

SPRAWOZDANIE

dotyczące sprawozdania finansowego Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej za rok budżetowy 2016 wraz z odpowiedzią Agencji

(2017/C 417/38)

WPROWADZENIE

1. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (zwana dalej „Agencją”, inaczej „Frontex”) została ustanowiona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 ⁽¹⁾, uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ⁽²⁾. Jej poprzedniczką była Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich. Obecna Agencja zachowała nazwę „Frontex” oraz siedzibę w Warszawie. Na mocy nowego rozporządzenia ustanawiającego rozszerzono uprawnienia Agencji i powierzono jej zadanie zintegrowanego zarządzania europejskimi granicami zewnętrznymi w celu skutecznego zarządzania przekraczaniem granic zewnętrznych. Wiąże się to między innymi z podjęciem wyzwań związanych z migracją i z przeciwdziałaniem potencjalnym przyszłym zagrożeniom na tych granicach, a tym samym z przyczynieniem się do zwalczania poważnych przestępstw o charakterze transgranicznym i zapewnieniem wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego w Unii przy jednoczesnym zagwarantowaniu swobodnego przepływu osób na jej terytorium.

2. W tabeli przedstawiono najważniejsze dane liczbowe dotyczące Agencji ⁽³⁾.

Tabela

Najważniejsze dane liczbowe dotyczące Agencji

	2015	2016
Budżet (w mln euro)	143,3	251
Łączna liczba personelu na dzień 31 grudnia ⁽¹⁾	309	365

⁽¹⁾ Rzeczywista obsada personalna Agencji, w tym urzędnicy, pracownicy zatrudnieni na czas określony i pracownicy kontraktowi oraz oddelegowani eksperci krajowi. Liczba stanowisk zatwierdzonych w ostatecznym planie zatrudnienia na 2016 r. była wyższa o 275 stanowisk w przypadku urzędników i pracowników zatrudnionych na czas określony oraz o 192 stanowiska w przypadku pracowników kontraktowych i 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.

OPINIA

4. Trybunał zbadał:

a) sprawozdanie finansowe Agencji obejmujące sprawozdanie finansowe ⁽⁴⁾ oraz sprawozdanie z wykonania budżetu ⁽⁵⁾ za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2016 r.;

⁽¹⁾ Dz.U. L 251 z 16.9.2016, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 349 z 25.11.2004, s. 1.

⁽³⁾ Więcej informacji na temat kompetencji i działalności Agencji można znaleźć na jej stronie internetowej: www.frontex.europa.eu.

⁽⁴⁾ Sprawozdanie finansowe składa się z bilansu, sprawozdania z finansowych wyników działalności, rachunku przepływów pieniężnych, zestawienia zmian w aktywach netto oraz opisu znaczących zasad (polityki) rachunkowości i informacji dodatkowej.

⁽⁵⁾ Sprawozdanie z wykonania budżetu obejmuje sprawozdanie, które przedstawia zbiorczo wszystkie operacje budżetowe, i informację dodatkową.

b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania; zgodnie z wymogami art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Wiarygodność rozliczeń

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

5. W opinii Trybunału sprawozdanie Agencji za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2016 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową Agencji na dzień 31 grudnia 2016 r. oraz wyniki transakcji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami jej regulaminu finansowego i z zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego Komisji. Opierają się one na powszechnie przyjętych międzynarodowych standardach rachunkowości sektora publicznego.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Dochody

Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów leżących u podstaw rozliczeń

6. W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2016 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Płatności

Opinia na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń

7. W opinii Trybunału płatności leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2016 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Zadania kierownictwa i osób odpowiedzialnych za zarządzanie

8. Na mocy art. 310–325 TFUE oraz regulaminu finansowego Agencji kierownictwo odpowiada za sporządzenie i prezentację sprawozdania finansowego zgodnie z powszechnie przyjętymi międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania. Do zadań kierownictwa należy także zaprojektowanie, wdrożenie i utrzymywanie systemu kontroli wewnętrznych umożliwiającego sporządzenie i prezentację sprawozdania finansowego, które nie zawiera istotnych zniekształceń spowodowanych nadużyciem lub błędem. Kierownictwo odpowiada również za dopilnowanie, by ujęte w sprawozdaniu finansowym działania, transakcje finansowe i informacje były zgodne z odpowiednimi przepisami ustawowymi i wykonawczymi. Kierownictwo Agencji ponosi ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw sprawozdania.

