

## JELENTÉS

## a Külső Határokon Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökségnek a 2011-es pénzügyi évre vonatkozó éves beszámolójáról az Ügynökség válaszaival együtt

(2012/C 388/34)

## BEVEZETÉS

1. A Külső Határokon Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökséget (a továbbiakban: az Ügynökség), amelynek székhelye Varsóban van, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet<sup>(1)</sup> hozta létre. Az Ügynökség fő feladata a tagállamok tevékenységének összehangolása a külső határok igazgatása terén (az operatív együttműködés elősegítése, technikai és operatív segítségnyújtás, kockázatelemzés)<sup>(2)</sup>.

## A MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZATOT ALÁTÁMASZTÓ INFORMÁCIÓK

2. A Számvevőszék ellenőrzési módszere analitikus ellenőrzési eljárásokat, tranzakciók közvetlen vizsgálatát, valamint az Ügynökség felügyeleti és kontrollrendszereiben alkalmazott legfontosabb kontrollmechanizmusok értékelését foglalja magában. Mindez kiegészül (adott esetben) még más ellenőrök munkájából származó bizonyítékokkal, valamint a vezetői teljeségi nyilatkozatok elemzésével.

## MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZAT

3. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 287. cikke alapján a Számvevőszék ellenőrizte egyrészt az Ügynökség éves beszámolóját<sup>(3)</sup>, amely a 2011. december 31-én véget ért pénzügyi évre vonatkozó pénzügyi kimutatásokból<sup>(4)</sup> és a költségvetés végrehajtásáról szóló jelentésekből<sup>(5)</sup> áll, másrészt azt, hogy a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűek és szabályszerűek voltak-e.

## A vezetés felelőssége

4. Az igazgató mint engedélyezésre jogosult tisztviselő az Ügynökség pénzügyi szabályzatával összhangban, a saját felelősségére és a jóváhagyott előirányzatok összeghatárain belül végrehajtja a költségvetés bevételi és kiadási oldalát<sup>(6)</sup>. Az igazgató feladata, hogy kialakítsa az – akár csalásból, akár tévedésből eredő lényegi hibáktól mentes – végleges

beszámoló elkészítését<sup>(7)</sup>, valamint a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét biztosítani hivatott szervezeti struktúrát, belső irányítási és kontrollrendszereket, illetve eljárásokat<sup>(8)</sup>.

## Az ellenőr felelőssége

5. A Számvevőszék feladata, hogy ellenőrzései alapján megbízhatósági nyilatkozatot készítsen az Európai Parlament és a Tanács számára<sup>(9)</sup> az Ügynökség éves beszámolójának megbízhatóságára, valamint az annak alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan.

6. A Számvevőszék az IFAC nemzetközi ellenőrzési standardjai és etikai kódexe, valamint a legfőbb ellenőrzési intézmények nemzetközi standardjai (INTOSAI) szerint végezte ellenőrzését. Ezek a standardok megkövetelik, hogy a Számvevőszék az ellenőrzést úgy tervezze meg és végezze el, hogy kellő bizonyosságot szerezhessen arra nézve, hogy az Ügynökség éves beszámolója nem tartalmaz lényegi hibákat és az alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűek és szabályszerűek.

7. Az ellenőrzés olyan eljárásokat foglal magában, amelyek révén ellenőrzési bizonyíték szerezhető a beszámolóban szereplő összegekről és információkról, valamint a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről. Az eljárások kiválasztása az ellenőr szakmai megítélésén alapul, mely magában foglal egy kockázatelemzést is arról, hogy milyen valószínűséggel fordulhat elő – akár csalás, akár tévedés okozta – lényegi hiba a beszámolóban, illetve európai uniós jogszabályoknak való meg nem felelés az azt alátámasztó tranzakciókban. Az említett kockázatértékeléskor az ellenőr a körülményeknek megfelelő ellenőrzési eljárások kialakításához figyelembe veszi a szervezetnek a beszámoló elkészítése és valós bemutatása szempontjából releváns belsőkontroll-mechanizmusait, valamint a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét biztosító felügyeleti és kontrollrendszereit. Az ellenőrzés felméri továbbá, hogy az alkalmazott számviteli politika megfelelő-e, illetve a számviteli becslések ésszerűek-e, valamint kiterjed a beszámoló általános bemutatásának értékelésére is.

