

ZPRÁVA

o ověření roční účetní závěrky Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie za rozpočtový rok 2015, spolu s odpovědí agentury

(2016/C 449/39)

ÚVOD

1. Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států (dále jen „agentura“ nebo „Frontex“), která sídlí ve Varšavě, byla zřízena nařízením Rady (ES) č. 2007/2004⁽¹⁾. Úkolem agentury je koordinovat činnosti členských států v oblasti řízení vnějších hranic (podpora operativní spolupráce, technická a operativní pomoc a analýza rizik).

2. Tabulka obsahuje základní údaje o agentuře⁽²⁾.

Tabulka

Základní údaje o agentuře

	2014	2015
Rozpočet (v mil. EUR)	86,7	143,3
Celkový počet zaměstnanců k 31. prosinci ⁽¹⁾	311	309

⁽¹⁾ Zaměstnanci zahrnují úředníky, dočasné a smluvní zaměstnance a vyslané národní odborníky.

Zdroj: údaje poskytla agentura.

INFORMACE, Z NICHŽ VYCHÁZÍ PROHLÁŠENÍ O VĚROHODNOSTI

3. Audit Účetního dvora je založen na analytických postupech, přímém testování operací a posouzení klíčových kontrol v systémech dohledu a kontroly, které agentura zavedla. Kromě toho se využívají důkazní informace získané na základě práce jiných auditorů a analýza prohlášení vedoucích pracovníků k auditu.

PROHLÁŠENÍ O VĚROHODNOSTI

4. V souladu s ustanoveními článku 287 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) provedl Účetní dvůr audit:

- a) roční účetní závěrky agentury, jež obsahuje finanční výkazy⁽³⁾ a zprávy o plnění rozpočtu⁽⁴⁾ za rozpočtový rok 2015;
- b) legality a správnosti operací, na nichž se tato účetní závěrka zakládá.

Odpovědnost vedení

5. Vedení odpovídá za vypracování a věrnou prezentaci roční účetní závěrky agentury a za legalitu a správnost operací, na nichž se tato účetní závěrka zakládá⁽⁵⁾:

⁽¹⁾ Úř. věst. L 349, 25.11.2004, s. 1.

⁽²⁾ Více informací o pravomocích a činnostech agentury je k dispozici na jejích internetových stránkách: www.frontex.europa.eu.

⁽³⁾ Finanční výkazy obsahují rozvahu a výkaz finanční výkonnosti, tabulku peněžních toků, výkaz změn čistých aktiv a shrnutí významných účetních zásad a další vysvětlující informace.

⁽⁴⁾ Zprávy o plnění rozpočtu obsahují výsledný účet plnění rozpočtu a přílohu k němu.

⁽⁵⁾ Články 39 a 50 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 1271/2013 (Úř. věst. L 328, 7.12.2013, s. 42).

- a) Součástí odpovědnosti vedení za roční účetní závěrku agentury je navrhnout, zavést a provádět vnitřní kontrolní systém relevantní pro sestavení a věrnou prezentaci účetní závěrky, jež neobsahuje významné (materiální) nesprávnosti způsobené podvodem nebo chybou, zvolit a uplatňovat vhodné účetní metody na základě účetních pravidel přijatých účetním Komise⁽⁶⁾ a provádět účetní odhady, které jsou s ohledem na dané okolnosti přiměřené. Výkonný ředitel schvaluje roční účetní závěrku agentury poté, co ji účetní agentury sestavil na základě všech dostupných informací a vypracoval k účetní závěrce osvědčení, v němž se mimo jiné uvádí, že účetní má přiměřenou jistotu, že účetní závěrka ve všech významných (materiálních) ohledech podává věrný a poctivý obraz finanční situace agentury.
- b) Odpovědnost vedení za legalitu a správnost uskutečněných operací a dodržování zásady řádného finančního řízení spočívá v navržení, zavedení a vykonávání účinného a efektivního systému vnitřní kontroly, včetně odpovídajícího dohledu a vhodných opatření, aby nedocházelo k nesrovnalostem a podvodům, a v případě nutnosti též soudního řízení za účelem zpětného získání neoprávněně vyplacených nebo použitých prostředků.

Odpovědnost auditora

6. Účetní dvůr je na základě svého auditu povinen předložit Evropskému parlamentu a Radě⁽⁷⁾ prohlášení o věrohodnosti týkající se spolehlivosti roční účetní závěrky a legality a správnosti operací, na nichž se tato účetní závěrka zakládá. Účetní dvůr provedl audit v souladu s mezinárodními auditorskými standardy a etickými kodexy vydanými Mezinárodní federací účetních (IFAC) a mezinárodními standardy nejvyšších kontrolních institucí vydanými Mezinárodní organizací nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI). V souladu s těmito standardy je Účetní dvůr povinen naplánovat a provést audit tak, aby získal přiměřenou jistotu, že roční účetní závěrka agentury neobsahuje významné (materiální) nesprávnosti a že uskutečněné operace jsou legální a správné.

