

IZVJEŠĆE

o godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije za financijsku godinu 2015. s odgovorom Agencije

(2016/C 449/39)

UVOD

1. Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije (u daljnjem tekstu: Agencija ili Frontex), sa sjedištem u Varšavi, osnovana je Uredbom Vijeća (EZ) br. 2007/2004 ⁽¹⁾. Zadaća je Agencije koordinirati aktivnosti država članica u području upravljanja vanjskim granicama (potpora operativnoj suradnji, tehnička i operativna pomoć te analiza rizika).

2. U tablici prikazani su ključni podatci o Agenciji ⁽²⁾.

Tablica

Ključni podatci o Agenciji

	2014.	2015.
Proračun (u milijunima EUR)	86,7	143,3
Ukupan broj članova osoblja na dan 31. prosinca ⁽¹⁾	311	309

⁽¹⁾ Osoblje uključuje dužnosnike, privremeno i ugovorno osoblje te upućene nacionalne stručnjake.

Izvor: podatci koje je dostavila Agencija.

INFORMACIJE NA KOJIMA SE TEMELJI IZJAVA O JAMSTVU

3. Revizijski pristup Suda obuhvaća analitičke revizijske postupke, izravno ispitivanje transakcija i procjenu ključnih kontrola nadzornih i kontrolnih sustava Agencije. Tome se pridodaju dokazi prikupljeni radom drugih revizora i analizom jamstava uprave.

IZJAVA O JAMSTVU

4. U skladu s odredbama članka 287. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), Sud je proveo reviziju:

(a) godišnje računovodstvene dokumentacije Agencije, koja se sastoji od financijskih izvještaja ⁽³⁾ i izvješća o izvršenju proračuna ⁽⁴⁾ za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2015.; te

(b) zakonitosti i pravilnosti transakcija povezanih s tom računovodstvenom dokumentacijom.

Odgovornost uprave

5. Uprava je odgovorna za pripremu i vjerno prikazivanje godišnje računovodstvene dokumentacije Agencije te za zakonitost i pravilnost povezanih transakcija ⁽⁵⁾:

⁽¹⁾ SL L 349, 25.11.2004., str. 1.

⁽²⁾ Više informacija o nadležnostima i aktivnostima Agencije dostupno je na njezinim internetskim stranicama: www.frontex.europa.eu.

⁽³⁾ Oni obuhvaćaju bilancu i izvještaj o financijskom rezultatu, tablicu novčanog toka, izvještaj o promjenama u neto imovini te kratak prikaz važnih računovodstvenih politika, kao i druga pojašnjenja.

⁽⁴⁾ Ona obuhvaćaju izvještaj o realizaciji proračuna i prilog izvještaju o realizaciji proračuna.

⁽⁵⁾ Članci 39. i 50. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 1271/2013 (SL L 328, 7.12.2013., str. 42.).

- (a) Odgovornosti uprave u vezi s godišnjom računovodstvenom dokumentacijom Agencije uključuju izradu, primjenu i održavanje sustava unutarnje kontrole koji je važan za pripremu i vjerno prikazivanje financijskih izvještaja u kojima nema značajnog pogrešnog prikazivanja zbog prijevare ili pogreške, odabir i primjenu prikladnih računovodstvenih politika na temelju računovodstvenih pravila koja je usvojio računovodstveni službenik Komisije⁽⁶⁾ te davanje razumnih računovodstvenih procjena u danim okolnostima. Izvršni direktor odobrava godišnju računovodstvenu dokumentaciju Agencije nakon što ju je računovodstveni službenik Agencije pripremio na temelju dostupnih informacija i sastavio bilješku kao prilog računovodstvenoj dokumentaciji u kojoj između ostalog izjavljuje da ima razumno jamstvo da ona u svim značajnim aspektima istinito i vjerno prikazuje financijsko stanje Agencije.
- (b) Odgovornosti uprave u vezi sa zakonitošću i pravilnošću povezanih transakcija te usklađenošću s načelom dobrog financijskog upravljanja uključuju izradu, primjenu i održavanje djelotvornog i učinkovitog sustava unutarnje kontrole koji obuhvaća primjereni nadzor i prikladne mjere za sprječavanje nepravilnosti i prijevare te, po potrebi, pravne postupke za povrat pogrešno isplaćenih ili korištenih sredstava.

