

SPRAWOZDANIE

dotyczące sprawozdania finansowego Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA) za rok budżetowy 2013 wraz z odpowiedziami Agencji

(2014/C 442/38)

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 (zob. pkt 18) 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⁾.
2. W dniu 22 maja 2013 r. Komisja przyznała Agencji autonomię finansową. Okres objęty kontrolą za rok budżetowy 2013 trwał zatem od dnia 22 maja do dnia 31 grudnia 2013 r.

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 (w stosownych przypadkach) 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 2013 r.; jak również
- 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⁾:
 - 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, czy 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 – wszczynanie postępowań sądowych w celu odzyskania nienależnie wypłaconych lub niewłaściwie wykorzystanych środków finansowych.

⁽¹⁾ Dz.U. L 286 z 1.11.2011, s. 1.

⁽²⁾ Do celów informacyjnych w załączniku skrótoowo przedstawiono kompetencje i działania Agencji.

⁽³⁾ Sprawozdanie finansowe składa się z bilansu oraz rachunku wyniku ekonomicznego, 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 załącznikami.

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

⁽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.

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 celem 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.

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 2013 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 2013 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Objaśnienie uzupełniające dotyczące wiarygodności rozliczeń

11. Nie podważając opinii wyrażonej w pkt 9, Trybunał pragnie zwrócić uwagę na wycenę systemu informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), wizowego systemu informacyjnego (VIS) i systemu Eurodac w sprawozdaniu Agencji. Komisja powierzyła Agencji zarządzanie operacyjne tymi systemami w maju 2013 r. w drodze transakcji nieobejmującej wymiany. Zarządzanie to jest głównym zadaniem Agencji. Wobec braku wiarygodnych i kompletnych informacji dotyczących całkowitego kosztu budowy systemów, w sprawozdaniu finansowym Agencji ujęto ich wartości księgowe netto, zgodnie z wartościami zaksięgowanymi przez Komisję, a pod koniec roku wartości te uaktualniono. 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).

12. Przedstawione poniżej uwagi nie podważają opinii Trybunału na temat wiarygodności rozliczeń ani jego opinii na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Należy mieć na względzie fakt, że rok 2013 był pierwszym rokiem autonomii finansowej Agencji i że cały czas trwa ustalanie przez nią obowiązujących procedur.

UWAGI DOTYCZĄCE MECHANIZMÓW KONTROLNYCH

13. Na koniec roku opracowywanie i wdrażanie standardów kontroli wewnętrznej Agencji były w toku. Zarząd zatwierdził te standardy w czerwcu 2014 r.

14. Rzeczowe aktywa trwale nie są objęte ochroną ubezpieczeniową, z wyjątkiem siedziby w Tallinie, która jest ubezpieczona od pożaru.

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

UWAGI DOTYCZĄCE ZARZĄDZANIA BUDŻETEM

15. Zgodnie z rozporządzeniem ustanawiającym Agencję⁽⁸⁾ Komisja była odpowiedzialna za ustanowienie i początkowe funkcjonowanie Agencji do czasu uzyskania przez nią autonomii finansowej w dniu 22 maja 2013 r. Migracja danych dotyczących środków na zobowiązania i środków na płatności z Komisji do Agencji była procesem złożonym, a uzgadnianie danych w systemach księgowych Komisji i Agencji ostatecznie zakończyło się w czerwcu 2014 r. Miało to wpływ na planowanie wydatków Agencji i przygotowanie wstępnej wersji sprawozdania finansowego.

16. Zgodnie z ostatecznym sprawozdaniem finansowym Agencji wskaźniki wykonania budżetu wyniosły 96 % w przypadku środków na zobowiązania oraz 67 % w przypadku środków na płatności. Z uwagi na fakt, że całkowity roczny budżet Agencji został wykonany przez Komisję oraz na różnice pomiędzy strukturami budżetów Komisji i Agencji, nie można było dokonać bardziej szczegółowej analizy w odniesieniu do poszczególnych tytułów budżetu za 2013 r.

17. Zgodnie z rozporządzeniem ustanawiającym Agencję⁽⁹⁾ 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 układu z Schengen korzystały już z systemów zarządzanych przez Agencję, wciąż toczyły się negocjacje z Komisją.

INNE UWAGI

18. Siedziba Agencji mieści się co prawda w Tallinie (gdzie znajduje się 46 zajmowanych stanowisk), lecz działalność operacyjna prowadzona jest w Strasburgu (gdzie znajduje się 79 zajmowanych stanowisk)⁽¹⁰⁾. Umieszczenie całego personelu w jednej lokalizacji przyniosłoby prawdopodobnie zwiększenie efektywności zarządzania i oszczędność kosztów administracyjnych.

19. Nie podpisano jeszcze umowy w sprawie siedziby pomiędzy Agencją a państwem przyjmującym (Estonią), w której sprecyzowano by warunki prowadzenia działalności przez Agencję i jej personel, a w czasie przeprowadzania kontroli negocjacje w tej sprawie wciąż trwały.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczył Pietro RUSSO, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 16 września 2014 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

⁽⁸⁾ Art. 32 rozporządzenia (UE) nr 1077/2011.

