

SPRAWOZDANIE

dotyczące sprawozdania finansowego Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej za rok budżetowy 2008, wraz z odpowiedziami Agencji

(2009/C 304/08)

SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>	<i>Strona</i>
WSTĘP	1–2	39
POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI	3–12	39
UWAGI DOTYCZĄCE ZARZĄDZANIA BUDŻETEM I FINANSAMI	13–17	40
INNE KWESTIE	18	40
Tabela		41
Odpowiedzi Agencji		42

WSTĘP

1. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE (zwana dalej Agencją), z siedzibą w Warszawie, została ustanowiona na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ⁽¹⁾. Głównym zadaniem Agencji jest koordynacja działań państw członkowskich w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi (wsparcie współpracy operacyjnej, pomoc techniczna i operacyjna, analiza ryzyka) ⁽²⁾.

2. Budżet Agencji na 2008 r. wyniósł 71,2 mln euro w porównaniu z 42,2 mln euro w budżecie na rok poprzedni. Liczba zatrudnionych przez Agencję pracowników wyniosła na koniec roku 185 w porównaniu ze 132 w roku poprzednim.

POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI

3. Na mocy postanowień art. 248 Traktatu Trybunał zbadał roczne sprawozdanie finansowe ⁽³⁾ Agencji obejmujące „sprawozdanie finansowe” ⁽⁴⁾ oraz „sprawozdanie z wykonania budżetu” ⁽⁵⁾ za rok budżetowy zakończony dnia 31 grudnia 2008 r., jak również zbadał legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania.

4. Niniejsze poświadczenie jest skierowane do Parlamentu Europejskiego i Rady na mocy art. 185 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 ⁽⁶⁾.

Zadania dyrektora

5. Jako urzędnik zatwierdzający, dyrektor realizuje dochody i wydatki budżetu zgodnie z przepisami finansowymi Agencji, na własną odpowiedzialność oraz w granicach zatwierdzonych środków ⁽⁷⁾. Dyrektor odpowiada za ustanowienie ⁽⁸⁾ struktury organizacyjnej oraz systemów i procedur zarządzania i kontroli wewnętrznej związanych ze sporząd-

zaniem ostatecznego sprawozdania finansowego ⁽⁹⁾, które jest wolne od istotnych nieprawidłowości wynikających z nadużyć lub błędów, a także za zapewnianie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania.

Zadania Trybunału

6. Zadaniem Trybunału jest przedstawienie, na podstawie przeprowadzonej przez siebie kontroli, poświadczenia wiarygodności dotyczącego rocznego sprawozdania finansowego Agencji oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania.

7. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej wydanymi przez IFAC i Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli wydanymi przez INTOSAI (ISSAI) ⁽¹⁰⁾ oraz opracowanymi przez te organizacje kodeksami etyki. Zgodnie z tymi standardami Trybunał zobowiązany jest przestrzegać wymogów etycznych oraz zaplanować i przeprowadzić kontrolę w taki sposób, aby uzyskać wystarczającą pewność, że sprawozdanie finansowe nie zawiera istotnych nieprawidłowości, a leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe.

8. W ramach kontroli Trybunał stosuje 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 kontrolerów Trybunału, podobnie jak ocena ryzyka wystąpienia istotnych nieprawidłowości w sprawozdaniu finansowym lub nielegalnych bądź nieprawidłowych transakcji, wynikających z nadużyć lub błędów. W celu opracowania procedur kontroli stosownych do okoliczności Trybunał, dokonując oceny ryzyka, bierze pod uwagę system kontroli wewnętrznej danej organizacji związany ze sporządzaniem i prezentacją jej sprawozdania finansowego. Kontrola Trybunału obejmuje także ocenę stosowności przyjętych zasad rachunkowości oraz racjonalność szacunków księgowych sporządzonych przez kierownictwo, jak również ocenę ogólnej prezentacji sprawozdania finansowego.

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

⁽¹⁾ Dz.U. L 349 z 25.11.2004, s. 1.

⁽²⁾ Do celów informacyjnych w tabeli skrótowo przedstawiono kompetencje i działania Agencji.

