

## ДОКЛАД

## относно годишните отчети на Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз за финансовата 2011 година, придружен от отговорите на Агенцията

(2012/С 388/34)

## ВЪВЕДЕНИЕ

1. Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз (наричана по-нататък „Агенцията“), със седалище във Варшава, е създадена с Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета<sup>(1)</sup>. Нейната основна задача е да координира дейностите на държавите членки в областта на управлението на външните граници (подкрепа за оперативното сътрудничество, техническа и оперативна помощ, анализ на риска)<sup>(2)</sup>.

## ИНФОРМАЦИЯ В ПОДКРЕПА НА ДЕКЛАРАЦИЯТА ЗА ДОСТОВЕРНОСТ

2. Одитният подход на Палатата включва аналитични одитни процедури, пряко тестване на операции и оценка на ключови контроли на системата за наблюдение и контрол на Агенцията. Използвани са също така доказателства от работата на други одитори (където е уместно) и анализ на изявленията на ръководството.

## ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ДОСТОВЕРНОСТ

3. Съгласно разпоредбите на член 287 от Договора за функционирането на Европейския съюз Палатата извърши одит на годишните отчети<sup>(3)</sup> на Агенцията, които се състоят от „финансови отчети“<sup>(4)</sup> и „отчети за изпълнението на бюджета“<sup>(5)</sup> за финансовата година, приключила на 31 декември 2011 година. Палатата направи също така проверка на законосъобразността и редовността на операциите, свързани с тези отчети.

## Отговорност на ръководството

4. В качеството си на разпоредител с бюджетни кредити директорът изпълнява приходната и разходната част на бюджета в съответствие с финансовите правила на Агенцията на собствена отговорност и в рамките на отпуснатите бюджетни кредити<sup>(6)</sup>. Директорът отговаря за създаването<sup>(7)</sup> на организационна структура, както и на

подходящи вътрешни системи и процедури за управление и контрол с цел окончателните отчети<sup>(8)</sup> да не съдържат съществени неточности, независимо дали същите произтичат от измами или от грешки, и също така да се гарантира, че свързаните с отчетите операции са законосъобразни и редовни.

## Отговорност на одитора

5. Въз основа на извършен от нея одит Палатата е длъжна да представи на Европейския парламент и на Съвета<sup>(9)</sup> декларация за достоверност относно надеждността на годишните отчети на Агенцията, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции.

6. Палатата извърши своя одит в съответствие с международните одитни стандарти и етичните кодекси на Международната федерация на счетоводителите (IFAC) и международните стандарти на ИНТОСАЙ (МСВОИ). Съгласно тези стандарти Палатата следва да планира и извършва одита по такъв начин, че да получи достатъчна увереност, че годишните отчети на Агенцията не съдържат съществени неточности, както и че свързаните с тях операции са законосъобразни и редовни.

7. Одитът включва прилагането на процедури за получаване на одитни доказателства относно съдържащите се в отчетите суми и оповестявания, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции. Избраните процедури зависят от преценката на одитора, в това число оценка на риска от съществени неточности в отчетите или съществено несъответствие на свързаните с тях операции с изискванията на правната рамка на Европейския съюз, независимо дали те се дължат на измами или на грешки. При извършването на подобна оценка на риска се взема предвид вътрешният контрол, отнасящ се до изготвянето и вярното представяне на отчетите, както и системите за наблюдение и контрол, въведени с цел осигуряване на законосъобразност и редовност на свързаните с отчетите операции, с оглед разработването на подходящи за обстоятелствата одитни процедури. Одитът на Палатата включва също така оценка на уместността на използваните счетоводни политики и основателността на направените счетоводни прогнози, както и оценка на цялостното представяне на отчетите.

<sup>(1)</sup> ОВ L 349, 25.11.2004 г., стр. 1.

<sup>(2)</sup> В приложението към доклада са обобщени правомощията и дейностите на Агенцията. Тези данни са представени с информационна цел.

<sup>(3)</sup> Тези отчети са придружени от доклад относно бюджетното и финансовото управление през годината, в който се съдържа допълнителна информация за изпълнението и управлението на бюджета.