7. Audit zahrnuje provedení auditorských postupů, jejichž cílem je získat důkazní informace o částkách a údajích zveřejněných v účetní závěrce a o legalitě a správnosti operací, na nichž se tato účetní závěrka zakládá. Výběr postupů závisí na úsudku auditora, včetně posouzení rizika významných (materiálních) nesprávností v účetní závěrce a rizika, že uskutečněné operace nejsou ve významné (materiální) míře, ať z důvodu podvodu nebo chyby, v souladu s požadavky právního rámce Evropské unie. Při vyhodnocování těchto rizik auditor zkoumá veškeré vnitřní kontroly, které se vztahují k sestavení a věrné prezentaci účetní závěrky, a zavedené systémy dohledu a kontroly, jejichž cílem je zajistit legalitu a správnost operací, a navrhuje auditorské postupy, které jsou za daných okolností vhodné. Při auditu se rovněž hodnotí vhodnost uplatňovaných účetních zásad, přiměřenost provedených účetních odhadů a také celková prezentace účetní závěrky. V souladu s čl. 208 odst. 4 finančního nařízení EU⁽⁸⁾ vzal Účetní dvůr při vypracovávání této zprávy a prohlášení o věrohodnosti v úvahu auditní činnost nezávislého externího auditora provedenou v souvislosti s účetní závěrkou agentury.

8. Účetní dvůr se domnívá, že získané důkazní informace jsou dostatečné a vhodné k tomu, aby na jejich základě mohl vydat prohlášení o věrohodnosti.

Východisko pro výrok s výhradou o spolehlivosti účetní závěrky

9. Agentura podhodnotila náklady vzniklé v roce 2015, které nebyly dosud vyfakturovány, na předběžně financované služby týkající se námořního dohledu o 1 723 336 EUR. Podhodnocení ovlivnilo výdaje příštích období a vedlo k významné (materiální) nesprávnosti v rozvaze a výkazu finanční výkonnosti agentury.

Výrok s výhradou o spolehlivosti účetní závěrky

10. Podle názoru Účetního dvora, s výhradou vlivu skutečnosti uvedené v bodě Východisko pro výrok s výhradou, roční účetní závěrka agentury ve všech významných (materiálních) ohledech věrně zobrazuje její finanční situaci k 31. prosinci 2015 a výsledky jejího hospodaření a peněžní toky za daný rok v souladu s ustanoveními jejího finančního nařízení a účetních pravidel, která přijal účetní Komise.

⁽⁶⁾ Účetní pravidla přijatá účetním Komise vycházejí z mezinárodních účetních standardů pro veřejný sektor (IPSAS), vydaných Mezinárodní federací účetních, případně z mezinárodních účetních standardů (IAS)/mezinárodních standardů účetního výkaznictví (IFRS), vydaných Radou pro mezinárodní účetní standardy.

⁽⁷⁾ Článek 107 nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 1271/2013.

⁽⁸⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 (Úř. věst. L 298, 26.10.2012, s. 1).

Výrok o legalitě a správnosti uskutečněných operací

11. Podle názoru Účetního dvora jsou operace, na nichž se zakládá roční účetní závěrka za rozpočtový rok 2015, ve všech významných (materiálních) ohledech legální a správné.

12. Následující připomínky uvedené výroky Účetního dvora nezpochybnují.

PŘIPOMÍNKY K LEGALITĚ A SPRÁVNOSTI OPERACÍ

13. Při auditu *ex post* na Islandu provedeném agenturou v říjnu 2015 byly zjištěny nesprávné platby v celkové výši 1,4 milionu EUR týkající se odpisů plavidla, které se v letech 2011 až 2015 účastnilo sedmi společných operací. Islandská pobřežní stráž požadovala proplatit odpisy této lodi, přestože překročila životnost, stanovenou v pokynech agentury. Přestože má agentura právo vymáhat nesprávné platby provedené v posledních pěti letech, oznámila, že bude vymáhat jen platby provedené od ledna 2015, které dosahují částky 0,6 milionu EUR.

14. Na období 2014–2020 byl zřízen Fond pro vnitřní bezpečnost (ISF). Skládá se ze dvou nástrojů, nástroje ISF – hranice a víza a nástroje ISF – policie, v nichž je na financování opatření k dispozici 2,8 miliardy EUR (hranice a víza) a 1 miliarda EUR (policie). Komise v rámci nástroje ISF – hranice a víza členskými státními proplácí nákupy prostředků, jako jsou vozidla či plavidla, a také provozní náklady, jako je spotřeba paliva nebo údržba. Tyto náklady proplácí účastníkům společných operací i agentura. Je tu tedy neřešené riziko dvojího financování⁽⁹⁾.