Odgovornost revizora

6. Odgovornost je Suda da na temelju svojih revizija Europskom parlamentu i Vijeću⁽⁷⁾ podnese izjavu o jamstvu u pogledu pouzdanosti godišnje računovodstvene dokumentacije te zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Sud provodi reviziju u skladu s međunarodnim revizijskim standardima i etičkim kodeksom IFAC-a te međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija INTOSAI-ja. Prema tim standardima Sud je dužan isplanirati i provesti reviziju tako da njome dobije razumno jamstvo o tome ima li u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji Agencije značajnog pogrešnog prikazivanja i jesu li povezane transakcije zakonite i pravilne.

7. Revizija uključuje postupke kojima se prikupljaju revizijski dokazi o iznosima i iskazima u računovodstvenoj dokumentaciji te zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Odabir postupaka ovisi o prosudbi revizora koja se temelji na procjeni rizika od značajnog pogrešnog prikazivanja u računovodstvenoj dokumentaciji i značajne neusklađenosti povezanih transakcija s uvjetima iz pravnog okvira Europske unije do kojih je došlo zbog prijevare ili pogreške. Pri procjeni tih rizika revizor uzima u obzir postupke unutarnje kontrole koji su važni za pripremu i vjerno prikazivanje računovodstvene dokumentacije, kao i nadzorne i kontrolne sustave koji su uspostavljeni kako bi se zajamčila zakonitost i pravilnost povezanih transakcija te zatim priprema odgovarajuće revizijske postupke u danim okolnostima. Revizija uključuje i evaluaciju primjerenosti računovodstvenih politika, razumnosti računovodstvenih procjena te sveukupnog prikaza računovodstvene dokumentacije. U pripremi ovog izvješća i izjave o jamstvu Sud je u obzir uzео reviziju koju je nad računovodstvenom dokumentacijom Agencije izvršio neovisni vanjski revizor u skladu s člankom 208. stavkom 4. Financijske uredbe EU-a⁽⁸⁾.

8. Sud tako prikupljene revizijske dokaze smatra dostatnima i prikladnima da budu osnova za izjavu o jamstvu.

Osnova za uvjetno mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije

9. Agencija je troškove za pretfinancirane usluge povezane s pomorskim nadzorom koji su nastali 2015. godine, a za koje još nisu izdani računi, procijenila manjima nego što su to u stvarnosti, i to za iznos od 1 723 336 EUR. Taj podcijenjeni iznos utjecao je na obračunane troškove te je doveo do značajnog pogrešnog prikazivanja u bilanci i izvještaju o financijskom rezultatu Agencije.

Uvjetno mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije

10. Prema mišljenju Suda, uz iznimku učinaka navedenih u odlomku o osnovi za uvjetno mišljenje, godišnja računovodstvena dokumentacija Agencije u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje Agencije na dan 31. prosinca 2015. te rezultate poslovanja i novčane tokove za godinu završenu tim danom, u skladu s odredbama Financijske uredbe Agencije i računovodstvenim pravilima koja je usvojio računovodstveni službenik Komisije.

⁽⁶⁾ Računovodstvena pravila koja je usvojio računovodstveni službenik Komisije proizlaze iz međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor (IPSAS) koje je izdala Međunarodna federacija računovođa (IFAC), odnosno iz međunarodnih računovodstvenih standarda (IAS)/međunarodnih standarda financijskog izvještavanja (IFRS) koje je izdao Odbor za međunarodne računovodstvene standarde.

⁽⁷⁾ Članak 107. Delegirane uredbe (EU) br. 1271/2013.