<sup>(4)</sup> Финансовите отчети включват счетоводен баланс и отчет за финансовия резултат, отчет за паричните потоци, отчет за промените в нетните активи и обобщение на основните счетоводни политики и друга разяснителна информация.

<sup>(5)</sup> Отчетите за изпълнението на бюджета се състоят от отчет за бюджетния резултат и приложението към него.

<sup>(6)</sup> Член 33 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2343/2002 на Комисията (ОВ L 357, 31.12.2002 г., стр. 72).

<sup>(7)</sup> Член 38 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2343/2002.

<sup>(8)</sup> Правилата за представяне на отчетите и за счетоводната отчетност на агенциите са постановени в дял VII, глави 1 и 2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2343/2002, последно изменен с Регламент (ЕО, Евратом) № 652/2008 (ОВ L 181, 10.7.2008 г., стр. 23), и са включени във финансовия регламент на Агенцията.

<sup>(9)</sup> Член 185, параграф 2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета (ОВ L 248, 16.9.2002 г., стр. 1).

8. Палатата счита, че получените одитни доказателства са достатъчни и подходящи като база за предоставените от нея становища.

#### **Становище относно надеждността на отчетите**

9. Палатата счита, че годишните отчети на Агенцията<sup>(10)</sup> дават вярна представа във всички съществени аспекти за нейното финансово състояние към 31 декември 2011 г., както и за резултатите от нейната дейност и за паричните потоци за приключилата на тази дата финансова година, в съответствие с разпоредбите на финансовия регламент на Агенцията и счетоводните правила, приети от счетоводителя на Комисията<sup>(11)</sup>.

#### **Становище относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции**

10. Палатата счита, че операциите, свързани с годишните отчети на Агенцията за финансовата година, приключила на 31 декември 2011 година, са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

11. Изложените по-долу коментари не са в противоречие с изразените от Палатата становища.

#### **КОМЕНТАРИ ОТНОСНО БЮДЖЕТНОТО И ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ**

12. Бюджетът на Агенцията за 2011 г. възлиза на 118,2 милиона евро, от които 38,7 милиона евро (33 %) са пренесени за 2012 г. По отношение на дял III (оперативни

разходи) Агенцията е пренесла сума в размер на 36 милиона евро (41 %). Както и през предишната година, нивото на пренесени средства е прекомерно и е в нарушение с бюджетния принцип на ежегодност.

13. В рамките на общия размер на пренесената сума Агенцията е пренесла глобални задължения в размер на 5,1 милиона евро. Финансовият регламент на Агенцията обаче не предоставя ясна база за извършване на подобен пренос<sup>(12)</sup>.

#### **КОМЕНТАРИ ОТНОСНО КЛЮЧОВИТЕ КОНТРОЛИ НА СИСТЕМИТЕ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ И КОНТРОЛ НА АГЕНЦИЯТА**

14. През 2011 г. Агенцията е финансирала безвъзмездна финансова помощ за съвместни операции в размер на 74 милиона евро. При проверката на разходите, декларирани от бенефициентите (държавите членки и асоциираните към Шенген държави), въпреки че извършва проверки по отношение на основателността, Агенцията не винаги изисква предоставянето на съпътстващи документи, които ще позволят преодоляване на риска от възстановяване на недопустими разходи.

15. Както и през предишната година, счетоводната система на Агенцията все още не е заверена от счетоводителя.

16. Бяха установени слабости във вътрешния контрол по отношение на управлението на дълготрайните активи. Липсва процедура във връзка с разпореждането с дълготрайни активи и физическата инвентаризация е непълна.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав IV, с ръководител Louis GALEA — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 5 септември 2012 г.

За Сметната палата

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

Председател

<sup>(10)</sup> Окончателните годишни отчети са изготвени на 20 юни 2012 г. и получени от Палатата на 11 юли 2012 г. Окончателните годишни отчети, консолидирани с тези на Комисията, се публикуват в *Официален вестник на Европейския съюз* до 15 ноември на следващата година. Те могат да бъдат намерени на следния уебсайт: <http://eca.europa.eu> или <http://www.frontex.europa.eu/>.