PŘIPOMÍNKY K ROZPOČTOVÉMU ŘÍZENÍ

15. Objem prostředků přidělených na závazky, které byly přeneseny, byl u hlavy II (správní výdaje), kde činil 3,2 milionu EUR, tj. 38 % (2014: 4,5 milionu EUR, tj. 36 %), i u hlavy III (operační výdaje), kde činil 40,2 milionu EUR, tj. 35 % (2014: 28,4 milionu EUR, tj. 44 %), vysoký. U hlavy II jsou hlavním důvodem pro velké objemy přenášených prostředků smlouvy v oblasti IT přesahující konec roku, zatímco u hlavy III to je víceletá povaha činností agentury.

DALŠÍ PŘIPOMÍNKY

16. Státy účastníci se hraničních operací vykazují vzniklé náklady na základě výkazů nákladů, které obsahují „stálé výdaje“ (odpisy a údržbu), „proměnné výdaje“ (hlavně palivo) a „výdaje na služební cesty“ (hlavně příspěvky a další výdaje na posádky). Vykázané náklady vycházejí ze skutečných hodnot a řídí se vnitrostátními normami, což vede k rozdílnému přístupu mezi účastnickými státy, a vzniklý systém tak pro všechny zapojené subjekty představuje zátěž. Účetní dvůr ve zvláštní zprávě č. 12/2016 doporučil, aby agentury všude tam, kde je to vhodné, využívaly zjednodušeného vykazování nákladů, aby takové neefektivnosti zamezily⁽¹⁰⁾.

KONTROLA OPATŘENÍ PŘIJATÝCH V NÁVAZNOSTI NA PŘIPOMÍNKY Z PŘEDCHÁZEJÍCÍCH LET

17. Přehled nápravných opatření přijatých v návaznosti na připomínky vyjádřené Účetním dvorem v předcházejících letech uvádí *Příloha*.

Tuto zprávu přijal senát IV, jemuž předsedá Baudilio TOMÉ MUGURUZA, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 4. října 2016.

Za Účetní dvůr

předseda

Klaus-Heiner LEHNE

⁽⁹⁾ Účetní dvůr na toto riziko upozornil v bodě 39 a doporučení 4 své zvláštní zprávy č. 15/2014 „Fond pro vnější hranice posílil finanční solidaritu, avšak vyžaduje lepší měření výsledků a potřeb, aby poskytoval další přidanou hodnotu EU“.

⁽¹⁰⁾ Doporučení 1 ve zvláštní zprávě Účetního dvora č. 12/2016 „Používání grantů agenturami: není vždy vhodné ani prokazatelně účinné“.

PŘÍLOHA

Kontrola opatření přijatých v návaznosti na připomínky z předcházejících let

Rok	Připomínka Účetního dvora	Stav nápravného opatření (dokončeno/probíhá/zatím neprovedeno/ není relevantní)
2012	Ve zkoumaných postupech pro najímání zaměstnanců byly zjištěny významné nedostatky, které se dotýkají transparentnosti a rovného zacházení s uchazeči: otázky pro písemné testy a pohovory byly stanoveny až poté, co výběrová komise prostudovala přihlášky, nebyl stanoven bodový limit, jehož musí uchazeči dosáhnout, aby byli připuštěni k písemným testům a pohovorům, ani limit pro zařazení na seznam vhodných uchazečů. Výběrová komise nedokumentovala všechna svá jednání a rozhodnutí.	Probíhá
2013	Výkazy dodavatelů na konci roku byly sesouhlaseny jen se značnými obtížemi. Zůstatky dodavatelů je třeba monitorovat pravidelněji a rozdíly analyzovat dříve.	Probíhá
2013	Agentura zahájila činnost v roce 2005 a dosud fungovala na základě korespondence a výměn s hostitelským členským státem. Komplexní dohoda o sídle mezi agenturou a členským státem však podepsána nebyla. Taková dohoda by ještě více zvýšila transparentnost podmínek, za nichž agentura a její zaměstnanci fungují.	Probíhá
2014	Značného zlepšení bylo dosaženo jak u ověřování <i>ex ante</i> , tak u ověřování <i>ex post</i> , které se týká výdajů vykazovaných spolupracujícími zeměmi na základě grantových dohod. Dokumentace ze spolupracujících zemí dokládající vykazované údaje však není vždy dostatečná. Navíc nebyla požadována osvědčení o auditu, přestože prováděcí pravidla k finančnímu nařízení EU to pro granty nad určitou hranici doporučují ⁽¹⁾ . Osvědčení o auditu by jistotu o legalitě a správnosti grantových operací ještě zvýšila.	Probíhá
2014	Objem prostředků přidělených na závazky, které byly přeneseny, byl vysoký u hlavy II (správní výdaje), kde činil 4,5 milionu EUR, tj. 36 % (2013: 2,4 milionu EUR, tj. 27 %), a u hlavy III (operační výdaje), kde činil 28,4 milionu EUR, tj. 44 % (2013: 29,2 milionu EUR, tj. 47 %). U hlavy II jsou hlavním důvodem tohoto stavu nákupy na konci roku související se stěhováním do nové budovy agentury v prosinci 2014. U hlavy III plyne vysoká míra přenesených prostředků z víceleté povahy činností agentury a ze schválení dodatečného rozpočtu ve výši 4,2 milionu EUR v říjnu 2014.	Není relevantní
2014	Vysoký a stále rostoucí počet grantových dohod a rozsah souvisejících výdajů, které musí agentura ověřovat a proplácet, vyvolává otázku, zda by nebylo možno využívat účinnějšího a nákladově efektivnějšího mechanismu financování.	Zatím neprovedeno ⁽²⁾

