeń**

9. W opinii Trybunału roczne sprawozdanie finansowe Agencji<sup>(10)</sup> rzetelnie przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, jej sytuację finansową na dzień 31 grudnia 2011 r. oraz wyniki jej transakcji i przepływy pieniężne za kończący się tego dnia rok, zgodnie z przepisami jej regulaminu finansowego oraz z zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego Komisji<sup>(11)</sup>.

#### **Opinia na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń**

10. W opinii Trybunału transakcje leżące u podstaw rocznego sprawozdania finansowego Agencji za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2011 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

11. Przedstawione poniżej uwagi nie podważają opinii Trybunału.

#### **UWAGI DOTYCZĄCE ZARZĄDZANIA BUDŻETEM I FINANSAMI**

12. Budżet Agencji na 2011 r. wyniósł 118,2 mln euro, z czego 38,7 mln euro (33 %) zostało przeniesionych na rok 2012. Przeniesione środki związane z tytułem III (wydatki

operacyjne) wyniosły 36 mln euro (41 %). Podobnie jak w roku ubiegłym poziom przeniesień jest zbyt wysoki i niezgodny z zasadą jednoroczności budżetu.

13. W obrębie łącznej kwoty przeniesień Agencja przeniosła zobowiązania globalne w wysokości 5,1 mln euro. Regulamin finansowy Agencji nie zapewnia jednak wyraźnej podstawy dla takiego przeniesienia<sup>(12)</sup>.

#### **UWAGI DOTYCZĄCE KLUCZOWYCH MECHANIZMÓW KONTROLNYCH W STOSOWANYCH PRZEZ AGENCJĘ SYSTEMACH NADZORU I KONTROLI**

14. W 2011 r. Agencja sfinansowała dotacje dla wspólnych działań w kwocie 74 mln euro. W ramach weryfikacji wydatków deklarowanych przez beneficjentów (państwa członkowskie i kraje stowarzyszone w ramach Układu z Schengen) Agencja, mimo przeprowadzania kontroli racjonalności, zwykle nie wymaga dokumentacji towarzyszącej, która pozwoliłaby ograniczyć ryzyko niewykrycia wydatków niekwalifikowalnych.

15. Podobnie jak w roku ubiegłym, system rachunkowości Agencji nie został jeszcze zatwierdzony przez księgowego.

16. Zidentyfikowano uchybienia kontroli wewnętrznej w zakresie zarządzania środkami trwałymi. Nie istnieje procedura związana ze zbyciem aktywów trwałych, a spis z natury nie jest kompletny.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczył Louis GALEA, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 5 września 2012 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

<sup>(10)</sup> Ostateczna wersja rocznego sprawozdania finansowego została sporządzona w dniu 20 czerwca 2012 r. i wpłynęła do Trybunału w dniu 11 lipca 2012 r. Ostateczna wersja rocznego sprawozdania finansowego skonsolidowana ze sprawozdaniem Komisji publikowana jest w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* do 15 listopada następnego roku. Znajduje się ona na następującej stronie internetowej: <http://eca.europa.eu> lub <http://www.frontex.europa.eu/>

<sup>(11)</sup> 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.

<sup>(12)</sup> Art. 62 ust. 2 regulaminu finansowego Agencji stanowi: „Globalne zobowiązania budżetowe pokrywają całkowity koszt odpowiednich indywidualnych zobowiązań prawnych podjętych do dnia 31 grudnia roku n + 1”. Ani rozporządzenie finansowe UE ani regulamin finansowy Agencji nie są precyzyjne względem zastosowania globalnych zobowiązań dla środków niezróżnicowanych. Agencja wykorzystwała globalne zobowiązania, aby uzasadnić automatyczne przeniesienie środków niezróżnicowanych.

