

## SPRAWOZDANIE

## dotyczące sprawozdania finansowego Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA) za rok budżetowy 2016 wraz z odpowiedzią Agencji

(2017/C 417/31)

## 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 została ustanowiona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1077/2011 <sup>(1)</sup>. Podstawowym zadaniem Agencji jest wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem operacyjnym systemem informacyjnym Schengen drugiej generacji (SIS II), wizowym systemem informacyjnym (VIS) i europejskim zautomatyzowanym systemem identyfikacji odcisków palców (Eurodac).

2. W tabeli przedstawiono najważniejsze dane liczbowe dotyczące Agencji <sup>(2)</sup>.

Tabela

## Najważniejsze dane liczbowe dotyczące Agencji

	2015	2016
Budżet (w mln euro) <sup>(1)</sup>	71,7	82,3
Łączna liczba personelu na dzień 31 grudnia <sup>(2)</sup>	134	144

<sup>(1)</sup> Dane dotyczące budżetu są oparte na kwotach środków na płatności.

<sup>(2)</sup> Personel obejmuje urzędników, pracowników zatrudnionych na czas określony i pracowników kontraktowych oraz 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 <sup>(3)</sup> oraz sprawozdanie z wykonania budżetu <sup>(1)</sup> za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2016 r.;

b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania,

zgodnie z wymogami art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 286 z 1.11.2011, s. 1.

<sup>(2)</sup> Więcej informacji na temat kompetencji i działalności Agencji można znaleźć na jej stronie internetowej: [www.eulisa.europa.eu](http://www.eulisa.europa.eu).

<sup>(3)</sup> 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.

<sup>(1)</sup> Sprawozdanie z wykonania budżetu obejmuje sprawozdanie, które przedstawia zbiorczo wszystkie operacje budżetowe, i informację dodatkową.

**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 wewnętrznej 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 innych dochodów.

14. Jeżeli chodzi o wydatki, Trybunał bada transakcje płatnicze po tym, jak wydatki zostaną poniesione, zaksięgowane i zatwierdzone. 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<sup>(1)</sup>.

16. Przedstawione poniżej uwagi nie podważają opinii Trybunału.

#### **UWAGI DOTYCZĄCE LEGALNOŚCI I PRAWIDŁOWOŚCI TRANSAKCJI**

17. W 2016 r. Agencja otrzymała i zaakceptowała dostawy o wartości 2,8 mln euro, choć nie miała stosownego budżetu ani zobowiązań prawnych (umów). Ustanowiono je później ze skutkiem wstecznym w celu zalegalizowania nabycia dostaw.

#### **UWAGI DOTYCZĄCE MECHANIZMÓW KONTROLI WEWNĘTRZNEJ**

18. W sprawozdaniu z audytu z lipca 2016 r. Służba Audytu Wewnętrznego Komisji stwierdziła, że zasadniczo forma i praktyczne wdrażanie procesów umożliwiają Agencji obsługiwanie systemów informatycznych SIS II, VIS i Eurodac w taki sposób, aby wymiana danych pomiędzy stosującymi je organami krajowymi miała charakter ciągły i nieprzerwany. Służba Audytu Wewnętrznego nie zwróciła uwagi na żadne szczególnie ważne kwestie, uznała jednak, że należy usprawnić wydajność procesów związanych z zarządzaniem konfiguracją i zarządzaniem zmianą, a także zarządzaniem wersjami i testami, problemami oraz zarządzaniem usługami i incydentami. Agencja i Służba Audytu Wewnętrznego uzgodniły plan dotyczący działań naprawczych.

#### **UWAGI DOTYCZĄCE ZARZĄDZANIA BUDŻETEM**

19. W tytule II (wydatki administracyjne) poziom przeniesień środków jest wysoki. Wynosi on 5 mln euro, co stanowi 63 % środków, na które zaciągnięto zobowiązania w tym tytule (w 2015 r. było to 9 mln euro, czyli 50 %). Jest to związane przede wszystkim z utrzymaniem budynków i usługami doradczymi, które mają zostać zrealizowane w 2017 r. Tak wysoki poziom przeniesień, mający objąć przyszłoroczne działania, jest niezgodny z zasadą jednoroczności budżetu.

#### **UWAGI DOTYCZĄCE NALEŻYTEGO ZARZĄDZANIA FINANSAMI I WYNIKÓW**

20. W czerwcu 2015 r. Agencja podpisała umowę o budowę siedziby w Strasburgu na kwotę 21,5 mln euro. Ustalono, że cena zostanie uiszczona głównie w trybie płatności ratalnych. Aby jednak zwiększyć wykorzystanie budżetu, Agencja zmieniła umowę w lipcu 2015 r., w wyniku czego preferowaną metodą płatności stały się płatności zaliczkowe. Do listopada 2016 r. Agencja wypłaciła pełną kwotę ujętą w umowie, choć roboty zostały ukończone w niespełna połowie.