9. Przy sporządzaniu sprawozdania kierownictwo odpowiada za ocenę zdolności Agencji do kontynuacji działalności, za ujawnienie, w stosownych przypadkach, problematycznych kwestii związanych z kontynuacją działalności oraz za prowadzenie rachunkowości przy założeniu kontynuacji działalności.

10. Do zadań osób odpowiedzialnych za zarządzanie należy nadzór nad sprawozdawczością finansową Agencji.

Zadania Trybunału dotyczące kontroli sprawozdania i transakcji leżących u jego podstaw

11. Celem Trybunału jest uzyskanie wystarczającej pewności, że sprawozdanie finansowe Agencji nie zawiera istotnych zniekształceń, a leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe, a także przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie bądź innym organom udzielającym absolutorium, na podstawie przeprowadzonej przez siebie kontroli, poświadczenia wiarygodności dotyczącego wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Wystarczająca pewność oznacza wysoki poziom pewności, lecz nie stanowi gwarancji, że kontrola zawsze wykaże istotne zniekształcenia lub niezgodności, jeżeli takie istnieją. Mogą one być spowodowane nadużyciem lub błędem i są uważane za istotne, jeżeli można zasadnie oczekiwać, że pojedynczo lub łącznie wpłyną one na decyzje gospodarcze podejmowane przez użytkowników na podstawie takiego sprawozdania.

12. 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 rocznego lub istotnej niezgodności transakcji leżących u jego podstaw z wymogami przepisów prawa Unii Europejskiej. W celu opracowania procedur kontroli stosownych do okoliczności (lecz nie na potrzeby sformułowania opinii na temat skuteczności systemu kontroli wewnętrznej) Trybunał, dokonując oceny ryzyka, bierze pod uwagę system kontroli wewnętrznej wykorzystywany do sporządzania i rzetelnej prezentacji sprawozdania oraz do zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji leżących u jego podstaw. Kontrola obejmuje również ocenę stosowności przyjętych zasad (polityki) rachunkowości oraz racjonalności szacunków księgowych dokonanych przez kierownictwo, a także ocenę ogólnej prezentacji sprawozdania.

13. Jeżeli chodzi o dochody, Trybunał weryfikuje dotacje otrzymane od Komisji Europejskiej i ocenia stosowane przez Agencję procedury poboru opłat i ewentualnych innych dochodów.

14. Jeżeli chodzi o wydatki, Trybunał bada transakcje płatnicze po tym, jak wydatki zostaną poniesione, ujęte i zatwierdzone. Badanie to obejmuje wszystkie kategorie płatności z wyjątkiem zaliczek w chwili ich wypłaty. Zaliczki bada się po przedstawieniu przez odbiorcę środków uzasadnienia ich właściwego wykorzystania oraz po przyjęciu tego uzasadnienia przez Agencję na drodze rozliczenia danej zaliczki, w tym samym roku lub w latach kolejnych.

15. 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 ⁽¹⁾.

16. W odpowiedzi na kryzys migracyjny, w obliczu którego stanęła Unia, uprawnienia Agencji zostały znacznie rozszerzone, a jej ostateczny budżet na 2016 r. zwiększono o 75 % w stosunku do budżetu za rok poprzedni. Liczba personelu zatrudnionego zwiększyła się w 2016 r. zaledwie o 18 % i wciąż trwały prace nad dostosowaniem systemów i procedur, tak by były one funkcjonalne w nowych okolicznościach. Przedstawione poniżej uwagi nie podważają opinii Trybunału i należy je odczytywać z uwzględnieniem wyzwań, z którymi musiała się zmierzyć Agencja.