## ZAŁĄCZNIK

## Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Warszawa)

## Kompetencje i zadania

<p><b>Zakres kompetencji Unii według Traktatu</b></p> <p>(art. 74 i art. 77 ust. 2 lit b) i d) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)</p>	<p>Art. 74: „Rada przyjmuje środki w celu zapewnienia współpracy administracyjnej między właściwymi służbami państw członkowskich w dziedzinach, o których mowa w niniejszym tytule, jak również między tymi służbami a Komisją. [...]”</p> <p>Art. 77 ust. 2: „[...] Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, przyjmują środki dotyczące:</p> <p>[...] b) kontroli, którym podlegają osoby przekraczające granice zewnętrzne;</p> <p>[...] d) wszelkich środków niezbędnych dla stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi [...]”.</p>
<p><b>Kompetencje Agencji</b></p> <p>(rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 zmienione rozporządzeniem (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011)</p> <p>(ostatnia zmiana weszła w życie w dniu 12.12.2011; zawartość tabeli przedstawia sytuację po tej ostatniej zmianie)</p>	<p><b>Cele</b></p> <p>Agencja została ustanowiona w celu poprawy zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami państw członkowskich UE.</p> <p><b>Główne zadania</b></p> <p>a) koordynacja współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi;</p> <p>b) wspomaganie państw członkowskich w szkoleniach krajowych funkcjonariuszy straży granicznej, w tym w ustanowieniu wspólnych standardów szkoleniowych;</p> <p>c) przeprowadzanie analizy ryzyka, w tym oceny zdolności państw członkowskich do sprostania zagrożeniom i presji na ich granicach zewnętrznych;</p> <p>d) udział w rozwoju badań mających znaczenie dla kontroli i ochrony granic zewnętrznych;</p> <p>e) wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej, w szczególności państw członkowskich stojących w obliczu szczególnej i nieproporcjonalnej presji;</p> <p>f) udzielanie państwom członkowskim niezbędnego wsparcia, w tym, na wniosek, zapewnianie koordynacji lub organizacji wspólnych operacji powrotowych;</p> <p>g) ustanawianie europejskich zespołów straży granicznej, których funkcjonariusze będą oddelegowywani do wspólnych operacji, projektów pilotażowych lub szybkich interwencji;</p> <p>h) opracowywanie i wdrażanie systemów informacyjnych w celu wymiany informacji, w tym sieci informowania i koordynacji;</p> <p>i) zapewnianie niezbędnej pomocy w opracowywaniu i wdrażaniu europejskiego systemu nadzoru granic (EUROSUR).</p>
<p><b>Zarządzanie</b></p>	<p><b>Zarząd</b></p> <p><b>Skład:</b></p> <p>po jednym przedstawicielu z każdego państwa członkowskiego, dwóch przedstawicieli Komisji i po jednym przedstawicielu z każdego kraju stowarzyszonego w ramach Układu z Schengen (Islandia, Norwegia, Szwajcaria i Liechtenstein).</p> <p><b>Zadania:</b></p> <p>a) mianuje Dyrektora Wykonawczego;</p> <p>b) przyjmuje sprawozdanie ogólne Agencji;</p>