⁽⁸⁾ Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.).

Mišljenje o zakonitosti i pravilnosti transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

11. Prema mišljenju Suda transakcije povezane s godišnjom računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2015. u svim su značajnim aspektima zakonite i pravilne.

12. Primjedbama u nastavku ne dovodi se u pitanje mišljenje Suda.

PRIMJEDBE O ZAKONITOSTI I PRAVILNOSTI TRANSAKCIJA

13. *Ex post* revizijom koju je Agencija provela na Islandu u listopadu 2015. otkrivena su nepravilna plaćanja u ukupnom iznosu od 1,4 milijuna EUR u vezi s amortizacijom plovila koje je u razdoblju 2011.–2015. sudjelovalo u sedam zajedničkih operacija. Islandska obalna straža zatražila je nadoknadu troškova amortizacije za to plovilo iako mu je prošao koristan vijek koji je naveden u smjernicama Agencije. Iako Agencija ima pravo na povrat nepravilnih plaćanja izvršenih tijekom posljednjih pet godina, najavila je da će povratiti samo plaćanja izvršena od siječnja 2015., koja iznose 0,6 milijuna EUR.

14. Fond za unutarnju sigurnost uspostavljen je na razdoblje 2014.–2020. i obuhvaća dva instrumenta za financiranje aktivnosti: Instrument za granice i vize (*ISF Borders and Visa*), preko kojeg je dostupan iznos od 2,8 milijardi EUR, te Instrument za policijsku suradnju i upravljanje krizom (*ISF Police*), preko kojeg je dostupan iznos od 1 milijarde EUR. U okviru Instrumenta za granice i vize Komisija državama članicama nadoknađuje troškove za nabavu sredstava kao što su vozila i plovila, kao i tekuće troškove poput goriva i održavanja. Agencija takve troškove nadoknađuje i sudionicima u zajedničkim operacijama. Stoga postoji rizik od dvostrukog financiranja za koji još nije pronađeno rješenje⁽⁹⁾.

PRIMJEDBE O PRORAČUNSKOM UPRAVLJANJU

15. Razina prijenosa rezerviranih odobrenih sredstava bila je visoka za glavu II. (administrativni rashodi) i iznosila je 3,2 milijuna EUR, tj. 38 % (2014.: 4,5 milijuna EUR, tj. 36 %), a isto vrijedi i za glavu III. (operativni rashodi) gdje je iznosila 40,2 milijuna EUR, tj. 35 % (2014.: 28,4 milijun EUR, tj. 44 %). Glavni razlog visoke razine prijenosa za glavu II. bio je u ugovorima u području IT-a čije je trajanje prelazilo kraj godine, a za glavu III. u višegodišnjoj prirodi poslovanja Agencije.

DRUGE PRIMJEDBE

16. Zemlje koje sudjeluju u graničnim operacijama prijavljuju troškove koji im nastaju ispunjavanjem zahtjeva za povrat troškova koji se sastoji od „fiksni troškova” (amortizacija i održavanje), „promjenjivih troškova” (u prvom redu gorivo) i „troškova za službena putovanja” (u prvom redu naknade i ostali troškovi za osoblje). Prijavljeni troškovi temelje se na stvarnim vrijednostima i usklađeni su s nacionalnim standardima što uzrokuje primjenu različitih pristupa u državama sudionicima, zbog čega za sve uključene strane nastaje vrlo složen sustav. Sud je u tematskom izvješću br. 12/2016 preporučio agencijama da, kad god je to primjereno, iskoriste pojednostavnjene mogućnosti financiranja kako bi se takva neučinkovitost izbjegla⁽¹⁰⁾.

PRAĆENJE MJERA PODUZETIH U POGLEDU PRIMJEDBI IZ PRIJAŠNJIH GODINA

17. Pregled korektivnih mjera poduzetih kao odgovor na primjedbe Suda iz prijašnjih godina nalazi se u *prilogu*.

Ovo je izvješće usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Baudilio TOMÉ MUGURUZA, na sastanku održanom u Luxembourg 4. listopada 2016.