⁽³⁾ Do sprawozdania tego dołączone jest sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami w ciągu roku, zawierające między innymi wskaźnik wykorzystania środków oraz zestawienie informacji dotyczących przesunięć środków pomiędzy różnymi pozycjami budżetowymi.

⁽⁴⁾ Sprawozdanie finansowe składa się z bilansu oraz rachunku dochodów i wydatków, rachunku przepływów pieniężnych, zestawienia zmian w kapitale oraz załącznika, zawierającego opis istotnych zasad rachunkowości i inne informacje dodatkowe.

⁽⁵⁾ Sprawozdanie z wykonania budżetu obejmuje rachunek wyniku budżetowego wraz z załącznikiem.

⁽⁶⁾ Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1.

⁽⁷⁾ Art. 33 rozporządzenia Komisji (WE, Euratom) nr 2343/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. (Dz.U. L 357 z 31.12.2002, s. 72).

⁽⁸⁾ Art. 38 rozporządzenia Komisji (WE, Euratom) nr 2343/2002.

⁽⁹⁾ Zasady dotyczące przedstawiania przez agencje sprawozdania finansowego oraz prowadzenia przez nie rachunkowości określone są w rozdziale 1 tytułu VII rozporządzenia Komisji (WE, Euratom) nr 2343/2002, ostatnio zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE, Euratom) nr 652/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. (Dz.U. L 181 z 10.7.2008, s. 23), i w tej postaci zostały włączone do regulaminu finansowego Agencji.

⁽¹⁰⁾ Międzynarodowa Federacja Księgowych (IFAC) i Międzynarodowe Standardy Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI).

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

10. W opinii Trybunału roczne sprawozdanie finansowe Agencji ⁽¹⁾ rzetelnie przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, sytuację finansową Agencji na dzień 31 grudnia 2008 r. oraz wyniki transakcji i przepływów pieniężnych za kończący się tego dnia rok, zgodnie z przepisami jej regulaminu finansowego.

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 2008 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

12. Przedstawione poniżej uwagi nie podważają opinii Trybunału.

UWAGI DOTYCZĄCE ZARZĄDZANIA BUDŻETEM I FINANSAMI

13. W 2008 r. budżet Agencji wzrósł o 29 mln euro, czyli niemal o 69 % w porównaniu z budżetem z poprzedniego roku. Biorąc pod uwagę, że podobna kwota środków (30,3 mln euro) musiała zostać przeniesiona na następny rok oraz że konieczne było anulowanie środków w wysokości 13 mln euro, należy stwierdzić, że Agencja nie była w stanie poradzić sobie z tak znacznym zwiększeniem budżetu.

14. Z 26,8 mln euro przeniesionych środków przeznaczonych na wydatki operacyjne (tytuł III) 0,85 mln euro dotyczyło zakończonych działań i środki te należało umorzyć.

15. W 2008 r. wypłacono ponad 17 mln euro na podstawie jednostronnych decyzji o dotację podpisanych wyłącznie przez Agencję. Tego rodzaju instrument nie jest przewidziany w przepisach dotyczących agencji. Art. 75 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE, Euratom) nr 652/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ⁽²⁾ zawiera wymóg przyznawania dotacji na podstawie pisemnych umów pomiędzy Agencją a beneficjentem. Ponadto decyzje te często podpisywane były przez Agencję już po rozpoczęciu lub zakończeniu danych działań.

16. Zobowiązania prawne zaciągnięto przed odpowiadającymi im zobowiązaniami budżetowymi. Do końca roku w wykazie wyjątków zarejestrowano 49 zobowiązań *ex post* ⁽³⁾. Wysoka liczba wyjątków świadczy o powtarzających się problemach Agencji związanych z systemem zobowiązań.

17. Nie przyjęto jeszcze przepisów wykonawczych do regulaminu pracowniczego. W przypadku skontrolowanych procedur naboru przed rozpoczęciem procesu oceny nie określono kryteriów wyboru oraz progów punktowych wymaganych do przejścia do następnego etapu procedury naboru, a dokumentacja dotycząca naboru nie zawsze była kompletna. Powyższa sytuacja świadczy o tym, iż nie zapewniono przejrzystych i niedyskryminacyjnych procedur.

