

SPRAWOZDANIE

dotyczące sprawozdania finansowego Europejskiej Agencji Środowiska za rok budżetowy 2015
wraz z odpowiedzią Agencji

(2016/C 449/16)

WPROWADZENIE

1. Europejska Agencja Środowiska (zwana dalej „Agencją”, inaczej „EEA”) z siedzibą w Kopenhadze została ustanowiona rozporządzeniem Rady (EWG) nr 1210/90 ⁽¹⁾. Zadaniem Agencji jest stworzenie sieci obserwacji dostarczającej Komisji, Parlamentowi, państwom członkowskim i ogółowi społeczeństwa wiarygodnych informacji na temat stanu środowiska. W szczególności informacje te mają umożliwić Unii Europejskiej i państwom członkowskim podejmowanie działań na rzecz ochrony środowiska oraz ocenę ich skuteczności.

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

Tabela

Najważniejsze dane liczbowe dotyczące Agencji

	2014	2015
Budżet (w mln euro)	52,6	49,2
Łączna liczba personelu na dzień 31 grudnia ⁽¹⁾	204	198

⁽¹⁾ 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.

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 2015 r.,
- 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⁾:

⁽¹⁾ Dz.U. L 120 z 11.5.1990, s. 1.

⁽²⁾ Więcej informacji na temat kompetencji i działalności Agencji można znaleźć na jej stronie internetowej: www.eea.europa.eu.

⁽³⁾ Sprawozdanie finansowe składa się z bilansu oraz sprawozdania z finansowych wyników działalności, 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 załącznikiem.

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

- 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, że 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 – podejmowanie kroków prawnych w celu odzyskania nienależnie wypłaconych lub niewłaściwie wykorzystanych środków finansowych.

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 w celu 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. 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⁽⁸⁾.

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 2015 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 2015 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

11. Przedstawione poniżej uwagi nie podważają opinii Trybunału.

⁽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.

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

⁽⁸⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1).

INNE UWAGI

12. Ze skontrolowanych postępowań o udzielenie zamówienia wynika, że Agencja podpisała umowy ramowe z jednym wykonawcą i korzysta z nich do zlecenia różnych usług w ramach szczegółowych umów na z góry ustalone kwoty. Konsekwencją wymogu podania przez wykonawcę z góry ustalonej ceny w ramach tych umów jest wyeliminowanie konkurencji cenowej i zwiększenie uzależnienia od tego jednego wykonawcy. Agencja powinna zawsze, gdy to możliwe, zawierać umowy z wieloma usługodawcami, ponownie otwierając konkurs lub stosując zamówienia bezpośrednio.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z ZESZŁOROCZNYMI UWAGAMI

13. 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 13 września 2016 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