⁽⁹⁾ Art. 32 rozporządzenia (UE) nr 1077/2011.

⁽¹⁰⁾ Systemy rezerwowe Agencji znajdują się w Sankt Johann im Pongau, gdzie nie ma obsady personelu.

ZAŁĄCZNIK

**Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi
w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (Tallin)**

Kompetencje i zadania

<p>Zakres kompetencji Unii według Traktatu</p> <p>(art. 74, art. 77 ust. 2 lit. a) i b), art. 78 ust. 2 lit. e), art. 79 ust. 2 lit. c), art. 82 ust. 1 lit. d), art. 85 ust. 1, art. 87 ust. 2 lit. a) i art. 88 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)</p>	<p>Przyczynianie się do stworzenia obszaru swobodnego przepływu osób poprzez ściślejszą współpracę dotyczącą kwestii transgranicznych, takich jak azyl, imigracja, kontrola graniczna, a także współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych.</p>
<p>Kompetencje Agencji</p> <p>(rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1077/2011)</p>	<p>Na podstawie ustanawiającego Agencję rozporządzenia (UE) nr 1077/2011 i bez uszczerbku dla odpowiednich obowiązków przypadających Komisji i państwom członkowskim na mocy aktów ustawodawczych regulujących wielkoskalowe systemy informatyczne, cele Agencji obejmują zapewnienie:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) skutecznego, bezpiecznego i nieprzerwanego działania wielkoskalowych systemów informatycznych (obecnie są to: system informacyjny Schengen drugiej generacji (SIS II), wizowy system informacyjny (VIS) i wielkoskalowa baza danych Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania konwencji dublińskiej); b) efektywnego i rozliczalnego zarządzania wielkoskalowymi systemami informatycznymi; c) odpowiednio wysokiej jakości usług oferowanych użytkownikom wielkoskalowych systemów informatycznych; d) ciągłości i nieprzerwanego funkcjonowania; e) wysokiego poziomu ochrony danych, zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami, w tym przepisami szczególnymi odnoszącymi się do każdego z wielkoskalowych systemów informatycznych; f) odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa danych i bezpieczeństwa fizycznego, zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami, w tym przepisami szczególnymi odnoszącymi się do każdego z wielkoskalowych systemów informatycznych; g) korzystania z odpowiedniej struktury zarządzania projektami do skutecznego rozwijania wielkoskalowych systemów informatycznych.
<p>Zarządzanie</p>	<p>1. Zarząd</p> <p>W skład zarządu Agencji wchodzi po jednym członku wyznaczonym przez każde z państw członkowskich, dwóch przedstawicieli Komisji oraz po jednym członku z każdego państwa włączonego we wdrażanie, stosowanie i rozwijanie dorobku Schengen oraz środków dotyczących Eurodac. Zarząd zapewnia wykonywanie zadań przez Agencję, w tym powołuje, a w stosownych przypadkach również odwołuje, dyrektora wykonawczego.</p> <p>2. Dyrektor wykonawczy</p> <p>Dyrektor wykonawczy Agencji jest powoływany przez zarząd na podstawie listy spełniających warunki kandydatów wyłonionych w otwartym konkursie zorganizowanym przez Komisję. Dyrektor wykonawczy zarządza Agencją i ją reprezentuje. W tym celu dyrektor wykonawczy w pełni odpowiada za realizację zadań powierzonych Agencji i podlega corocznej procedurze udzielenia przez Parlament Europejski absolutorium z wykonania budżetu.</p>