INNE KWESTIE

18. Agencja nie przygotowała wieloletniego programu prac, a jej roczny program prac nie odzwierciedlał budżetu. Zmiany w budżecie dokonywane były bez modyfikowania programu prac, nawet jeżeli miały one na niego znaczący wpływ. Wprowadzenie systemu budżetowania zadaniowego ułatwiłoby powiązanie w jasny sposób programu prac z prognozami finansowymi.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 8 października 2009 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

⁽¹⁾ Ostateczna wersja rocznego sprawozdania finansowego została sporządzona w dniu 25 czerwca 2009 r. i wpłynęła do Trybunału w dniu 2 lipca 2009 r. Ostateczna wersja rocznego sprawozdania finansowego skonsolidowana ze sprawozdaniem Komisji publikowana jest w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* do dnia 15 listopada następnego roku. Znajduje się ono na następującej stronie internetowej: <http://eca.europa.eu> lub <http://www.frontex.europa.eu/finance/>

⁽²⁾ Dz.U. L 181 z 10.7.2008, s. 23.

⁽³⁾ O łącznej wartości ponad 1 mln euro.

Tabela

Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE (Warszawa)

Zakres kompetencji wspólnotowych według Traktatu	Kompetencje Agencji określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2007/2004		Zarządzanie	Środki udostępnione Agencji w 2008 r. (w 2007 r.)	Produkty i usługi w 2008 r.
<p>Polityka Wspólnoty w tym obszarze ma na celu opracowanie wspólnych norm i procedur dotyczących prowadzenia kontroli osób przekraczających zewnętrzne granice państw członkowskich; ponadto podjęte zostaną działania zapewniające współpracę między właściwymi służbami administracyjnymi państw członkowskich w dziedzinach określonych w niniejszym tytule, jak również między tymi służbami a Komisją. (art. 62 ust. 2 lit. a) i art. 66 Traktatu)</p>	<p>Cele</p> <p>Agencja została ustanowiona w celu poprawy zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami państw członkowskich UE.</p> <p>Cele Agencji:</p> <p>a) ułatwienie i zwiększenie skuteczności stosowania istniejących i przyszłych środków wspólnotowych związanych z zarządzaniem zewnętrznymi granicami;</p> <p>b) koordynacja działań państw członkowskich w zakresie wdrażania tych środków i w ten sposób pomoc w zapewnieniu wysokiego poziomu skutecznej i jednolitej kontroli osób oraz ochrony zewnętrznych granic państw członkowskich;</p> <p>c) zapewnienie Komisji i państwom członkowskim niezbędnego wsparcia technicznego oraz doradztwa eksperckiego w zakresie zarządzania zewnętrznymi granicami oraz wspieranie solidarności między państwami członkowskimi.</p>	<p>Zadania</p> <p>1) Koordynacja współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi;</p> <p>2) wspomaganie państw członkowskich w szkoleniach krajowych funkcjonariuszy straży granicznych, w tym w ustanowieniu wspólnych standardów szkoleniowych;</p> <p>3) prowadzenie analizy ryzyka;</p> <p>4) śledzenie rozwoju badań mających znaczenie dla kontroli i ochrony granic zewnętrznych;</p> <p>5) wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej;</p> <p>6) udzielanie państwom członkowskim niezbędnego wsparcia w organizowaniu wspólnych działań związanych z powrotami.</p>	<p>1. Zarząd</p> <p>Skład:</p> <p>— po jednym przedstawicielu każdego państwa członkowskiego,</p> <p>— dwóch przedstawicieli Komisji,</p> <p>— po jednym przedstawicielu każdego kraju stowarzyszonego w ramach Układu z Schengen (Norwegia, Islandia) z ograniczonym prawem głosu.</p> <p>2. Dyrektor wykonawczy</p> <p>Mianowany przez Zarząd na wniosek Komisji.</p> <p>3. Kontrola zewnętrzna</p> <p>Trybunał Obrachunkowy.</p> <p>4. Organ udzielający absolutorium z wykonania budżetu</p> <p>Parlament działający na zalecenie Rady.</p>	<p>Budżet</p> <p>71,2 mln euro (42,2 mln euro)</p> <p>— Wkład wspólnotowy: 68,0 mln euro (41 mln euro)</p> <p>Zatrudnienie na dzień 31 grudnia 2008 r.</p> <p>— W planie zatrudnienia: 94 (49)</p> <p>— Obsadzonych: 75 (48)</p> <p>Inne stanowiska:</p> <p>Pracownicy kontraktowi według planu: 50 (20)</p> <p>Pracownicy kontraktowi – stanowiska obsadzone: 44 (18)</p> <p>Oddelegowani eksperci narodowi według planu: 70 (67)</p> <p>Oddelegowani eksperci narodowi – stanowiska obsadzone: 66 (61)</p> <p>Pracownicy ogółem: 185 (132)</p> <p>z czego wykonujący zadania:</p> <p>— operacyjne: 112 (103)</p> <p>— administracyjne: 73 (29)</p>	<p>Analiza ryzyka – sporządzono oceny, sprawozdania kwartalne, oceny tygodniowe, komunikaty, noty i inne dokumenty informacyjne.</p> <p>Współpraca operacyjna – zorganizowano 30 wspólnych operacji i 10 działań związanych z powrotami. Rozpoczęto realizację siedmiu projektów pilotażowych.</p> <p>Szkolenia – kontynuowano szkolenia podczas 192 sesji dla 3 200 członków straży granicznej.</p> <p>Badania i rozwój – sporządzono sprawozdania, biuletyny i opracowania, zorganizowano 48 konferencji i rozpoczęto realizację 6 projektów.</p> <p>Współpraca – współpraca z krajami spoza UE obejmowała podpisanie uzgodnień dotyczących współpracy z Albanią, Serbią, Czarnogorą, Bośnią, Hercegowiną, USA, Brazylią, Chorwacją, Mołdawią, Gruzją i Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii. Podpisano plan współpracy z Federacją Rosyjską.</p> <p>Współpraca z EUROPOL oraz innymi właściwymi organizacjami oraz z Komisją Europejską była kontynuowana i wzmacniana.</p>