UWAGI DOTYCZĄCE LEGALNOŚCI I PRAWIDŁOŚCI TRANSAKcji

17. Przepisy poprzedniego rozporządzenia ustanawiającego Agencję, które obowiązywało do dnia 5 października 2016 r., przewidywały finansowanie wspólnych operacji powrotowych przeprowadzanych wraz z państwami uczestniczącymi. Krajowe operacje powrotowe uznano za kwalifikujące się do objęcia wsparciem dopiero w ramach nowego rozporządzenia ustanawiającego. Niemniej jednak w okresie od stycznia do października 2016 r. Agencja sfinansowała krajowe operacje powrotowe na kwotę 3,6 mln euro. Płatności te są nieprawidłowe.

18. Regulamin pracowniczy stanowi, że w przypadku zewnętrznej procedury selekcyjnej personel tymczasowy może być zatrudniony tylko w grupach zaszeregowania od SC 1 do SC 2, od AST 1 do AST 4 lub od AD 5 do AD 8 ⁽²⁾. W 2016 r. Agencja zatrudniła 14 pracowników w wyższych grupach zaszeregowania AST. Zatrudnienie w tych grupach zaszeregowania jest nieprawidłowe.

UWAGI DOTYCZĄCE ZARZĄDZANIA BUDŻETEM

19. W tytule II (wydatki administracyjne) i tytule III (wydatki operacyjne) stwierdzono wzrost poziomu przeniesień. W tytule II kwota tych przeniesień wyniosła 6,4 mln euro, co stanowi 43 % środków, na które zaciągnięto zobowiązania w tym tytule (w 2015 r. było to 3,2 mln euro, czyli 38 %), a w tytule III – 67,3 mln euro, czyli 37 % środków (w 2015 r. było to 40,2 mln euro, czyli 35 %). Głównym powodem wzrostu są zamówienia i operacje wykraczające poza rok budżetowy. Agencja może rozważyć wprowadzenie zróżnicowanych środków budżetowych w celu lepszego odzwierciedlenia nieuniknionych opóźnień między zobowiązaniami prawnymi, realizacją zamówień i operacjami a powiązаныmi płatnościami.

20. W tytule III (wydatki operacyjne) stwierdzono wysoki poziom anulowanych środków przeniesionych z 2015 r. Ich kwota wyniosła 6,4 mln euro (16 %), co wynikało z przeszacowania kosztów z 2015 r., które wciąż należało zwrócić państwom uczestniczącym w 2016 r. Konieczne jest uzyskiwanie bardziej precyzyjnych oszacowań kosztów oraz bardziej terminowa sprawozdawczość na temat kosztów ze strony państw współpracujących.

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

⁽²⁾ Art. 53 ust. 2 regulaminu pracowniczego.

UWAGI DOTYCZĄCE NALEŻYTEGO ZARZĄDZANIA FINANSAMI I WYNIKÓW

21. W ramach rozszerzonych uprawnień Agencji dużą wagę przywiązuje się do operacji powrotowych. W budżecie na 2016 r. przeznaczono na ten cel kwotę w wysokości 63 mln euro. Niemniej jednak kwota 23 mln euro, czyli 37,5 % środków przeznaczonych na te operacje, została zwrócona do budżetu UE, ponieważ przeprowadzono mniejszą liczbę operacji powrotowych niż zakładano. Do sytuacji tej przyczyniło się znaczne opóźnienie w postępowaniu o udzielenie zamówienia na umowę ramową o wartości 50 mln euro dotyczącą wynajmu samolotów i powiązanych usług na potrzeby operacji powrotowych organizowanych przez Agencję. Opóźnienie to w dalszym ciągu wpływa negatywnie na liczbę takich operacji. Choć rozpoczęcie tego postępowania planowano na marzec 2016 r., do końca roku nie zostało ono ogłoszone.

