

## ДОКЛАД

## относно годишните отчети на Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз за финансовата 2015 година, придружен от отговорите на Агенцията

(2016/C 449/39)

## ВЪВЕДЕНИЕ

1. Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки (наричана по-нататък „Агенцията“, известна още като „Фронтекс“, или „Frontex“) със седалище във Варшава, е създадена с Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета <sup>(1)</sup>. Задачата на Агенцията 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).

2. В таблицата са представени основни данни за Агенцията <sup>(2)</sup>.

Таблица

## Основни данни за Агенцията

	2014 г.	2015 г.
Бюджет (в млн. евро)	86,7	143,3
Общ брой служители към 31 декември <sup>(1)</sup>	311	309

<sup>(1)</sup> Персоналът включва длъжностни лица, временно и договорно наети служители и командирвани национални експерти.

Източник: данни, предоставени от Агенцията.

## ИНФОРМАЦИЯ В ПОДКРЕПА НА ДЕКЛАРАЦИЯТА ЗА ДОСТОВЕРНОСТ

3. Одитният подход на Сметната палата включва аналитични одитни процедури, пряко тестване на операции и оценка на ключови контроли на системите за наблюдение и контрол на Агенцията. Използвани са също така доказателства, получени от дейността на други одитори, както и анализ на изявленията на ръководството.

## ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ДОСТОВЕРНОСТ

4. Съгласно разпоредбите на член 287 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) Сметната палата извърши одит на:

- а) годишните отчети на Агенцията, които се състоят от финансови отчети <sup>(3)</sup> и отчети за изпълнението на бюджета <sup>(4)</sup> за финансовата година, приключила на 31 декември 2015 година, и
- б) законосъобразността и редовността на операциите, свързани с тези отчети.

## Отговорност на ръководството

5. Ръководството отговаря за изготвянето и вярното представяне на годишните отчети на Агенцията, както и за законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции <sup>(5)</sup>:

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

<sup>(2)</sup> Допълнителна информация относно правомощията и дейностите на Агенцията може да се намери на нейния уебсайт: [www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu)

<sup>(3)</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>(4)</sup> Тези отчети включват отчет за бюджетния резултат и приложение към него.

<sup>(5)</sup> Член 39 и член 50 от Делегиран регламент (ЕС) № 1271/2013 на Комисията (ОВ L 328, 7.12.2013 г., стр. 42).

- а) Отговорностите на ръководството по отношение на годишните отчети на Агенцията включват: разработване, въвеждане и поддържане на система за вътрешен контрол, необходима за изготвянето и вярното представяне на финансовите отчети, с цел те да не съдържат съществени неточности, независимо дали същите произтичат от измами или от грешки; подбор и прилагане на подходящи счетоводни политики въз основа на счетоводните правила, приети от отговорния счетоводител на Комисията<sup>(6)</sup>; изготвяне на счетоводни разчети в съответствие с конкретните обстоятелства. Изпълнителният директор одобрява годишните отчети на Агенцията, след като отговорният счетоводител ги е изготвил въз основа на цялата налична информация и е съставил служебна бележка, съпътстваща отчетите, в която, наред с другото, декларира наличието на достатъчна увереност относно вярното и точното представяне на финансовото състояние на Агенцията във всички съществени аспекти.
- б) Отговорностите на ръководството по отношение на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции, както и по отношение на съответствието им с принципа на доброто финансово управление, се състоят в разработване, въвеждане и поддържане на ефективна и ефикасна система за вътрешен контрол, осигуряваща адекватно наблюдение и подходящи мерки за предотвратяване на нередности и измами, и ако е необходимо — правни действия за възстановяване на неправомерно изплатени или използвани средства.