<sup>(11)</sup> Счетоводните правила, приети от счетоводителя на Комисията, се основават на международните счетоводни стандарти за публичния сектор (МССПС), публикувани от Международната федерация на счетоводителите, или при липса на такива — на международните счетоводни стандарти (МСС)/международните стандарти за финансово отчетяване (МСФО), публикувани от Съвета по международни счетоводни стандарти.

<sup>(12)</sup> В член 62, параграф 2 от финансовия регламент на Агенцията се постановява, че „Глобалните бюджетни задължения покриват всички разходи по съответните индивидуални правни задължения, поети до 31 декември на година N+1“. Финансовият регламент на ЕС и финансовият регламент на Агенцията обаче не съдържат ясни разпоредби относно използването на глобални задължения за недиференцирани бюджетни кредити. Агенцията е използвала глобални задължения, за да обоснове автоматичния пренос на недиференцирани бюджетни кредити.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

## Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз (Варшава)

## Правомощия и дейности

<p><b>Правомощия на Европейския съюз, произтичащи от Договора</b></p> <p>(членове 74 и 77, параграф 2, букви б) и г) от Договора за функционирането на Европейския съюз)</p>	<p>Член 74: „Съветът приема мерки за осигуряване на административно сътрудничество между компетентните служби на държавите членки в [областите, посочени в настоящия дял], както и между тези служби и Комисията. [...]“</p> <p>Член 77, параграф 2: „[...] Европейският парламент и Съветът приемат, в съответствие с обикновената законодателна процедура, мерки в областта на:</p> <p>[...] б) контрола, на който подлежат лицата, преминаващи външните граници;</p> <p>[...] г) всички необходими мерки за постепенното въвеждане на интегрирана система за управление на външните граници; [...]“.</p>
<p><b>Правомощия на Агенцията</b></p> <p>(Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета, изменен с Регламент (ЕО) № 863/2007 на Европейския парламент и на Съвета, изменен с Регламент (ЕС) № 1168/2011 на Европейския парламент и на Съвета)</p> <p>(Последното изменение влиза в сила на 12.12.2011; съдържанието на таблицата отразява ситуацията след това последно изменение)</p>	<p><b>Цели</b></p> <p>Агенцията е създадена с цел подобряване на интегрираното управление на външните граници на държавите членки на ЕС</p> <p><b>Основни задачи</b></p> <p>а) координира оперативното сътрудничество между държавите членки в областта на управлението на външните граници;</p> <p>б) подкрепя държавите членки за обучението на националните граничари, включително установяване на общи стандарти на обучение;</p> <p>в) извършва анализ на риска, включително оценка на способността на държавите членки да се справят със заплахите и натиска по външните граници;</p> <p>г) участва в развитието на изследванията, свързани с области, които представляват интерес за контрола и наблюдението на външните граници;</p> <p>д) подкрепя държавите членки при обстоятелства, които изискват засилена техническа и оперативна помощ, особено онези държави членки, изправени пред специфичен и несъразмерен натиск;</p> <p>е) предоставя необходимата подкрепа на държавите членки, включително, при поискване, координиране или организация на съвместни операции по връщане;</p> <p>ж) създава европейски екипи за гранична охрана (EBGT), които да бъдат разгърнати по време на съвместни операции, пилотни проекти, или при бърза намеса;</p> <p>з) разработва и управлява информационни системи за обмен на информация, включително информационната и координационна мрежа IConet;</p> <p>и) предоставя необходимата помощ за разработването и функционирането на Европейска система за наблюдение на границите (EUROSUR).</p>
<p><b>Управление</b></p>	<p><b>Управителен съвет</b></p> <p><b>Състав</b></p> <p>Един представител от всяка държава членка, двама представители на Комисията и един представител за всяка асоциирана към Шенген страна (Норвегия, Исландия, Швейцария и Лихтенщайн).</p> <p><b>Задачи:</b></p> <p>а) назначава Изпълнителен директор;</p> <p>б) приема общия доклад на Агенцията;</p>