22. W dniu 22 grudnia 2015 r. Komisja i Agencja, współbeneficjent i koordynator trzech pozostałych współbeneficjentów (EASO, IOM i UNHCR) ⁽¹⁾, podpisały umowę o dofinansowanie na kwotę 5,5 mln euro w sprawie wsparcia regionalnego na rzecz zarządzania migracją dostosowanego do wymogów udzielania ochrony w krajach Bałkanów Zachodnich i w Turcji na okres trzech lat, począwszy od dnia 1 stycznia 2016 r. Niemniej jednak porozumienia o współpracy z tymi trzema partnerami (zobowiązania prawne), których wartość wyniosła 3,4 mln euro, zostały podpisane dopiero w okresie od sierpnia do listopada 2016 r. W przypadku dwóch porozumień zobowiązania budżetowe, za pośrednictwem których środki powinny być zostać uwolnione przed zaciągnięciem zobowiązań prawnych, zostały podpisane dopiero w październiku i grudniu 2016 r. Ponadto kwota zobowiązań budżetowych wyniosła 1,2 mln euro, obejmując zaledwie płatności zaliczkowe. Tego rodzaju procedura jest niezgodna z przepisami rozporządzenia finansowego dotyczącego zarządzania budżetem, a późne podpisanie porozumień spowodowało niepewność co do współpracy operacyjnej między partnerami.

INNE UWAGI

23. Plan zatrudnienia w Agencji obejmuje 275 stanowisk w przypadku urzędników i pracowników zatrudnionych na czas określony ⁽²⁾. Do końca 2016 r. obsadzono jedynie 197 z tych stanowisk, czyli 71 %, głównie z uwagi na fakt, że 50 nowych stanowisk utworzono dopiero w październiku 2016 r. i nabór na nie wciąż się nie zakończył. Agencja zazwyczaj boryka się z trudnościami ze znalezieniem pracowników o wymaganym profilu, częściowo z powodu wartości współczynnika korygującego (66,7 %).

24. Po rozszerzeniu uprawnień Agencji jej personel zwiększył się ponad dwukrotnie – z 365 pracowników w 2016 r. do 1 000 pracowników w 2020 r. ⁽³⁾. Wzrost ten nie był oparty na rzetelnym oszacowaniu potrzeb.

25. Planowane zwiększenie liczby pracowników będzie wymagało dodatkowej powierzchni biurowej. Agencja wraz z Komisją i państwem przyjmującym bada możliwości uwzględnienia tych potrzeb.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z ZESZŁOROCZNYMI UWAGAMI

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 19 września 2017 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

⁽¹⁾ Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (Malta), Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (Belgrad) i Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (Genewa).

⁽²⁾ Zatwierdzono dodatkowo 192 stanowiska dla pracowników kontraktowych oraz oddelegowanych ekspertów krajowych.

⁽³⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE (COM/2015/0671 final – 2015/0310 (COD)).

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 kandydatów 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.	zrealizowane
2013	Uzgodnienie przedstawionych przez dostawców zestawień na koniec roku przysporzyło znacznych trudności. Konieczne jest bardziej regularne monitorowanie sald dostawców i wcześniejsze analizowanie 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 deklарowanych przez kraje współpracujące w ramach umów o udzielenie dotacji. Dokumentacja na poparcie deklарowanych 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 w odniesieniu do kontroli <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> zrealizowane w odniesieniu do świadectw kontroli
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⁾
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

Rok	Uwagi Trybunału	Działania naprawcze (zrealizowane/w trakcie realizacji/niepodjęte/brak danych lub nie dotyczy)
2015	W ramach kontroli <i>ex post</i> 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 kilku 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 w wytycznych 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., których kwota wynosi 0,6 mln euro.	w trakcie realizacji
2015	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 państwu 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 ⁽⁴⁾ .	w trakcie realizacji
2015	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 rok budżetowy, natomiast w tytule III było to spowodowane wieloletnim charakterem operacji Agencji.	nie dotyczy
2015	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 ⁽⁵⁾ .	w trakcie realizacji

⁽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 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).

⁽⁴⁾ 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”.

⁽⁵⁾ Zalecenie 1 sprawozdania specjalnego Trybunału nr 12/2016 „Agencje nie zawsze wykorzystują dotacje we właściwy i jednoznacznie skuteczny sposób”.