Rok	Připomínka Účetního dvora	Stav nápravného opatření (dokončeno/probíhá/zatím neprovedeno/ není relevantní)
2014	Je třeba zpřesnit výpočet příspěvků od zemí přidružených k Schengenu (Švýcarsko, Lichtenštejnsko, Island a Norsko), aby lépe odrážely související právní úpravu ⁽³⁾ . Výpočet by měl například vycházet z konečné dotace od Komise namísto dotace uvedené v rozpočtu.	Probíhá
2014	Příspěvky, které agentuře poskytuje Spojené království a Irsko (země, jež nejsou součástí schengenského prostoru), zůstávají po mnoho let stejné, přestože se tyto země podílejí na značně rozšířeném množství činností. Jejich příspěvky tudíž měly již být přezkoumány.	Dokončeno

⁽¹⁾ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 1268/2012 (Úř. věst. L 362, 31.12.2012, s. 1).

⁽²⁾ Podle čl. 3 odst. 4 nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 (Úř. věst. L 349, 25.11.2004, s. 1) může agentura spolufinancovat společné operace jen pomocí grantů.

⁽³⁾ Ujednání mezi Evropským společenstvím na jedné straně a Švýcarskou konfederací a Lichtenštejnským knížectvím na straně druhé o pravidlech pro účast těchto států v Evropské agentuře pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (Úř. věst. L 243, 16.9.2010, s. 4), ujednání mezi Evropským společenstvím na jedné straně a Islandskou republikou a Norským královstvím na straně druhé o pravidlech pro účast těchto dvou států v Evropské agentuře pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (Úř. věst. L 188, 20.7.2007, s. 19).

ODPOVĚĎ AGENTURY

9. Agentura dále zlepší svůj postup pro odhadování nákladů, které jí vzniknou.

13. Podle prováděcích pravidel k finančnímu nařízení agentury Frontex může schvalující osoba upustit od zpětného získání stanovené částky, pokud je to v rozporu se zásadou proporcionality. Schvalující osoba v souladu s touto zásadou a po poradě s externími právníky oznámila, že agentura má v úmyslu zpětně získat částku ve výši 0,6 milionu EUR, která se vztahuje na granty udělené od roku 2014. Oznámila rovněž, že ze stejného důvodu neproplatí částku splatnou v roce 2016 ve výši 0,2 milionu EUR.

14. Mezi opatření ke zmírnění uvedeného rizika, která byla dosud zavedena v roce 2016 ve spolupráci s Generálním ředitelstvím pro migraci a vnitřní věci, patří zpřístupnění databáze Fondu pro vnitřní bezpečnost, která obsahuje všechny plány a zprávy příjemců grantů. Generální ředitelství pro migraci a vnitřní věci má rovněž v úmyslu pozvat agenturu Frontex na zasedání Výboru pro Azylový, migrační a integrační fond a Fond pro vnitřní bezpečnost, které se bude konat na podzim roku 2016, aby zde mohla vyjádřit svůj názor na situaci a prodiskutovat ji s členskými státy.

15. Agentura Frontex potvrzuje odůvodnění Účetního dvora ohledně objemu přenesených prostředků. Agentura bude nadále pokračovat ve svém úsilí o snižování objemu přenesených prostředků s cílem lépe dostat zásadě ročního rozpočtu.

16. Cílem uplatňovaného systému pro proplácení nákladů je zajistit rovné zacházení s příjemci, jelikož všem lze poskytnout finanční prostředky v rámci stejných kategorií nákladů.

Agentura nicméně souhlasí s Účetním dvorem, že proplácení nákladů na základě skutečných hodnot je těžkopádné a že zavedení jednotkových nákladů je schůdnou možností, kterou agentura využije. Navíc je možné, že v důsledku návrhu na zřízení Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž odpadne povinnost využívat granty, což agentuře umožní uplatňovat vedle grantů i jiné, nové mechanismy financování.