<sup>(1)</sup> HL L 349., 2004.11.25., 1. o.

<sup>(2)</sup> Az Ügynökség hatáskörét és tevékenységeit a tájékoztató jellegű melléklet foglalja össze.

<sup>(3)</sup> A beszámoló kiegészül az év során folytatott költségvetési és pénzgazdálkodásról szóló jelentéssel, amely további információkat tartalmaz a költségvetés végrehajtásáról és a költségvetési gazdálkodásról.

<sup>(4)</sup> A pénzügyi kimutatások a következőkből állnak: a mérleg, az eredménykimutatás, a cash flow-kimutatás, a nettó eszközök változását feltüntető kimutatás, és a számviteli politika meghatározó alapelveit és további magyarázatokat tartalmazó összegzés.

<sup>(5)</sup> A költségvetés végrehajtásáról szóló jelentések a költségvetési eredménykimutatást és annak mellékletét tartalmazzák.

<sup>(6)</sup> A 2343/2002/EK, Euratom bizottsági rendelet 33. cikke (HL L 357., 2002.12.31., 72. o.).

<sup>(7)</sup> A beszámoló bemutatására vonatkozó, illetve az Ügynökségek által alkalmazandó számviteli szabályokat a legutóbb a 652/2008/EK, Euratom rendelettel (HL L 181., 2008.7.10., 23. o.) módosított 2343/2002/EK, Euratom rendelet VII. címének 1. és 2. fejezete tartalmazza és e szabályokat beépítették az Ügynökség pénzügyi szabályzatába.

<sup>(8)</sup> A 2343/2002/EK, Euratom rendelet 38. cikke.

<sup>(9)</sup> Az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet 185. cikkének (2) bekezdése (HL L 248., 2002.9.16., 1. o.).

8. A Számvevőszék megítélése szerint a rendelkezésére álló ellenőrzési bizonyítékok elégséges és megfelelő alapot nyújtanak az alább ismertetett véleményekhez.

#### **Vélemény a beszámoló megbízhatóságáról**

9. A Számvevőszék véleménye szerint az Ügynökség éves beszámolója<sup>(10)</sup> minden lényegi szempontból híven és az Ügynökség pénzügyi szabályzata előírásainak, valamint a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályoknak<sup>(11)</sup> megfelelően tükrözi a 2011. december 31-i pénzügyi helyzetet, illetve a tárgyévben lezajlott gazdasági és pénzforgalmi események eredményét.

#### **Vélemény a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről**

10. A Számvevőszék véleménye szerint az Ügynökségnek a 2011. december 31-én véget ért pénzügyi évre vonatkozó éves beszámolóját megalapozó tranzakciók minden lényeges szempontból jogszerűek és szabályszerűek.

11. Az alábbi megjegyzések nem kérdőjelezik meg a Számvevőszék véleményeinek érvényét.

#### **MEGJEGYZÉSEK A KÖLTSÉGVETÉSI ÉS PÉNZGAZDÁLKODÁSRÓL**

12. Az Ügynökség 2011-es költségvetése 118,2 millió eurót tett ki, ebből 38,7 millió eurót (33 %) áthoztak a 2012-es évre. Az áthozatalok a III. címhez (operatív kiadások) kapcsolódtak,

összegük 36 millió EUR (41 %) volt. Akárcsak az előző évben, az áthozatalok ilyen túlzott szintje ellentmond az évenkéntiség költségvetési alapelvének.

13. A áthozott összes előirányzaton belül az Ügynökség 5,1 millió EUR összegű globális kötelezettségvállalást is áthozott. Az Ügynökség pénzügyi szabályzata azonban nem tesz egyértelműen lehetővé ilyen áthozatalt<sup>(12)</sup>.