Za Revizorski sud
Klaus-Heiner LEHNE
predsjednik

⁽⁹⁾ Sud je o tom riziku već govorio u odlomku 39. i 4. preporuci iz tematskog izvješća br. 15/2014 „Fond za vanjske granice potaknuo je financijsku solidarnost, no potrebno je osigurati bolje mjerenje rezultata i povećanu dodanu vrijednost EU-a”.

⁽¹⁰⁾ 1. preporuka u tematskom izvješću Suda br. 12/2016 „Način na koji agencije upotrebljavaju bespovratna sredstva nije uvijek primjeren ili dokazano djelotvoran”.

PRILOG

Praćenje mjera poduzetih u pogledu primjedbi iz prijašnjih godina

Godina	Primjedba Suda	Faza korektivne mjere (Dovršeno/U tijeku/Predstoji/—)
2012.	Ispitivanje postupaka zapošljavanja pokazalo je da postoje znatni nedostaci koji utječu na transparentnost i jednako postupanje prema kandidatima: pitanja za pismene ispite i razgovore određena su nakon što je selekcijski odbor pregledao prijave, nije postavljen bodovni prag za pristup pisanim ispitima i razgovorima te za uključivanje na popis prikladnih kandidata, selekcijski odbor nije dokumentirao sve svoje sastanke i odluke.	U tijeku
2013.	Usklađivanje izvješća dobavljača na kraju godine izvršeno je uz znatne poteškoće. Potrebno je redovitije pratiti salda dobavljača i pravodobnije analizirati razlike.	U tijeku
2013.	Frontex je započeo s radom 2005. godine te svoju suradnju s državom članicom u kojoj mu se nalazi sjedište do današnjeg dana temelji na pismenoj komunikaciji i razmjenama. Međutim, još nije potpisan sveobuhvatni sporazum o sjedištu između Agencije i te države članice. Takvim bi se sporazumom dodatno promicala transparentnost u pogledu uvjeta rada Agencije i njezinog osoblja.	U tijeku
2014.	I u <i>ex ante</i> i u <i>ex post</i> provjerama rashoda koje su zemlje suradnice prijavile na temelju sporazuma o bespovratnim sredstvima uočen je znatan napredak. Međutim, popratna dokumentacija koju zemlje suradnice prilažu prijavljenim rashodima nije uvijek dostatna. Nadalje, nisu zatražene nikakve revizijske potvrde, iako se pravilima primjene Financijske uredbe EU-a to preporučuje ako iznos bespovratnih sredstava prelazi određene pragove ⁽¹⁾ . Revizijskim potvrdama pružilo bi se dodatno jamstvo o zakonitosti i pravilnosti transakcija povezanih s bespovratnim sredstvima.	U tijeku
2014.	Razina prijenosa rezerviranih odobrenih sredstava bila je visoka za glavu II. (administrativni rashodi) i iznosila je 4,5 milijuna EUR, tj. 36 % (2013.: 2,4 milijuna EUR, tj. 27 %), a isto vrijedi i za glavu III. (operativni rashodi) gdje je iznosila 28,4 milijuna EUR, tj. 44 % (2013.: 29,2 milijun EUR, tj. 47 %). Kada je riječ o glavi II., glavni su razlog nabave na kraju godine povezane s preseljenjem u novu zgradu Agencije u prosincu 2014. Za glavu III. visoka razina prenesenih sredstava najviše je rezultat višegodišnje prirode poslovanja Agencije i odobrenja dodatnih 4,2 milijuna EUR proračunskih sredstava u listopadu 2014.	—
2014.	Velik i stalno rastući broj sporazuma o bespovratnim sredstvima te razmjernost povezanih rashoda koje Frontex provjerava i nadoknađuje potiče pitanje postoje li učinkovitiji i isplativiji mehanizmi financiranja kojima bi se moglo koristiti.	Predstoji ⁽²⁾