	<p>в) приема работната програма на Агенцията;</p> <p>г) изготвя процедурите за вземане на решение, които се отнасят до оперативните задачи на Агенцията;</p> <p>д) упражнява своите функции във връзка с бюджета на Агенцията;</p> <p>е) упражнява дисциплинарна власт по отношение на (заместник) изпълнителния директор;</p> <p>ж) създава свой Процедурен правилник;</p> <p>з) създава организационната структура на Агенцията и определя политиката на Агенцията по отношение на служителите;</p> <p>и) приема многогодишния план на Агенцията.</p> <p><b>Изпълнителен директор</b></p> <p>Назначаване от управителния съвет по предложение на Комисията.</p> <p><b>Външен одит</b></p> <p>Европейска сметна палата.</p> <p><b>Орган за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета</b></p> <p>Европейският парламент по препоръка на Съвета.</p>
<p><b>Ресурси, предоставени на Агенцията през 2011 г. (2010 г.)</b></p>	<p><b>Окончателен бюджет</b></p> <p>118,2 (93,2) милиона евро</p> <p>Субсидия от страна на ЕС 111 (89,1) милиона евро</p> <p><b>Брой на служителите към 31 декември 2011 г.</b></p> <p><i>Щатно разписание:</i></p> <p>Планирани бройки за временно наети служители: 143 (143), заети бройки: 141 (139)</p> <p><i>Други бройки:</i></p> <p>Планирани бройки за договорно наети служители: 88 (79), заети бройки: 85 (79)</p> <p>Планирани бройки за командировани национални експерти: 83 (76), заети бройки: 78 (76)</p> <p>Общо предвидени бройки за служители: 314 (298) – заети бройки: 304 (294)</p> <p>Изпълняващи следните функции: оперативни: 214 (203), административни: 90 (91)</p>
<p><b>Продукти и услуги, предоставени през 2011 г. (2010 г.)</b></p>	<p><b>Отделът за анализ на риска</b> е изготвил 20 (14) стратегически оценки, 4 (4) тримесечни доклада, 469 (294) аналитични продукта в подкрепа на съвместните операции (включително седмични брифинги и нови видове доклади, имащи за цел подобряване на оперативните приоритети и реакции), 112 (64) други видове доклади, включително брифинги за ръководството на Агенцията, Комисията на ЕС и други; публикуване на 6 стратегически доклада за широката общественост на уебсайта на Агенцията. Цялостно актуализиране на общия интегриран модел за анализ на риска (CIRAM v 2.0), приключено през 2011 г. Организирани са 4 (4) редовни срещи на Мрежата за анализ на риска на FRONTEx, 2 срещи на тема „Тактически анализ на риска“ и 5 (2) срещи на регионални експерти.</p> <p><b>Отделът за съвместни операции</b> е организирал 19 (17) съвместни операции, 14 (9) пилотни проекта и 15 (4) конференции. Освен това, 2 059 (2 038) души са били репатрирани в рамките на 42 (40) координирани от Агенцията съвместни операции за връщане на лица. Започнатата през ноември 2010 г. операция на екипа за бърза гранична намеса (RABIT) е приключена през март 2011 г. Като цяло броят на операциите се е увеличил, тъй като общият брой на оперативните дни в съвместни операции е нараснал до 7 754 (6 471); броят на човекодни, натрупан по време на операции, се е увеличил и достига до 105 038 (54 976).</p>

**Ситуационният център на Агенцията (FSC)** е изготвил 1 900 (500) ситуационни доклада, обобщаващи доклади, известията за фалшифицирани документи и 11 (14) доклада за мисии, предназначени за вътрешни и външни клиенти. Ежедневни бюлетини са изпратени на 400 (350) адреса. Като единственото място за обмен на информация с външни лица, ситуационният център на Агенцията е обработил около 24 000 (20 000) преписки и е въвел обслужването на едно гише (FOSS) Frontex, което представлява уеб-базиран портал за обмяна на информация, използван от 35 (30) държави и 2 600 (900) потребители.

Успоредно с интензивната подкрепа, оказана на Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR), са разработени или и/или изпълнени (изцяло или частично) 4 проекта за автоматизиране на процесите.