	<p>c) przyjmuje program pracy Agencji;</p> <p>d) określa procedury podejmowania decyzji związanych z zadaniami operacyjnymi Agencji;</p> <p>e) sprawuje funkcje związane z budżetem Agencji;</p> <p>f) sprawuje władzę dyscyplinarną nad dyrektorem wykonawczym lub jego zastępcą;</p> <p>g) określa regulamin;</p> <p>h) określa strukturę organizacyjną Agencji i przyjmuje politykę kadrową Agencji;</p> <p>i) przyjmuje wieloletni plan Agencji.</p> <p><b>Dyrektor Naczelny</b></p> <p>Mianowany przez Zarząd na wniosek Komisji.</p> <p><b>Kontrola zewnętrzna</b></p> <p>Europejski Trybunał Obrachunkowy.</p> <p><b>Organ udzielający absolutorium z wykonania budżetu</b></p> <p>Parlament działający na zalecenie Rady.</p>
<p><b>Środki udostępnione Agencji w roku 2011 (2010)</b></p>	<p><b>Ostateczny budżet</b></p> <p>118,2 (93,2) mln euro</p> <p>dotacja Unii 111 (89,1) mln euro</p> <p><b>Zatrudnienie na dzień 31 grudnia 2011 r.</b></p> <p><i>W planie zatrudnienia:</i></p> <p>Przewidziana liczba pracowników zatrudnionych na czas określony: 143 (143), z czego obsadzonych: 141 (139)</p> <p><i>Inne stanowiska:</i></p> <p>Przewidziana liczba pracowników kontraktowych: 88 (79), z czego obsadzonych: 85 (79)</p> <p>Przewidziana liczba oddelegowanych ekspertów krajowych: 83 (76), z czego obsadzonych: 78 (76)</p> <p>Liczba pracowników ogółem: 314 (298), z czego obsadzonych: 304 (294)</p> <p>z czego wykonujący zadania: operacyjne: 214 (203), administracyjne: 90 (91)</p>
<p><b>Produkty i usługi w roku 2011 (2010)</b></p>	<p><b>Analiza ryzyka</b> – sporządzono 20 (14) ocen strategicznych, 4 (4) sprawozdania kwartalne, 469 (294) analizy na potrzeby wspólnych działań (w tym tygodniowe komunikaty oraz nowe rodzaje sprawozdań mające na celu poprawę działań pod względem operacyjnym oraz reakcji), 112 (64) sprawozdania innego rodzaju, w tym dokumenty informacyjne dla kierownictwa Agencji, Komisji UE i innych instytucji; opublikowano 6 sprawozdań strategicznych dla ogółu społeczeństwa poprzez stronę internetową Agencji. W 2011 r. sfinalizowano kompleksową aktualizację wspólnego zintegrowanego modelu analizy ryzyka (CIRAM v 2.0). 4 (4) regularne spotkania sieci ds. analizy ryzyka Agencji, 2 spotkania dotyczące taktycznej analizy ryzyka i 5 (2) regionalnych spotkań ekspertów.</p> <p><b>Jednostka ds. Wspólnych Działań</b> zorganizowała 19 (17) wspólnych działań, 14 (9) projektów pilotażowych i 15 (4) konferencje. Ponadto w ramach koordynowanych przez Agencję 42 (40) wspólnych działań dotyczących powrotów wróciło 2 059 (2 038) osób. W marcu 2011 r. sfinalizowano operację zespołu szybkiej interwencji na granicach UE (RABIT), która rozpoczęła się w listopadzie 2010 r. Ogólna intensywność działalności wzrosła: łączna liczba dni operacyjnych w ramach wszystkich wspólnych działań wyniosła 7 754 (6 471), a skumulowana liczba operacyjnych osobodni wzrosła do 105 038 (54 976).</p>

**Centrum Sytuacyjne Fronteksu** sporządziło 1 900 (500) sprawozdań sytuacyjnych, raportów skróconych i powiadomień o sfalszowanych dokumentach oraz 11 (14) raportów informacyjnych na temat misji dla odbiorców wewnętrznych i zewnętrznych. Codzienne biuletyny dostarczano na 400 (350) kont. Centrum Sytuacyjne Fronteksu, jako pojedynczy punkt kontaktu do celów wymiany informacji z zewnętrznymi odbiorcami, przetworzyło około 24 000 (20 000) pozycji korespondencji i wdrożyło punkt kompleksowej obsługi (Frontex One-Stop-Shop), portal internetowy służący do wymiany informacji, zrzeszający 35 (30) krajów i 2 600 (900) użytkowników.

Oprócz intensywnego udziału w programie EUROSUR całkowicie lub częściowo opracowano lub wdrożono 4 projekty mające na celu automatyzację procesów.

**Jednostka ds. Szkoleń** zorganizowała 223 (176) działania, w których wzięło udział 3 490 (4 015) osób (eksperti ds. szkoleń, uczestnicy szkolenia) w ramach 20 (18) projektów; zainteresowane podmioty przeznaczyły łącznie 12 947 (11 000) osobodni na działania szkoleniowe.

**Jednostka ds. Połączonych Zasobów** wdrożyła 6 (9) projektów w celu poprawy ogólnej skuteczności operacji podejmowanych przez Frontex. Jednostka ta koordynowała również przeprowadzenie operacji RABIT przez okres 61 dni. Skoordynowano rozmieszczenie 576 funkcjonariuszy oraz 67 pozycji wyposażenia technicznego.