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

21. Podczas jednego ze spotkań, które odbyło się w 2016 r., przedstawiciel Komisji w zarządzie Agencji zajął się kwestią rosnących kosztów utrzymania. Wzrost ten można wprawdzie uzasadnić szeregiem czynników, takich jak stała praca nad systemami i rozbudowa ich funkcji, Trybunał wskazał jednak przypadki postępowań o udzielenie zamówienia, w których Agencja wybrała ofertę, nie sprawdzwszy, czy jest ona najkorzystniejszej. Przykładowo Agencja nabyła nową licencję na oprogramowanie za kwotę 4,6 mln euro w ramach umowy ramowej, nie sprawdzwszy, czy wykonawca objęty umową, działający jako pośrednik pomiędzy Agencją a potencjalnym dostawcą oprogramowania, wybrał najlepszą cenę.

22. W maju 2016 r. Agencja podpisała umowę ramową z konsorcjum na kwotę 194 mln euro dotyczącą dalszego rozwoju i utrzymania systemu VIS i systemu porównywania danych biometrycznych (BMS) na okres maksymalnie sześciu lat. W wyniku postępowania udzielono mu zamówienia. Główny wymóg techniczny, który oferenci musieli zaakceptować, dotyczył posiadania dostępu komercyjnego do technologii BMS. Ponieważ jednak przedsiębiorstwo, które opracowało technologię BMS, nie było zobowiązane umową do przyznania dostępu komercyjnego każdemu zainteresowanemu oferentowi, konkurencyjność postępowania była potencjalnie zagrożona.

23. W imieniu Komisji przeprowadzono zewnętrzną ocenę Agencji w okresie od marca do grudnia 2015 r., a jej wyniki przedstawiono w końcowym sprawozdaniu z oceny w marcu 2016 r. W wyniku oceny stwierdzono, że Agencja wniosła swój wkład w zarządzanie operacyjne wielkoskalowymi systemami informatycznymi w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości i skutecznie wypełnia swoje obowiązki. W celu dalszego usprawnienia zarządzania operacyjnego oceniający sformułowali 64 zalecenia, z których siedem jest uważane za kluczowe, a 11 za bardzo ważne. Agencja opracowała plan mający na celu wdrożenie zaleceń, który jest właśnie realizowany.

#### **DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z ZESZŁOROCZNYMI UWAGAMI**

24. 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

---

## ZAŁĄCZNIK

**Działania podjęte w związku z zeszłorocznymi uwagami**

Rok	Uwagi Trybunału	Działania naprawcze (zrealizowane/w trakcie realizacji/ niepodjęte/brak danych lub nie dotyczy)
2013	Zgodnie z rozporządzeniem ustanawiającym Agencję 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 Schengen korzystały już z systemów zarządzanych przez Agencję, wciąż toczyły się negocjacje z Komisją.	w trakcie realizacji
2014	Objaśnienie uzupełniające dotyczące wiarygodności rozliczeń Nie podważając opinii wyrażonej w pkt 8, Trybunał pragnie zwrócić uwagę na wycenę systemu informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), wizowego systemu informacyjnego (VIS) i systemu Eurodac w sprawozdaniu Agencji. Zarządzanie operacyjne tymi systemami stanowi główne zadanie Agencji. Wobec braku wiarygodnych i kompletnych informacji dotyczących całkowitego kosztu budowy tych systemów w sprawozdaniu finansowym Agencji ujęto ich wartości księgowe netto, zgodnie z wartościami zaksięgowanymi przez Komisję, a pod koniec roku wartości te uaktualniono (około 6,6 mln euro w dniu przekazania środków oraz 2,1 mln euro w dniu 31 grudnia 2014 r.). 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).	zrealizowane
2015	Agencja podpisała z wykonawcą umowę ramową na kwotę 2 mln euro o świadczenie usług w zakresie obsługi zamówień (obsługa zamówień) w zakresie usług szkoleniowych, kształcenia i coachingu realizowanych przez zewnętrznych usługodawców (usługi szkoleniowe). Wykonawca wskazuje usługi szkoleniowe odpowiadające konkretnemu zgłoszonemu zapotrzebowaniu i podaje wycenę tych usług, doliczając opłatę za własną usługę obsługi zamówienia. W umowie ramowej nie wskazano jednak, że usługi obsługi zamówień powinny być zgodne z przepisami dotyczącymi udzielania zamówień zawartymi w regulaminie finansowym Agencji, w związku z czym obecny proces przedstawiania Agencji wyceny usług do zatwierdzenia nie gwarantuje, że usługi te są świadczone zgodnie z wszelkimi wymogami regulaminu finansowego.	niepodjęte
2015	Zaproszenia do wyrażenia zainteresowania oraz wstępny wybór kandydatów mających wziąć udział w procedurze negocjacyjnej dotyczącej zamówienia o wartości 20 mln euro odbyły się bez przekazania uprawnień przez urzędnika zatwierdzającego.	nie dotyczy