	<p>3. Grupy doradcze: grupa doradcza ds. SIS II, grupa doradcza ds. VIS i grupa doradcza ds. Eurodac</p> <p>W skład grup doradczych wchodzi po jednym przedstawicielu każdego z państw członkowskich i Komisji oraz po jednym członku z każdego państwa włączonego we wdrażanie, stosowanie i rozwijanie dorobku Schengen oraz środków dotyczących Eurodac. Grupy doradcze wspomagają zarząd, zapewniając wiedzę fachową w zakresie wielkoskalowych systemów informatycznych, w szczególności podczas przygotowywania rocznego programu prac oraz rocznego sprawozdania z działalności.</p>
<p>Środki udostępnione Agencji w roku 2013</p>	<p>Ostateczny budżet ⁽¹⁾</p> <p>61,35 mln euro (środki na zobowiązania)</p> <p>34,38 mln euro (środki na płatności)</p> <p>Zatrudnienie na dzień 31 grudnia 2013 r.</p> <p>Stanowiska zatwierdzone:</p> <ul style="list-style-type: none"> — 120 pracowników tymczasowych — 6 pracowników kontraktowych — 6 oddelegowanych ekspertów krajowych <p>Stanowiska obsadzone:</p> <ul style="list-style-type: none"> — 120 pracowników tymczasowych — 5 pracowników kontraktowych — 3 oddelegowanych ekspertów krajowych
<p>Produkty i usługi w roku 2013</p>	<p>Produkty i usługi w roku 2013 obejmowały:</p> <ul style="list-style-type: none"> — zarządzanie operacyjne i rozwijanie systemów SIS II, VIS i Eurodac, — punkt informacyjny: zapewnienie usług pierwszej linii wsparcia użytkownikom wszystkich systemów zarządzanych przez Agencję, — monitorowanie i zmiany odpowiednich umów o gwarantowanym poziomie usług w odniesieniu do takich systemów zarządzanych przez Agencję, — zapewnienie koordynacji, bezpieczeństwa i nadzoru relacji pomiędzy państwami członkowskimi a dostawcą usług sieciowych zapewniającym infrastrukturę łączności dla systemów SIS II, VIS i Eurodac (sieć sTESTA), — uczestnictwo w przygotowaniach do projektowania, opracowania i wdrażania nowych systemów, — dane statystyczne: terminowe i rzetelne dostarczenie danych statystycznych i informacji na temat funkcjonowania systemów, zgodnie z odpowiednimi podstawami prawnymi, — sprawozdawczość: wypełnienie wszystkich zobowiązań sprawozdawczych określonych w rozporządzeniu ustanawiającym oraz w dokumentach stanowiących podstawy prawne dotyczące systemów informatycznych zarządzanych przez Agencję, — monitorowanie nowych technologii i rozwiązań istotnych dla zarządzania operacyjnego i rozwijania systemów SIS II, VIS, Eurodac i innych wielkoskalowych systemów informatycznych, — szkolenia: zapewnienie organom krajowym planów szkoleń opracowanych „na miarę” na temat systemów informatycznych zarządzanych przez Agencję.

⁽¹⁾ W okresie od dnia 22 maja 2013 r, gdy Agencja uzyskała autonomię finansową, do dnia 31 grudnia 2013 r.

Źródło: załącznik przekazany przez Agencję.

ODPOWIEDZI AGENCJI

11. Agencja przyjmuje do wiadomości komentarz Trybunału i uwzględni go w uwadze do zestawienia bilansowego, 6.3.1 „Aktywa trwałe”, sekcja „Fizyczne przekazanie rzeczowych aktywów trwałych i wartości niematerialnych i prawnych otrzymanych od innych jednostek objętych konsolidacją”.

13. Agencja przyjmuje do wiadomości uwagę Trybunału i będzie w dalszym ciągu rozwijać swoje dynamiczne procesy i procedury już wprowadzone w celu zapewnienia pełnej zgodności z wymogami standardów kontroli wewnętrznej.

14. Obecnie opracowywana jest specyfikacja techniczna, a postępowanie przetargowe zaplanowano na drugą połowę roku, przy czym wykonanie umowy ma być rozpoczęte w czwartym kwartale 2014 r.

15. Podczas przekazania przez Komisję Agencji odpowiedzialności za zarządzanie operacyjne systemami doszło do intensywnej wymiany informacji na poziomie roboczym. Komisja poinformowała Agencję, że:

— migracja jest realizowana zgodnie ze standardowym procesem stosowanym już przy usamodzielnianiu się innych agencji,

— niezależny podmiot trzeci przeprowadził kontrolę spójności, aby zapewnić bezpieczny i kompletny transfer.

eu-LISA otrzymała kompletny zestaw dokumentów odnoszący się do dokumentacji technicznej lub podpisanych umów w formie elektronicznej lub w wersji papierowej w ramach procesu migracyjnego; Komisja zachowała kilka oryginalnych dokumentów do celów kontroli i audytu.

Choć Agencja przyjmuje do wiadomości złożoność i długi czas trwania procesu uzgodnienia sald, udało się jednak dokonać pełnego uzgodnienia danych budżetowych i przedstawiono kompletny – tzn. obejmujący połączone wykonanie budżetowe DG do Spraw Wewnętrznych i Agencji – przegląd budżetu na 2013 r. Ponieważ migracja środków w następstwie uzyskania autonomii finansowej jest procesem jednorazowym, przyszła sprawozdawczość z wykonania budżetowego ma stanowić podstawę do bardzo szczegółowej analizy.

17. Procedura przyjęcia przez Radę zostanie wszczęta, jak tylko zakończą się negocjacje prowadzone przez Komisję. W następstwie decyzji Rady, kraje stowarzyszone będą musiały ratyfikować umowę zgodnie ze swoim prawodawstwem krajowym. Należy zauważyć, że tekst umów obejmuje obecnie zapis, z którego wynika retroaktywna zapłata wkładu do budżetu Agencji, począwszy od grudnia 2012 r.

18. Rozporządzenie ustanawiające Agencję stanowi o strukturze organizacyjnej Agencji. Agencja nie jest w stanie udzielić odpowiedzi na tę uwagę.

19. Agencja przyjmuje uwagę do wiadomości. Jedynym pozostałym do ustalenia przedmiotem negocjacji z rządem Estonii jest system podatku VAT mający zastosowanie do pracowników Agencji.