### **Отговорност на одитора**

6. Въз основа на извършен от нея одит Сметната палата е длъжна да представи на Европейския парламент и на Съвета<sup>(7)</sup> декларация за достоверност относно надеждността на годишните отчети, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Сметната палата извършва своя одит в съответствие с международните одитни стандарти и етичните кодекси на Международната федерация на счетоводителите (МФС) и международните стандарти на ИНТОСАЙ (МСВОИ). Съгласно тези стандарти Сметната палата 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 прилагане 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, която се основава на оценка на риска от съществени неточности в отчетите или съществено несъответствие на операциите с изискванията на правната рамка на Европейския съюз, независимо дали това се дължи 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, и се разработват подходящи за обстоятелствата одитни процедури. Одитът на Сметната палата включва също така оценка на уместността на използваните счетоводни политики и основателността на направените счетоводни разчети, както и оценка на цялостното представяне на отчетите. При изготвянето на доклада и на декларацията за достоверност Сметната палата взе предвид резултатите от одита на отчетите на Агенцията, извършен от независим външен одитор, в съответствие с член 208, параграф 4 от Финансовия регламент на ЕС<sup>(8)</sup>.

8. Сметната палата счита, че получените одитни доказателства са достатъчни и подходящи като база за изготвяне на нейната декларация за достоверност.

### **Основание за изразяване на становище с резерви относно надеждността на отчетите**

9. Агенцията е занижила с 1 723 336 евро разходите, които са поети през 2015 г., но за които все още няма издадени фактури за предварително финансирани услуги във връзка с извършване на морско наблюдение. Това занижаване на размера на разходите е засегнало начислените разходи и е довело до съществена неточност в счетоводния баланс и отчета за финансовия резултат на Агенцията.

### **Становище с резерви относно надеждността на отчетите**

10. Сметната палата счита, че с изключение на последиците от описаните в основанието за изразяване на становище с резерви въпроси, годишните отчети на Агенцията дават вярна представа във всички съществени аспекти за нейното финансово състояние към 31 декември 2015 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 отговорния счетоводител на Комисията.

<sup>(6)</sup> Счетоводните правила, приети от отговорния счетоводител на Комисията, се основават на международните счетоводни стандарти за публичния сектор (МССПС), издадени от Международната федерация на счетоводителите, или, където е приложимо, на международните счетоводни стандарти (МСС)/международните стандарти за финансово отчетяване (МСФО), издадени от Съвета по международни счетоводни стандарти.

<sup>(7)</sup> Член 107 от Делегиран регламент (ЕС) № 1271/2013.

<sup>(8)</sup> Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1).

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

11. Сметната палата счита, че операциите, свързани с годишните отчети за финансовата година, приключила на 31 декември 2015 година, са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

12. Изложените по-долу коментари не са в противоречие с изразеното от Сметната палата становище.

**КОМЕНТАРИ ОТНОСНО ЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТТА И РЕДОВНОСТТА НА ОПЕРАЦИИТЕ**

13. При последващия одит в Исландия, извършен от Агенцията през октомври 2015 г., са открити нередовни плащания на обща стойност 1,4 млн. евро, свързани с амортизацията на плавателен съд, участващ в седем съвместни операции в периода от 2011 г. до 2015 г. Исландската брегова охрана е поискала възстановяване на разходите за амортизация на този плавателен съд, въпреки че той е използван по-дълго от експлоатационния срок, предвиден от насоките на Агенцията. Въпреки че Агенцията има право да поиска възстановяване на извършените през последните пет години неправомерни плащания, тя е обявила, че ще поиска възстановяване единствено на плащанията, които са направени от януари 2015 г. и са на стойност 0,6 млн. евро.

14. Фонд „Вътрешна сигурност“ е създаден за периода 2014—2020 г. Той се състои от два инструмента: Фонд „Вътрешна сигурност — граници и визи“ и Фонд „Вътрешна сигурност — полиция“, по които са предоставени средства за финансиране на операции в размер съответно на 2,8 млрд. евро и 1 млрд. евро. Чрез Фонд „Вътрешна сигурност — граници и визи“ Комисията възстановява разходите на държавите членки за закупуване на съоръжения като превозни или плавателни средства, както и текущите разходи, като например за гориво или поддръжка. Агенцията също така възстановява тези разходи на участниците в съвместните операции. Следователно съществува риск от двойно финансиране, който не е взет предвид<sup>(9)</sup>.

**КОМЕНТАРИ ОТНОСНО БЮДЖЕТНОТО УПРАВЛЕНИЕ**

15. Равнището на пренесените бюджетни кредити, за които са поети задължения, е високо за дял II (административни разходи) — 3,2 млн. евро, или 38 % (2014 г.: 4,5 млн. евро, или 36 %), и за дял III (оперативни разходи) — 40,2 млн. евро, или 35 % (2014 г.: 28,4 млн. евро, или 44 %). Основната причина за високото равнище на пренесени кредити по дял II е свързана с договори за ИТ услуги с продължителност след края на годината, а по дял III — с многогодишния характер на операциите на Агенцията.