Rok	Uwagi Trybunału	Działania naprawcze (zrealizowane/w trakcie realizacji/ niepodjęte/brak danych lub nie dotyczy)
2015	Kwota przeniesionych środków w tytule II (wydatki administracyjne) wynosi 9 mln euro, co stanowi 50 % środków, na które zaciągnięto zobowiązania w tym tytule (w 2014 r. było to 15 mln euro, czyli 87 %). Przeniesienia te dotyczą głównie dużej umowy na rozbudowę budynku w Strasburgu (4,6 mln euro) oraz usług świadczonych w ramach umów wieloletnich.	nie dotyczy
2015	Nadal nie zostały dokonane ustalenia z państwami stowarzyszonymi w ramach Schengen (Szwajcaria, Liechtenstein, Islandia i Norwegia) dotyczące szczegółowych zasad ich uczestnictwa w działalności Agencji, w tym prawa głosu oraz wkładu do budżetu Agencji. W tej sytuacji państwa stowarzyszone w ramach Schengen wnoszą wkład na wydatki w tytule III (wydatki operacyjne) budżetu Agencji na podstawie uzgodnień zawartych w umowach stowarzyszeniowych podpisanych z UE. Nie wnoszą jednak wkładu w działania zaklasyfikowane do tytułów I i II (wynagrodzenia i inne wydatki administracyjne) budżetu Agencji.	w trakcie realizacji
2015	Ze skontrolowanych postępowań o udzielenie zamówienia wynika, że Agencja podpisała umowy lub podjęła negocjacje z jednym wykonawcą, nie określając dokładnie zamawianych usług. Ogranicza to konkurencję i zwiększa zależność od tego jednego wykonawcy. Agencja powinna w miarę możliwości zawierać umowy z wieloma usługodawcami lub dokładniej określać zamawiane usługi.	niepodjęte

**ODPOWIEDŹ AGENCJI**

17. Wybrano procedury w celu poradzenia sobie z pilnymi wymogami operacyjnymi, a także w odpowiedzi na szybko rosnące potrzeby w zakresie pamięci.

18. Agencja przyjmuje do wiadomości uwagę Trybunału. Między eu-LISA a Służbą Audytu Wewnętrznego uzgodniono plan działania w celu zajęcia się ustaleniami i jest on w trakcie wdrażania.

20. Przeniesienia środków w tytułach 1 i 2 są poddawane regularnemu przeglądowi i są planowane tak, aby zmniejszyły się z upływem czasu do koniecznego poziomu oraz jedynie wtedy, gdy jest to uzasadnione.

Jako wskaźnik efektywności, z 19 551 594,31 EUR niezróżnicowanych środków przeniesionych na 2016 r. anulowano jedynie 474 015,04 EUR (2,42 %).

21. Mechanizm przewidziany dla płatności odpowiadał ograniczeniom budżetowym, aby pozwolić na pełne wykorzystanie środków C1 i C2 w ramach zasad regulujących niezróżnicowanymi środkami na rok n+1.

Płatności zaliczkowe były związane z dopasowaniem gwarancji finansowej, zwalnianej w miarę postępu w pracach, co minimalizuje ryzyko dla Agencji. Poza gwarancjami finansowymi wykonawca wydał gwarancję za wykonanie w wysokości 5 %. Gwarancja wykonania jest w szczególności powiązana z wykonaniem zobowiązań umownych.

22. W odniesieniu do przedłużenia utrzymania komponentów VIS uznano, że przewidziane zmiany nie mogły być technicznie lub ekonomicznie odrębne w stosunku do głównej umowy. W tym względzie przyjęto do wiadomości, że WCC jest właścicielem praw własności intelektualnej wyszukiwarki Elise. Dlatego też każdy inny dostawca był de facto podwykonawcą WCC, a zatem nie byłby w stanie zaoferować lepszego stosunku ceny do jakości. Ponadto SC 14 nie tylko dotyczy stałych licencji WCC dotyczących Elise, lecz również ich późniejszego utrzymania; utrzymanie to nie mogło być przypisane do dostawcy będącego stroną trzecią bez podważenia ogólnej odpowiedzialności wykonawcy MWO za utrzymanie VIS.

Ponadto zwracamy uwagę, że nabycie stałych licencji WCC dotyczących Elise, przyczyniło się do znacznych długofalowych oszczędności dla Agencji szacowanych na 402 243,22 EUR w ciągu czterech lat.

Na koniec zwracamy uwagę, że art. I.19.1 specjalnych warunków umowy ramowej przewiduje stosowanie klauzuli najbardziej uprzywilejowanego klienta, która w dalszym stopniu chroni interes finansowy Agencji przy zamawianiu sprzętu lub oprogramowania od wykonawcy.

23. Agencja przyjmuje do wiadomości potencjalne ryzyko stwierdzone przez Trybunał, lecz uważa, że ono się nie urzeczywistniło, ponieważ żaden podmiot gospodarczy nie wniósł zastrzeżeń w zakresie jego dostępu do technologii. Dlatego też mamy opartą na racjonalnych przesłankach pewność, że zastosowano się do umowy.

24. Agencja przyjmuje do wiadomości uwagę Trybunału i potwierdza, że uzgodniony plan działania jest realizowany.