

SPRAWOZDANIE

dotyczące sprawozdania finansowego Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA) za rok budżetowy 2015 wraz z odpowiedzią Agencji

(2016/C 449/32)

WPROWADZENIE

1. Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA, zwana dalej „Agencją”) z siedzibą w Tallinie, Strasburgu i St. Johann im Pongau została ustanowiona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1077/2011⁽¹⁾. Podstawowym zadaniem Agencji jest wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem operacyjnym systemem informacyjnym Schengen drugiej generacji (SIS II), wizowym systemem informacyjnym (VIS) i systemem Eurodac.

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

Tabela

Najważniejsze dane liczbowe dotyczące Agencji

	2014	2015
Budżet (w mln euro) ⁽¹⁾	64,9	71,7
Łączna liczba personelu na dzień 31 grudnia ⁽²⁾	129	134

⁽¹⁾ Dane dotyczące budżetu są oparte na kwotach środków na płatności.

⁽²⁾ 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 w dniu 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 286 z 1.11.2011, s. 1.

⁽²⁾ Więcej informacji na temat kompetencji i działalności Agencji można znaleźć na jej stronie internetowej: www.eulisa.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 systemu 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.

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

9. W opinii Trybunału 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.

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 2015 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

11. Przedstawione poniżej uwagi nie podważają opinii Trybunału.

⁽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).

UWAGI DOTYCZĄCE LEGALNOŚCI I PRAWIDŁOWOŚCI TRANSAKCJI

12. Agencja podpisała z wykonawcą umowę ramową na kwotę 2 mln euro o świadczenie usług w zakresie obsługi zamówień (obsługa zamówień) w zakresie usług szkoleniowych, kształcenia i coachingu realizowanych przez zewnętrznych usługodawców (usługi szkoleniowe). Wykonawca wskazuje usługi szkoleniowe odpowiadające konkretnemu zgłoszonemu zapotrzebowaniu i podaje wycenę tych usług, doliczając opłatę za własną usługę obsługi zamówienia. W umowie ramowej nie wskazano jednak, że usługi obsługi zamówień powinny być zgodne z przepisami dotyczącymi udzielania zamówień zawartymi w regulaminie finansowym Agencji, w związku z czym obecny proces przedstawiania Agencji wyceny usług do zatwierdzenia nie gwarantuje, że usługi te są świadczone zgodnie z wszelkimi wymogami regulaminu finansowego.

13. Zaproszenia do wyrażenia zainteresowania oraz wstępny wybór kandydatów mających wziąć udział w procedurze negocjacyjnej dotyczącej zamówienia o wartości 20 mln euro odbyły się bez przekazania uprawnień przez urzędnika zatwierdzającego.

UWAGI DOTYCZĄCE ZARZĄDZANIA BUDŻETEM

14. Kwota przeniesionych środków w tytule II (wydatki administracyjne) wynosi 9 mln euro, co stanowi 50 % środków, na które zaciągnięto zobowiązania w tym tytule (w 2014 r. było to 15 mln euro, czyli 87 %). Przeniesienia te dotyczą głównie dużej umowy na rozbudowę budynku w Strasburgu (4,6 mln euro) oraz usług świadczonych w ramach umów wieloletnich.

15. Nadal nie zostały dokonane ustalenia z państwami stowarzyszonymi w ramach Schengen (Szwajcaria, Liechtenstein, Islandia i Norwegia) dotyczące szczegółowych zasad ich uczestnictwa w działalności Agencji, w tym prawa głosu oraz wkładu do budżetu Agencji. W tej sytuacji państwa stowarzyszone w ramach Schengen wnoszą wkład na wydatki w tytule III (wydatki operacyjne) budżetu Agencji na podstawie uzgodnień zawartych w umowach stowarzyszeniowych podpisanych z UE. Nie wnoszą jednak wkładu w działania zaklasyfikowane do tytułów I i II (wynagrodzenia i inne wydatki administracyjne) budżetu Agencji.

INNE UWAGI

16. Ze skontrolowanych postępowań o udzielenie zamówienia wynika, że Agencja podpisała umowy lub podjęła negocjacje z jednym wykonawcą, nie określając dokładnie zamawianych usług. Ogranicza to konkurencję i zwiększa zależność od tego jednego wykonawcy. Agencja powinna w miarę możliwości zawierać umowy z wieloma usługodawcami lub dokładniej określać zamawiane usługi.

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 13 września 2016 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