**ДРУГИ КОМЕНТАРИ**

16. Държавите, участващи в трансгранични операции, декларират своите разходи в заявление за възстановяване на разходи, в което се включват „постоянни разходи“ (амортизация и поддръжка), „променливи разходи“ (най-вече гориво) и „разходи, свързани с командировки“ (предимно надбавки и други разходи за персонала). Декларираните разходи се основават на реални стойности и следват националните стандарти, което води до прилагане на различни подходи от участващите държави и създава особено обременяваща система за всички участващи страни. В своя Специален доклад № 12/2016 Сметната палата препоръчва на агенциите да използват опростени варианти за разходите, когато това е възможно, за да избегнат подобни неефективни практики<sup>(10)</sup>.

**ПРОСПЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО ВЪВ ВРЪЗКА С КОМЕНТАРИ ОТ ПРЕДХОДНИ ГОДИНИ**

17. В *приложението* са представени корективните действия, предприети в отговор на коментарите на Сметната палата от предходни години.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав IV с ръководител Baudilio TOMÉ MUGURUZA — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 4 октомври 2016 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE

Председател

<sup>(9)</sup> Сметната палата описва този риск в точка 39 и в препоръка 4 от своя Специален доклад № 15/2014 „Фондът за външните граници е насърчил финансовата солидарност, но е необходимо по-добро измерване на резултатите и по-голяма европейска добавена стойност“.

<sup>(10)</sup> Препоръка 1 от Специален доклад № 12/2016 на Сметната палата „Агенциите не винаги използват безвъзмездната финансова помощ по подходящ или безспорно ефективен начин“.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

## Проследяване на изпълнението във връзка с коментари от предходни години

Година	Коментари на Сметната палата	Етап на изпълнение на корективните действия (Завършени/Текущи/ Предстоящи/Няма данни)
2012	Изследваните процедури за набиране на персонал показват значителни недостатъци, засягащи прозрачността, както и равното третиране на кандидатите: въпросите за писмените тестове и събеседванията са определени, след като кандидатурите са били разгледани от конкурсната комисия; не са определени праговете за допускане до писмени тестове и събеседвания и за включване в списъка с подходящи кандидати; конкурсната комисия не е документирала всички свои събрания и решения.	Текущи
2013	Счетоводните документи на доставчиците са равнени в края на годината със значителни затруднения. Съществува необходимост от по-редовен мониторинг на салдата на доставчиците и по-навременен анализ на разликите.	Текущи
2013	Агенцията започва своята дейност през 2005 г. и до момента работи на базата на кореспонденция и обмен на информация с държавата членка — домакин. Между Агенцията и държавата членка обаче не е подписано всеобхватно споразумение за седалището. Подобно споразумение би създавало още по-голяма прозрачност по отношение на условията, при които работят Агенцията и нейните служители.	Текущи
2014	Отбелязват се значителни подобрения в предварителните и последващите проверки на разходите, декларирани от сътрудническите държави в рамките на споразуменията за безвъзмездна финансова помощ. Въпреки това невинаги е достатъчна документацията, която сътрудническите държави представят в подкрепа на декларираните разходи. В допълнение не са били изисквани одитни сертификати, въпреки че в Правилата за прилагане на финансовия регламент на ЕС това се препоръчва по отношение на безвъзмездната финансова помощ над определен праг <sup>(1)</sup> . Одитните сертификати биха допринесли за постигането на допълнителна увереност относно законосъобразността и редовността на операциите.	Текущи
2014	Равнището на пренесените бюджетни кредити за поемане на задължения е високо за дял II (административни разходи) — 4,5 млн. евро, т.е. 36 % (2013 г.: 2,4 млн. евро или 27 %), и за дял III (оперативни разходи) — 28,4 млн. евро, т.е. 44 % (2013 г.: 29,2 млн. евро или 47 %). По отношение на дял II основната причина за това са извършените покупки в края на годината във връзка с преместването в новата сграда на Агенцията през декември 2014 г. По отношение на дял III високото равнище на пренесени бюджетни кредити е резултат от многогодишния характер на операциите на Агенцията и на одобряването през октомври 2014 г. на допълнителен бюджет в размер на 4,2 млн. евро.	Няма данни
2014	Предвид високия и постоянно увеличаващ се брой на сключените споразумения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ и размера на съответните разходи, които следва да се проверят и изплатят от Frontex, възниква въпросът дали не е възможно да се използват по-ефикасни и разходно-ефективни алтернативни механизми за финансиране.	Предстоящи <sup>(2)</sup>