#### **MEGJEGYZÉSEK AZ ÜGYNÖKSÉG FELÜGYELETI ÉS KONTROLLRENDSZEREINEK LEGFONTOSABB KONTROLLMECHANIZMUSAIRÓL**

14. 2011-ben az Ügynökség 74 millió EUR összegben nyújtott támogatást közös műveletekhez. A kedvezményezettek (tagállamok, illetve schengeni társult országok) által visszaigényelt kiadások ellenőrzéséhez az Ügynökség – noha végez ésszerűsége irányuló ellenőrzéseket – általában nem kér be bizonylatokat, amelyek révén kezelhető lenne az el nem számolható kiadások kockázata.

15. Csakúgy, mint az előző évben, az Ügynökség számviteli rendszerének validálását a főkönyvelő még nem hajtotta végre.

16. A tárgyieszköz-gazdálkodást illetően a Számvevőszék hiányosságokat állapított meg a belsőkontroll-mechanizmusokban. A befektetett eszközök értékesítésére vonatkozóan nincs külön eljárás, és a fizikai leltár nem teljes körű.

Ezt a jelentést dr. Louis GALEA számvevőszéki tag elnökletével a IV. kamara a 2012. szeptember 5-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

*a Számvevőszék nevében*

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

*elnök*

<sup>(10)</sup> A végleges éves beszámolót 2012. június 20-án állították össze, majd az a Számvevőszékhez 2012. július 11-én érkezett be. A végleges éves beszámolót, miután azt a Bizottsággal konszolidálták, a következő év november 15-ig teszik közzé az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*. A beszámoló megtalálható a következő honlapokon: <http://eca.europa.eu>, illetve <http://www.frontex.europa.eu/>.

<sup>(11)</sup> A Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályok a Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége (IFAC) által kibocsátott Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardokra (IPSAS), illetve ezek hiányában a Nemzetközi Számviteli Standard Testület (IASB) által kibocsátott Nemzetközi Számviteli Standardokra (IAS)/Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Standardokra (IFRS) támaszkodnak.

<sup>(12)</sup> Az Ügynökség pénzügyi szabályzata a 62. cikk (2) bekezdésében kimondja: „A globális költségvetési kötelezettségvállalásnak az N+1. év december 31-ig vállalt egyedi jogi kötelezettségek teljes összegét fedeznie kell”. Sem az uniós költségvetési rendelet, sem az Ügynökség pénzügyi szabályzata nem ad azonban világos iránymutatást a globális kötelezettségvállalásoknak a nem differenciált előirányzatokra való felhasználását illetően. Az Ügynökség globális kötelezettségvállalásokkal indokolta a nem differenciált előirányzatok automatikus áthozatalát.