Źródło: Informacje przekazane przez Agencję.

ODPOWIEDZI AGENCJI

13. Wzrost o 29 mln euro sprawił, że zostało niewiele czasu na wdrożenie dodatkowych działań. W 2009 r. i kolejnych latach spodziewany jest znaczny wzrost stopnia wykorzystania środków.
14. Agencja przyjmuje do wiadomości uwagę Trybunału. Do ostatecznego rocznego zestawienia dochodów i wydatków wniesiono poprawki. Agencja podejmie także dodatkowe działania w celu wzmocnienia kontroli nad przyszłymi zobowiązaniami.
15. We współpracy ze służbami granicznymi państw członkowskich sporządzono projekt nowego porozumienia ramowego o partnerstwie. Takie porozumienia zostaną podpisane ze wszystkimi służbami granicznymi, które będą uczestniczyć we wspólnych operacjach koordynowanych przez Frontex. Oczekuje się, że nowy system zacznie działać począwszy od połowy 2009 r. Jeśli w wyjątkowych okolicznościach dotacja jest przyznawana po rozpoczęciu działań, zostaje ona ujęta w wykazie wyjątków (zob. pkt 16).
16. Wprowadzenie w 2008 r. środków mających na celu zmniejszenie liczby wyjątków doprowadziło do znacznego spadku liczby wyjątków ujętych w wykazie. W porównaniu z tym samym okresem w ubiegłym roku, od stycznia do połowy maja 2009 r. odnotowano spadek liczby wyjątków o 50 %.
17. Przyjęcie brakujących przepisów wykonawczych do regulaminu pracowniczego stanowi priorytet na 2009 r. Frontex powinien przyjąć najważniejsze przepisy wykonawcze do regulaminu pracowniczego do końca 2009 r. W 2009 r. rozpoczęto działania w celu skorygowania procedury naboru.
18. Chociaż rozporządzenie o Agencji Frontex nie przewiduje wieloletniego programu prac, w czerwcu 2009 r. zarząd Agencji zatwierdził wieloletni program prac na lata 2010–2013.
- Ponadto Frontex wraz z Zarządem wystosował wniosek do WE w celu wprowadzenia do jego rozporządzenia podstawowego postanowienia dotyczącego wdrożenia strategii/wieloletniego planu prac.
- Podjęto także starania w celu zapewnienia spójności między wieloletnim programem prac, budżetem a planem zatrudnienia.
-