Година	Коментари на Сметната палата	Етап на изпълнение на корективните действия (Завършени/Текущи/ Предстоящи/Няма данни)
2014	Необходимо е да се усъвършенства изчисляването на вноските от асоциираните към Шенген държави (Швейцария, Лихтенщайн, Исландия и Норвегия) с цел по-добро отразяване на съответните правни разпоредби <sup>(3)</sup> . Например изчисляването следва да се базира на окончателната сума, а не на предвидената в бюджета годишна субсидия, изплащана от Комисията.	Текущи
2014	Вноските в бюджета на Агенцията от Обединеното кралство и Ирландия (които са извън Шенгенското пространство) са останали непроменени от много години, въпреки значително разширения спектър от дейности, в които те участват. Необходимо е да се направи преразглеждане на техните вноски.	Завършени

<sup>(1)</sup> Делегиран регламент (ЕС) № 1268/2012 на Комисията (ОВ L 362, 31.12.2012 г., стр. 1).

<sup>(2)</sup> Член 3, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 2007/2004 (ОВ L 349, 25.11.2004 г., стр. 1) ограничава съфинансирането от Агенцията на съвместни операции до отпускане на безвъзмездна помощ.

<sup>(3)</sup> Договореност между Европейската общност, от една страна, и Конфедерация Швейцария и Княжество Лихтенщайн, от друга страна, относно реда и условията на участие на тези държави в Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз (ОВ L 243, 16.9.2010 г., стр. 4); Договореност между Европейската общност и Република Исландия и Кралство Норвегия относно реда и условията на участие на тези страни в Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз (ОВ L 188, 20.7.2007 г., стр. 19).

**ОТГОВОР НА АГЕНЦИЯТА**

9. Агенцията допълнително ще подобри своята процедура за прогнозиране на начислените разходи.

13. В правилата за прилагане на финансовия регламент на Frontex се предвижда, че разпоредителят с бюджетните кредити може да откаже възстановяване на определена сума, ако това противоречи на принципа на пропорционалност. В съответствие с този принцип и след получаване на външно правно становище разпоредителят с бюджетните кредити оповести възстановяването на 0,6 милиона евро, като то се отнася до безвъзмездни финансови помощи от 2014 г. насам. По същата причина той оповести, че няма да се възстановят 0,2 милиона евро, дължими през 2016 г.

14. Сметката мерки, въведени през 2016 г. в сътрудничество с ГД „Вътрешни работи“, до този момент включват достъп до базата данни на фонд „Вътрешна сигурност“, която съдържа всички планове и доклади на бенефициенти. ГД „Вътрешни работи“ възнамерява да покани Frontex за участие в Комитета за фондове „Убежище, миграция и интеграция“ и „Вътрешна сигурност“ през есента на 2016 г., за да представи своята гледна точка за ситуацията и да проведе обсъждане с държавите членки.

15. Frontex приема обясненията на Палатата относно размера на пренесените бюджетни кредити. Агенцията ще продължи да полага усилия за намаляване на размера на пренесените бюджетни кредити с оглед по-добро спазване на принципа на ежегодност.

16. Настоящата система за възстановяване на разходи цели да постигне равнопоставено третиране на бенефициентите, тъй като едни и същи категории разходи могат да бъдат финансирани за всеки от тях.

Същевременно агенцията се съгласява с Палатата, че възстановяването на разходи въз основа на реални стойности е троваво и че въвеждането на система за възстановяване въз основа на единични разходи е добър вариант, който агенцията ще приеме. Освен това предложението за агенция за гранична и брегова охрана вероятно ще премахне задължението да се използват безвъзмездни финансови помощи, с което ще се проправи пътят към нови механизми за финансиране от агенцията, различни от безвъзмездните финансови помощи.