ZAŁĄCZNIK

Działania podjęte w związku z zeszłorocznymi uwagami

Rok	Uwagi Trybunału	Działania naprawcze (zrealizowane/w trakcie realizacji/ niepodjęte/brak danych lub nie dotyczy)
2013	Rzeczowe aktywa trwałe nie są objęte ochroną ubezpieczeniową, z wyjątkiem siedziby w Tallinie, która jest ubezpieczona od pożaru.	zrealizowane
2013	Zgodnie z rozporządzeniem ustanawiającym Agencję kraje włączone we wdrażanie, stosowanie i rozwijanie dorobku Schengen oraz środków dotyczących Eurodac zobowiązane są wносить wkład do budżetu Agencji. W 2013 r., choć państwa stowarzyszone w ramach Schengen korzystały już z systemów zarządzanych przez Agencję, wciąż toczyły się negocjacje z Komisją.	w trakcie realizacji ⁽¹⁾
2014	Objaśnienie uzupełniające dotyczące wiarygodności rozliczeń Nie podważając opinii wyrażonej w pkt 8, Trybunał pragnie zwrócić uwagę na wycenę systemu informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), wizowego systemu informacyjnego (VIS) i systemu Eurodac w sprawozdaniu Agencji. Zarządzanie operacyjne tymi systemami stanowi główne zadanie Agencji. Wobec braku wiarygodnych i kompletnych informacji dotyczących całkowitego kosztu budowy tych systemów w sprawozdaniu finansowym Agencji ujęto ich wartości księgowe netto, zgodnie z wartościami zaksięgowanymi przez Komisję, a pod koniec roku wartości te uaktualniono (około 6,6 mln euro w dniu przekazania środków oraz 2,1 mln euro w dniu 31 grudnia 2014 r.) ⁽²⁾ . Wartości te odnoszą się głównie do sprzętu komputerowego i gotowych składników oprogramowania i nie obejmują kosztów opracowania oprogramowania (zob. pkt 6.3.1 informacji dodatkowej do rocznego sprawozdania finansowego Agencji).	w trakcie realizacji
2014	Z kwoty w wysokości 6,6 mln euro środków przeniesionych z 2013 na 2014 r., na które zaciągnięto zobowiązania w tytule I (koszty osobowe) i tytule II (wydatki administracyjne), w 2014 r. anulowano 1,7 mln euro (26 %), co wskazuje na przeszacowanie zapotrzebowania na środki budżetowe na koniec 2013 r.	nie dotyczy

Rok	Uwagi Trybunału	Działania naprawcze (zrealizowane/w trakcie realizacji/ niepodjęte/brak danych lub nie dotyczy)
2014	W tytule II (wydatki administracyjne) poziom przeniesień na 2015 r. był bardzo wysoki i wyniósł 15 mln euro, czyli 87 % środków, na które zaciągnięto zobowiązania w tym tytule (w 2013 r. było to 6 mln euro, czyli 79 %). Przeniesienia te związane były głównie z opóźnieniami w ramach udzielania zamówień na rozbudowę i remont siedziby Agencji w Strasburgu. W tytule III (wydatki operacyjne) również stwierdzono wysoki poziom przeniesień. Wyniosły one 24,5 mln euro, co stanowi 85 % środków, na które zaciągnięto zobowiązania w tym tytule (brak dostępnych danych porównawczych za 2013 r.). Było to związane głównie z umowami wieloletnimi dotyczącymi utrzymania systemów informatycznych. Wysoki poziom anulowanych środków przeniesionych z 2013 r. i wysoki poziom przeniesień środków z 2014 r. na 2015 r. stanowią naruszenie budżetowej zasady jednoroczności. Należy wdrożyć wiarygodne procedury planowania, wykonywania i monitorowania budżetu.	nie dotyczy

⁽¹⁾ Szczegółowe informacje w pkt 15 oraz w odpowiedzi Agencji.

⁽²⁾ 0,2 mln euro na dzień 31 grudnia 2015 r., co stanowi kwotę poniżej progu istotności.

ODPOWIEDŹ AGENCJI

14. Umowa ramowa, o której mowa, została przyznana w drodze otwartej procedury zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego Agencji. Mimo braku wyraźnego postanowienia wiążącego wykonawcę przepisami UE dotyczącymi zamówień specyfikacje zawierają obowiązkowy warunek podania najniższej ceny na rynku. Agencja ma prawo zażądać weryfikacji ceny, jeśli można znaleźć niższą cenę.

Agencji nie wiadomo nic o istnieniu zobowiązania prawnego nakładającego na wykonawcę zestaw przepisów dotyczących zamówień.

15. Agencja twierdzi, że przed uruchomieniem procedury negocjacyjnej nie dokonano żadnej wstępnej selekcji w rozumieniu rozporządzenia finansowego i jego zasad stosowania (tj. formalne zastosowanie wstępnie określonych kryteriów wyboru). Zaproszenia do wyrażenia zainteresowania użyto jako części badania rynku, a nie jako procedury przetargowej. Wynik badania rynku stanowił część dokumentacji zaakceptowanej przez urzędnika zatwierdzającego przed rozpoczęciem procedury przetargowej.

16. W przypadku sprawy przeniesienia środków na projekt przebudowy budynku w Strasburgu, co zaznaczył Trybunał, harmonogram płatności wymagał istotnych przeniesień środków C1 i C2, a te zostały zaplanowane i zatwierdzone przez zarząd.

Agencja włożyła wiele starań w planowanie i koordynację w celu weryfikacji, czy wszystkie uzasadnienia biznesowe przeniesień niezróżnicowanych środków były w rzeczywistości uzasadnione, czego dowodem jest gwałtowny spadek anulowań z 1 690 194,29 EUR – co stanowiło 25,53% przeniesionych środków w 2014 r. do 457 590,48 EUR, co stanowiło 8,75% w 2015 r.

17. Agencja przyjmuje uwagę do wiadomości i zaznacza, że podjęto wszystkie prawnie możliwe działania w celu pozyskania wkładów finansowych państw stowarzyszonych do budżetu Agencji, natomiast negocjacje z państwami stowarzyszonymi prowadzi Komisja, a nie Agencja. Umowy podlegają ratyfikacji przez parlamenty krajowe tych państw.

18. Przed rozpoczęciem przetargu lub w przypadku gdy negocjacje z obecnym wykonawcą są nieuniknione, Agencja, zgodnie ze swoją najlepszą wiedzą, dokonuje opisu wymagań technicznych.

W szczególności w przypadku zarządzanych systemów możliwość systematycznego ponownego otwierania konkursów jest ograniczona czynnikami znajdującymi się poza kontrolą Agencji. Do tych czynników zaliczają się: zmieniające się wymogi techniczne i prawne systemów w porównaniu z uruchomieniem procedury przetargowej, ograniczona liczba pracowników do obsługi przetargu, ograniczony czas na przyjęcie wymogów nałożonych przez działania operacyjne.