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 2012 r. Agencja w ramach trzech dużych programów ⁽¹⁾ przyznała dotacje konsorcjom, w których skład wchodzi europejskie instytucje i organy działające na rzecz środowiska, organizacje pod egidą ONZ i organizacje krajowe działające na rzecz środowiska. Łączna kwota dotacji wyniosła w 2012 r. 11,9 mln euro, co stanowi 27 % całości wydatków operacyjnych. Przeprowadzane przez Agencję kontrole <i>ex ante</i> poprzedzające zwrot kosztów zadeklarowanych przez beneficjentów obejmują analizę zestawień poniesionych wydatków. Agencja zwykle nie żąda od beneficjentów przedstawienia dokumentacji na potwierdzenie kwalifikowalności i poprawności deklarowanych kosztów personelu, które stanowią największy składnik kosztów ⁽²⁾ .	zrealizowane
2013	W 2013 r. Agencja w ramach pięciu programów ⁽³⁾ przyznała dotacje konsorcjom, w których skład wchodzi europejskie instytucje i organy działające na rzecz środowiska, organizacje pod egidą ONZ i krajowe organizacje działające na rzecz środowiska. Łączna kwota dotacji wyniosła w 2013 r. 13,9 mln euro, co stanowi 31 % całości wydatków operacyjnych. Przeprowadzane przez Agencję kontrole <i>ex ante</i> obejmują analizę zestawień poniesionych wydatków. W następstwie ubiegłorocznych uwag Trybunału Agencja wzmocniła kontrole kwalifikowalności i poprawności deklarowanych kosztów personelu, które stanowią największy składnik kosztów. Mianowicie na potrzeby weryfikacji deklarowanych kosztów wynagrodzeń w przypadku próby beneficjentów uzyskano karty ewidencji czasu pracy, nie uzyskano jednak odcinków wypłaty wynagrodzeń. W przypadku transakcji będących przedmiotem kontroli Trybunału uzyskano dokumentację poświadczającą, która daje wystarczającą pewność co do ich legalności i prawidłowości.	zrealizowane
2012 i 2013	Kontrole (<i>ex ante</i>) kosztów [zadeklarowanych w ramach programów przyznawania dotacji] w siedzibie beneficjenta przeprowadzane są rzadko ⁽⁴⁾ . Istniejące mechanizmy kontrolne zapewniają zatem jedynie ograniczoną pewność co do kwalifikowalności i poprawności wydatków deklarowanych przez beneficjentów.	w trakcie realizacji ⁽⁵⁾
2014	W 2014 r. Agencja ogłosiła postępowanie o udzielenie zamówienia na usługi doradcze w zakresie informatyki i systemu informacji przestrzennej (GIS) w związku z wdrożeniem komponentu dotyczącego dostępu do danych referencyjnych oraz wsparciem Agencji w innych działaniach związanych z programem Copernicus do kwoty 1,7 mln euro. Ważny aspekt postępowania, określony jako „stwierdzone niedociągnięcia”, nie został opisany w specyfikacji technicznej. Sporządzenie bardziej precyzyjnej specyfikacji technicznej przyczyniłoby się do większej efektywności i konkurencyjności postępowania o udzielenie zamówienia.	nie dotyczy

Rok	Uwagi Trybunału	Działania naprawcze (zrealizowane/w trakcie realizacji/ niepodjęte/brak danych lub nie dotyczy)
2014	Agencja zaczęła wprawdzie wdrażać nową politykę kontroli <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> w odniesieniu do dotacji, jednak nie udokumentowano jeszcze procedur weryfikacji. Wydano natomiast wytyczne dla beneficjentów (europejskich centrów tematycznych – ETC) dotyczące opracowywania zestawień poniesionych wydatków.	zrealizowane
2014	W odniesieniu do skontrolowanych transakcji związanych z dotacjami odnotowano jednak uchybienia. W przypadku jednego z ETC urzędnik weryfikujący stwierdził, że we wniosku o zwrot poniesionych wydatków uwzględniono wydatki niekwalifikowalne, lecz urzędnik zatwierdzający zatwierdził pełną kwotę, na jaką opiewał wniosek. W innym przypadku wypłacono pełną kwotę z wniosku o płatność, mimo że większość partnerów projektu wybranych do kontroli <i>ex ante</i> nie przekazała Agencji wymaganych dokumentów.	nie dotyczy
2014	Ponadto audytor wewnętrzny brał udział zarówno w kontrolach <i>ex ante</i> , jak i <i>ex post</i> , które to czynności nie mogą być ze sobą łączone. Należy odnotować, że system kontroli <i>ex ante</i> jest przedmiotem dyskusji pomiędzy Trybunałem a Agencją od 2012 r.	w trakcie realizacji
2014	Agencja zleciła usługi wykonania kopii zapasowych, w tym usługi dotyczące poczty elektronicznej, dostawcy usług w chmurze obliczeniowej w ramach międzyinstytucjonalnego zamówienia udzielonego przez Dyрекcję Generalną ds. Informatyki (DIGIT). Warunki zamówienia nie określają dokładnie lokalizacji, w której mają być przechowywane dane Agencji. Wykonawca zarezerwował sobie prawo do transferu danych Agencji poza obszar geograficzny Unii Europejskiej bez powiadomienia o tym Agencji, na przykład gdy w celu rozwiązania problemów związanych z opóźnieniem może być konieczne skopiowanie wszystkich danych dotyczących ruchu do różnych centrów danych w różnych regionach. W konsekwencji Agencja nie zagwarantowała ani przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich, którym podlega, ani pełnego przestrzegania zasad ochrony prywatności przez dostawcę usług zgodnie z art. 7 Karty praw podstawowych UE.	Niepodjęte ⁽⁶⁾