**Wydział Badań i Rozwoju** dopracował, w ścisłej współpracy z innymi wydziałami Agencji, program EUROSUR, który jest bardzo ważny dla Agencji. Wydział ten zorganizował i przeprowadził 34 (32) spotkania, w tym konferencje, warsztaty i bilateralne imprezy organizowane z państwami członkowskimi. Pracownicy tego wydziału uczestniczyli w blisko 130 (110) wewnętrznych i zewnętrznych warsztatach, konferencjach i spotkaniach roboczych. Wydział sporządził 19 (10) raportów dotyczących kraju, 15 sprawozdań ze spotkań, 11 sprawozdań dotyczących oceny wniosków projektowych w ramach FP7-SEC i sfinansował trzy badania naukowe.

**Współpraca z państwami trzecimi:** W 2011 r. zawarto dwa porozumienia robocze z krajową policją Republiki Zielonego Przylądka i z centrum regionalnym ds. Inicjatywy na rzecz Migracji, Azylu i Uchodźców (MARRI), w wyniku czego łączna liczba porozumień roboczych wzrosła do 16 (14). Na podstawie istniejących porozumień roboczych konkretna współpraca operacyjna pomiędzy Agencją a partnerami z państw trzecich dotycząca kwestii operacyjnego i technicznego bezpieczeństwa granic i zarządzania nimi została zacieśniona w celu nawiązania trwałego partnerstwa.

**Współpraca z organami UE oraz organizacjami międzynarodowymi:** Pod koniec 2011 r. podpisano porozumienie robocze z Demokratyczną Kontrolą Sił Zbrojnych (DCAF), w wyniku czego łączna liczba porozumień wzrosła do 11 (10). Wszystkie porozumienia robocze wdrażane są poprzez szereg działań Agencji. Bardzo ważnym wydarzeniem pod tym względem było zorganizowanie Dnia Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi we współpracy z innymi agencjami działającymi w obszarze WSISW oraz z Komisją.

## ODPOWIEDZI AGENCJI

12. Zwiększone działania operacyjne związane z rozwojem wydarzeń w obszarze Morza Śródziemnego szły w parze ze zmianami budżetowymi, które wyniosły 31,8 mln EUR. Większość dodatkowych środków została przyznana dopiero pod koniec października 2011 r., co w konsekwencji doprowadziło do zaistnienia znacznego przeniesienia środków.

Wysoki poziom przeniesionych środków częściowo wynika z obowiązującej procedury budżetowej, która nie jest dostosowana do reakcji na nadzwyczajne wydarzenia. Frontex pragnie również poinformować, że przeniesienia z 2010 r. zostały wykorzystane w 81 %.

13. Agencja jest zdania, że przepisy rozporządzenia finansowego agencji Frontex nie są wystarczająco jasne, co może dawać pole do rozbieżnych interpretacji. Agencja nie będzie przenosić zobowiązań globalnych.

14. Od stycznia 2012 r. Frontex wymaga przedstawienia dokumentacji towarzyszącej dla większości kosztów ponoszonych w ramach wspólnych działań dotyczących powrotów. Jeżeli chodzi o inne dotacje dla wspólnych działań, dokumentacja towarzysząca jest wymagana w przypadku rozbieżności wykrytych w końcowym sprawozdaniu finansowym.

Frontex pracuje nad stworzeniem zasad postępowania dotyczących kontroli *ex ante*, która zostanie ukończona i wdrożona do 30 września 2012 r.

15. W pierwszym kwartale 2012 r. księgowy rozpoczął zatwierdzanie systemu rachunkowego, które potrwa do września 2012 r.

16. Opisy procesów dotyczących zarządzania środkami trwałymi podlegają obecnie zatwierdzeniu. Zasady postępowania dotyczące zarządzania środkami trwałymi (w tym również dotyczące ich zbycia) oraz wytyczne na temat wewnętrznie opracowywanych środków mają zostać przyjęte do końca trzeciego kwartału 2012 r. Audyt rejestracji środków i przeprowadzania spisu zakończy się w sierpniu 2012 r. Zarząd zamierza zająć się wykrytymi potencjalnymi uchybieniami za pomocą działań korygujących.

---