ODPOWIEDŹ AGENCJI

18. Zważywszy na nieproporcjonalną presję migracyjną na państwa członkowskie UE oraz w związku z Planem działania UE w zakresie powrotów z października 2015 r. i konkluzjami Rady Europejskiej z dnia 15 czerwca 2015 r. oraz 16–17 marca 2016 r., dyrektor wykonawczy Agencji przyjął w 2016 r. decyzję 2016/36, w której przewidziano szerszą interpretację zasad (współ)finansowania wspólnej operacji powrotowej; zgodnie z tą interpretacją również krajowe działania powrotowe prowadzone wyłącznie przez jedno państwo członkowskie, które stoi w obliczu nieproporcjonalnej presji migracyjnej, są (współ)finansowane z budżetu Fronteksu. Ponadto: Władza budżetowa wprowadziła zmiany w budżecie na 2016 r. konkretnie w celu wdrożenia wspomnianego wcześniej Planu działania UE w zakresie powrotów.

19. Decyzja Fronteksu dotycząca zatrudnienia na czas określony nowych pracowników w grupach zaszerogowania wyższych niż AST 4 uzyskała poparcie Zarządu podczas przyjmowania programu prac i budżetu na 2016 r., w tym planu zatrudnienia.

Powodem przekształcenia pięciu stanowisk w grupie AST 4 na pięć stanowisk w grupie AST 5 była potrzeba zapewnienia usług osób na stanowisku Duty Officer w trybie 24/7. Zważywszy na zakres obowiązków w kontekście przepływów migracyjnych oraz zagrożenia bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych UE, Frontex musi mieć możliwość przyciągania wykwalifikowanych i doświadczonych kandydatów z odpowiednim doświadczeniem zawodowym, lecz bez wyższego wykształcenia wymaganego na stanowiskach w grupie AD. Ponadto: Istotny wpływ na tę sytuację ma współczynnik korygujący mający zastosowanie do wynagrodzeń i wynoszący 66,7 %, a każdy stopień wyżej oznacza możliwość przyciągnięcia odpowiedniejszych kandydatów.

20. Wykorzystanie środków zróżnicowanych wiąże się ze znaczną zmianą w sposobie zarządzania budżetem. Z uwagi na zmiany i wyzwania, w obliczu których stoi Agencja, zalety i wady takiego rozwiązania będą podlegać uważnej ocenie z uwzględnieniem należytych ram kontroli wewnętrznej.

21. Agencja przyznaje, że istnieje potrzeba uzyskiwania od współpracujących państw członkowskich/państw stowarzyszonych w ramach Schengen dokładniejszych szacunków kosztów oraz bardziej terminowej sprawozdawczości kosztowej. Agencja zobowiązuje się dołożyć w tym celu wszelkich starań w ramach lepszej współpracy z państwami członkowskimi/państwami stowarzyszonymi na poziomie sporządzania szacunków kosztów. Jednocześnie Agencja dokonuje w 2017 r. przeglądu swojego całego systemu finansowego w celu wprowadzenia uproszczeń, przechodząc z dotacji na umowy o świadczenie usług oraz wprowadzając stawki zryczałtowane.

22. Agencja znacznie zwiększyła liczbę wspólnych lotów powrotowych: w 2016 r. było ich 232 w porównaniu z 66 w 2015 r. i 39 w 2014 r. Oznacza to, że w 2016 r. 10 700 osób powróciło do państw trzecich, a kolejne tysiąc osób Agencja przetransportowała z wysp greckich do Turcji w związku z oświadczeniem UE–Turcja z marca 2016 r. Mimo tego bezprecedensowego wzrostu w prowadzonych przez Agencję działaniach powrotowych z 63 mln EUR przeznaczonych na tę działalność w budżecie na 2016 r. można było wykorzystać jedynie 40 mln EUR. Pozostałe 23 mln EUR nie mogły być wykorzystane głównie z powodu opóźnień w zawarciu umowy ramowej na czarterowanie samolotów i powiązane usługi na potrzeby operacji powrotowych, które to opóźnienia były spowodowane obniżeniem rangi tego projektu na korzyść działań służących zapewnieniu wsparcia logistycznego (promów i autobusów) w celu realizacji oświadczenia UE–Turcja. Na wspomniane obniżenie rangi projektu negatywny wpływ miał problem braku personelu, potęgowany również koniecznością uwzględnienia zwiększonych potrzeb operacyjnych. Wymóg związany z przedmiotem umowy pociąga za sobą złożone postępowanie o udzielenie zamówienia na podstawie umowy ramowej oraz wielomilionowy budżet. W międzyczasie opublikowano procedurę przetargową mającą na celu zawarcie czteroletniej umowy ramowej; szacunkowy budżet jest jednak niższy (20 mln EUR).