**Отделът за професионално обучение** е организиран 223 (176) дейности, на които са присъствали 3 490 (4 015) участници (лектори, курсисти и т.н.) в рамките на 20 (18) проекта; а за дейностите за обучение на участниците са вложени общо 12 947 (11 000) човекодни.

**Отделът за усвояване на обединени ресурси** е изпълнил 6 (9) проекта с оглед подобряване на общата ефективност на операциите на Агенцията. Отделът е координирал също така дейностите по разгръщане в рамките на операция RABIT в продължение на целия период от 61 дни. Координирано е разгръщането на 576 военни служители, както и разполагането на 67 единици техническо оборудване.

**Отделът за научна и развойна дейност** е продължил в тясно сътрудничество с други отдели на Агенцията да развива програмата EUROSUR, която е от съществено значение за Агенцията. Отделът е организиран 34 (32) срещи, включващи конференции, работни семинари и двустранни събития с държави членки. Отделът за научна и развойна дейност участва в приблизително 130 (110) вътрешни и външни семинара, конференции и работни срещи. Отделът е изготвил 19 (10) доклада за отделни държави, 15 доклада от срещи, 11 доклада за оценка на предложения на проекти относно изследвания в областта на сигурността по 7РП и е финансирал три университетски изследвания.

**Партньорство и сътрудничество с трети страни:** През 2011 г. са сключени две работни споразумения с националната полиция на Кабо Верде и с регионалния център на регионалната инициатива в областта на миграцията, убежището и връщането на бежанци, като по този начин общият брой на работни споразумения е достигнал 16 (14). По силата на съществуващите работни споразумения се е засилило специфичното сътрудничество по въпросите на сигурността/управлението на границите в оперативен и технически план между Агенцията и третите страни партньори. Целта е да се установят устойчиви партньорства.

**Сътрудничеството с органите на ЕС и международни организации:** В края на 2011 г. е подписано работно споразумение с Центъра за демократичен контрол на въоръжените сили (DCAF), като така общият брой на тези споразумения достига 11 (10). Всички работни споразумения се прилагат в рамките на много от дейностите на Агенцията. В тази връзка събитие с основно значение представлява проведенният във Варшава Ден за борба с трафика на хора, организиран съвместно с партньорски агенции в областта на правосъдието и вътрешните работи, както и с Комисията.

Източник: информация, предоставена от Агенцията.

**ОТГОВОРИ НА АГЕНЦИЯТА**

12. Увеличените оперативни дейности, свързани с промени в Средиземноморската област, бяха придружени от коригиране на бюджета, възлизащо на 31,8 милиона евро. В голямата си част допълнителните суми постъпиха в края на октомври 2011 г. и това доведе до ситуацията, при която бяха пренесени значителни средства.

Високото ниво на пренесени средства се дължи отчасти на действащата в сила бюджетна процедура, която не е подходяща за реагиране при извънредни обстоятелства. Frontex заявява също, че са използвани 81 % от пренесените средства от 2010 г.

13. Агенцията смята, че във финансовия регламент на Frontex има неясноти, които позволяват различни тълкувания. Агенцията ще се въздържа от пренасяне на глобални задължения.

14. От януари 2012 г. Frontex изисква съпътстващи документи за по-голямата част от разходите при съвместни операции по екстрадиция. За други безвъзмездни финансови помощи, предоставени за съвместни операции, съпътстващи документи се изискват само при несъответствия, установени в окончателните финансови отчети.

Понастоящем Frontex разработва политика на предварителен контрол, която ще бъде финализирана и въведена в действие от 30 септември 2012 г.

15. Счетоводителят започна заверяването на счетоводната система през първото тримесечие на 2012 г. и ще го приключи до септември 2012 г.

16. Описанието на процедурите за управление на дълготрайни активи понастоящем е обект на процедура за одобрение; до края на третото тримесечие на 2012 г. ще бъдат приети политика за управление на дълготрайни активи (покриваща също разпореждането с дълготрайни активи) и насоки относно вътрешно генерираните дълготрайни активи. До август 2012 г. ще приключи проверката на регистрирането на дълготрайните активи и извършването на физически инвентаризации, а ръководството ще отстрани установените слабости чрез коригиращи действия.

---