⁽¹⁾ Europejskie centra tematyczne (ETC), Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) oraz operacje wstępne w ramach globalnego monitoringu środowiska i bezpieczeństwa (GIO).

⁽²⁾ W przypadku innych kosztów (np. podwykonawstwa, nabycia sprzętu) Agencja wymaga przekazania dokumentacji poświadczającej i analizuje ją.

⁽³⁾ Europejskie centra tematyczne (ETC), Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI), operacje wstępne w ramach globalnego monitoringu środowiska i bezpieczeństwa (GIO i GIO2), lokalna koordynacja GMES (GISC) oraz Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA2).

⁽⁴⁾ W latach 2012 i 2011 przeprowadzono jedną kontrolę *ex ante* mającą na celu sprawdzenie systemów kontroli stosowanych przez jednego z beneficjentów. W 2010 r. przeprowadzono jedną kontrolę *ex ante* mającą na celu sprawdzenie kwalifikowalności wydatków zadeklarowanych przez jednego z beneficjentów.

⁽⁵⁾ Agencja przeprowadziła pięć kontroli *ex ante* na miejscu dotyczących płatności na rzecz europejskich centrów tematycznych na lata budżetowe 2015, 2014 i 2013.

⁽⁶⁾ Agencja uważa tę sprawę za zamkniętą po zmianach wprowadzonych w umowie, natomiast ocena Trybunału jest zależna od wyniku trwającej sprawy sądowej Microsoft przeciwko Stanom Zjednoczonym (nr 14-2985-cv).

ODPOWIEDŹ AGENCJI

12. Agencja pragnie podkreślić, że konkurencja na konkretnym rynku produkcji i analizy obrazów satelitarnych jest stosunkowo ograniczona ze względu na małą liczbę usługodawców działających w powiązanych branżach oraz stabilność i spójność stosowanych cen. Ponadto techniczny charakter i złożoność świadczonych usług wymagają połączenia wiedzy fachowej w różnych obszarach, które usługodawcy działający na tym rynku mogą zapewnić tylko poprzez utworzenie konsorcjum. Zawarcie umowy ramowej z jednym podmiotem gospodarczym było zatem świadomym wyborem, opartym nie na hipotezach, a na ocenie konkretnych czynników.

Załącznik, uwagi dotyczące lat 2012 i 2013:

W związku z uwagami Trybunału na temat dotacji odnoszących się do lat 2012 i 2013 przeprowadzono pięć weryfikacji *ex ante* na miejscu związanych z płatnościami na rzecz europejskich centrów tematycznych (ETC) za lata budżetowe 2013, 2014 i 2015. W związku z tymi weryfikacjami na miejscu, które objęły 20 % łącznych kosztów personelu deklарowanych przez wszystkich beneficjentów, za niekwalifikowalne uznano 0,12 % skontrolowanych kosztów.

Dzięki polityce weryfikacji ETC stosowanej przez EEA od maja 2014 r. przeprowadzane kontrole polegające na zwróceniu się o dokumentację poświadczającą dają pewność co do kwalifikowalności i poprawności kosztów deklарowanych przez beneficjentów. W październiku 2015 r. dokonano przeglądu tej polityki i od tego czasu jednostka audytu wewnętrznego przeprowadza wyłącznie weryfikacje *ex post* na miejscu, z których pierwsze odbyły się wiosną 2016 r. Ponadto, w następstwie oceny zewnętrznej przeprowadzonej w 2015 r., jednostka audytu wewnętrznego Agencji uzyskała certyfikację zgodności z normami IIA, które dotyczą w szczególności niezależności jednostki.