23. Od 2014 r. Frontex, wspólnie z Komisją Europejską, pracował nad sporządzeniem umowy o udzielenie dotacji dla tego programu regionalnego. W sierpniu 2015 r., tuż przed sfinalizowaniem i podpisaniem umowy o udzielenie dotacji, doszło do komplikacji, w tym do drastycznej zmiany sytuacji migracyjnej na Bałkanach Zachodnich, w wyniku czego Komisja zwróciła się z wnioskiem o sporządzenie nowej wersji projektu, tak aby w odpowiedni sposób odzwierciedlono w niej nową sytuację migracyjną. W rezultacie w trybie pilnym zupełnie zmieniono koncepcję projektu, a umowa o udzielenie dotacji została podpisana dopiero pod koniec terminu zawierania umów, który przypadał na koniec grudnia 2015 r.

Z powodu tych zmian, które wprowadzono w ostatniej chwili, wszyscy czterej partnerzy realizujący projekt (Frontex, EASO, IOM i UNHCR) mogli rozpocząć omawianie postanowień umów o współpracy dopiero w styczniu 2016 r. Z uwagi na to, że w umowach o współpracy uwzględniono postanowienia regulujące całkowity przydział środków dla każdego partnera, przed podpisaniem umów o współpracy konieczne było opracowanie i uzgodnienie między wszystkimi stronami szczegółowego budżetu projektu. Należy również podkreślić, że podpisanie umowy z EASO przebiegło szybko i sprawnie, natomiast pozostali partnerzy zakwestionowali reguły oczekiwane przez dyrektora wykonawczego Agencji, by stosować euro, a nie dolary amerykańskie, lub by przewidzieć ujawnienie większej ilości danych budżetowych na potrzeby zapewnienia przejrzystości.

Zważywszy na przedstawione tu wyjaśnienia oraz z uwagi na to, że realizacja umowy o udzielenie dotacji rozpoczęła się w styczniu 2016 r., partnerzy realizujący projekt musieli zacząć ponosić koszty działań jeszcze przed podpisaniem umów o współpracy z Fronteksem. Aby uzasadnić tę sytuację, a także udokumentować to, że zobowiązanie prawne w przypadku wszystkich trzech partnerów projektu zostało podjęte przed zobowiązaniem budżetowym, Frontex udokumentował to należycie jako wyjątek.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 zasad stosowania środki odpowiadające dochodom przeznaczonym na określony cel udostępnia się automatycznie, zarówno jako środki na zobowiązania, jak i środki na płatności, jeżeli instytucja otrzymała dochody.

24. Agencja docenia to, że Trybunał przyznał, iż bardzo niski współczynnik korygujący ma negatywny wpływ na procesy rekrutacji. Agencja kontaktuje się z właściwymi służbami Komisji Europejskiej, aby znaleźć środki zaradcze, i ma nadzieję, że interpretacja regulaminu pracowniczego może zapewnić rozwiązanie obecnej niekorzystnej sytuacji.

25. Agencja przyjmuje do wiadomości uwagę Trybunału; jednocześnie chciałaby doprecyzować, że dane dotyczące personelu zawarto w ocenie skutków finansowych regulacji uwzględnionej we wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

26. Agencja zwróciła się już do władzy budżetowej na początku 2017 r. i otrzymała zielone światło na powiększenie dotychczasowych pomieszczeń, by zyskać miejsce dla dodatkowego personelu. Ponadto gdy umowa w sprawie siedziby zacznie obowiązywać, polski rząd zobowiązał się przekazać Agencji działkę, aby w ten sposób umożliwić Agencji budowę nowego budynku, który pozostanie jej własnością.