Godina	Primjedba Suda	Faza korektivne mjere (Dovršeno/U tijeku/Predstoji/—)
2014.	Potrebno je unaprijediti izračun doprinosa država pridruženih Schengenu (Švicarske, Lihtenštajna, Islanda i Norveške) radi boljeg usklađivanja s povezanim pravnim odredbama ⁽³⁾ . Izračun bi se primjerice trebao temeljiti na konačnoj, a ne godišnjoj subvenciji Komisije predviđenoj proračunom.	U tijeku
2014.	Doprinosi Ujedinjene Kraljevine i Irske (država koje ne pripadaju Schengenu) proračunu Agencije velik su broj godina bili nepromijenjeni unatoč znatnom proširenju raspona aktivnosti u koje su uključene. Njihove je doprinose, stoga, trebalo već preispitati.	Dovršeno

⁽¹⁾ Delegirana uredba Komisije (EU) br. 1268/2012 (SL L 362, 31.12.2012., str. 1.).

⁽²⁾ Člankom 3. stavkom 4. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 (SL L 349, 25.11.2004., str. 1) propisano je da Agencija može sufinancirati zajedničke operacije samo bespovratnim sredstvima.

⁽³⁾ Aranžman između Europske zajednice, s jedne strane, i Švicarske Konfederacije i Kneževine Lihtenštajna, s druge strane, o načinima sudjelovanja tih država u Europskoj agenciji za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije (SL L 243, 16.9.2010., str. 4.); Dogovor između Europske zajednice i Republike Islanda i Kraljevine Norveške o načinima sudjelovanja tih država u Europskoj agenciji za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije (SL L 188, 20.7.2007., str. 19.).

ODGOVOR AGENCIJE

9. Agencija će nastaviti poboljšavati svoj postupak za procjenu troškova za obračun.

13. Provedbena pravila iz Financijske uredbe Frontexa omogućuju da se dužnosnik za ovjeravanje može odreći povrata utvrđenog iznosa ako povrat nije u skladu s načelom proporcionalnosti. Nakon dobivanja vanjskih pravnih savjeta i u skladu s tim načelom, dužnosnik za ovjeravanje najavio je povrat od 0,6 milijuna EUR; povrat obuhvaća bespovratna sredstva dodijeljena od 2014. Iz istog je razloga najavio i da se neće izvršiti povrat iznosa od 0,2 milijuna EUR predviđenog za 2016.

14. Mjere za smanjenje rizika koje su dosad provedene u 2016. u suradnji s Glavnom upravom za migracije i unutarnje poslove nude pristup bazi podataka Fonda za unutarnju sigurnost (ISF), u kojoj su dostupni svi planovi i izvještaji korisnika. Glavna uprava za migracije i unutarnje poslove također namjerava pozvati Frontex na sastanak Odbora za Fond za azil, migracije i integracije te unutarnju sigurnost u jesen 2016. radi predstavljanja situacije sa svojeg stajališta i kako bi se o tome vodila rasprava s državama članicama.

15. Frontex prima na znanje objašnjenja koja je pružio Sud o iznosima prijenosa. Agencija će nastaviti ulagati napore u smanjenje iznosa prijenosa, imajući u vidu potrebu za većim poštovanjem načela jedne godine.

16. Postojeći sustav za povrat troškova ima za cilj osiguravanje jednakog postupanja prema korisnicima jer je moguće financirati jednake kategorije troškova za svakoga od njih.

Međutim, Agencija se slaže sa Sudom da je povrat troškova temeljenih na stvarnim vrijednostima zahtjevan proces i da je uvođenje jediničnih troškova moguća opcija za koju će se Agencija zalagati. Nadalje, prijedlog za Agenciju granične i obalne straže vrlo bi vjerojatno mogao otkloniti obvezu korištenja nepovratnih sredstava, što će Agenciji omogućiti korištenje novih mehanizama za financiranje osim bespovratnih sredstava.