## MELLÉKLET

## A Külső Határokon Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (Varsó)

## Hatáskör és tevékenységek

<p><b>A Szerződésből eredő uniós hatáskör</b></p> <p>(az Európai Unió működéséről szóló szerződés 74. cikke, valamint a 77. cikke (2) bekezdésének b) és d) pontja)</p>	<p>A 74. cikk: „A Tanács intézkedéseket fogad el a tagállamok illetékes szervezeti egységei között, illetve az ezen egységek és a Bizottság között az e cím által szabályozott területeken történő igazgatási együttműködés biztosítására. [...]”</p> <p>A 77. cikk (2) bekezdése: 2. „[...] az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapíthat meg a következőkre vonatkozóan:</p> <p>[...] b) azok az ellenőrzések, amelyeknek a külső határokat átlépő személyeket alá kell vetni;</p> <p>[...] d) a külső határok integrált határőrizeti rendszerének fokozatos bevezetéséhez szükséges valamennyi intézkedés; [...]”</p>
<p><b>Az Ügynökség hatásköre</b></p> <p>(az 1168/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított 2007/2004/EK tanácsi rendelet)</p> <p>(A legutóbbi módosítás 2011.12.12-én lépett hatályba; a táblázat e legutóbbi módosítást követő helyzetet mutatja be.)</p>	<p><b>Célkitűzések</b></p> <p>Az Ügynökség azért jött létre, hogy javítsa az Unió tagállamai külső határainak integrált igazgatását.</p> <p><b>Fő feladatok</b></p> <p>a) összehangolja a tagállamok közötti operatív együttműködést a külső határok igazgatása terén;</p> <p>b) segíti a tagállamokat a nemzeti határőrök képzésében és a közös képzési követelmények kialakításában;</p> <p>c) kockázatelemzést végez, beleértve a tagállamoknak a külső határoknál megjelenő fenyegetésekkel és nyomásokkal szembeni ellenálló képességének értékelését;</p> <p>d) részt vesz a külső határok ellenőrzését és határőrizetét érintő kutatások kidolgozásában;</p> <p>e) segítséget nyújt a fokozottabb technikai és operatív segítségnyújtást szükségessé tevő körülményekkel szembesülő, különösen a sajátos vagy aránytalan nyomással szembesülő tagállamok részére;</p> <p>f) a tagállamok részére biztosítja a szükséges támogatást, többek között – kérelemre – összehangolja és megszervezi a közös visszatérési műveleteket;</p> <p>g) közös műveletek, kísérleti projektek és gyorsreagálású műveletek során kiküldendő európai határőrcsapatokat állít fel;</p> <p>h) az információcserét elősegítő információs rendszereket fejleszt ki és működtet, ilyen többek között az ICONet;</p> <p>i) szükség esetén segítséget nyújt az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) kifejlesztésében és működtetésében.</p>
<p><b>Irányítás</b></p>	<p><b>Igazgatótanács</b></p> <p>Összetétel:</p> <p>Az igazgatótanács valamennyi tagállam részéről egy-egy, a Bizottság részéről két képviselőből, valamint a schengeni társult országok (Izland, Norvégia, Svájc és Liechtenstein) egy-egy képviselőjéből áll.</p> <p>Feladatok:</p> <p>a) kinevezi az ügyvezető igazgatót;</p> <p>b) elfogadja az Ügynökség általános jelentését;</p>

	<p>c) elfogadja az Ügynökség munkaprogramját;</p> <p>d) megállapítja az operatív feladatokhoz kapcsolódó döntéshozatali eljárásokat;</p> <p>e) ellátja az Ügynökség költségvetéséhez kapcsolódó feladatait;</p> <p>f) fegyelmi jogkört gyakorol az ügyvezető igazgató és az igazgatóhelyettes felett;</p> <p>g) megállapítja az eljárási szabályzatát;</p> <p>h) meghatározza az Ügynökség szervezeti felépítését és elfogadja az Ügynökség személyzeti politikáját;</p> <p>i) elfogadja az Ügynökség többéves munkatervét.</p> <p><b>Ügyvezető igazgató</b></p> <p>Az igazgatótanács nevezi ki a Bizottság javaslata alapján.</p> <p><b>Külső ellenőrzés</b></p> <p>Európai Számvevőszék.</p> <p><b>A zárszámadás elfogadásáért felelős hatóság</b></p> <p>A Tanács javaslata alapján eljáró Európai Parlament.</p>
<p><b>Az Ügynökség rendelkezésére bocsátott erőforrások 2011-ben (zárójelben a 2010-es adat)</b></p>	<p><b>Végleges költségvetés</b></p> <p>118,2 (93,2) millió EUR</p> <p>Uniós támogatás: 111 (89,1) millió EUR.</p> <p><b>Létszám 2011. december 31-én</b></p> <p><i>Létszámterv:</i></p> <p>A tervben szereplő ideiglenes alkalmazotti álláshelyek száma: 143 (143) – Betöltött ideiglenes alkalmazotti álláshelyek: 141 (139)</p> <p><i>Egyéb álláshelyek:</i></p> <p>A tervben szereplő szerződéses álláshelyek száma: 88 (79) - Betöltött szerződéses álláshelyek:</p> <p>A tervben szereplő kirendelt nemzeti szakértők száma: 83 (76) - Kirendelt nemzeti szakértők száma: 78 (76)</p> <p>Teljes létszám: 314 (298), ebből betöltött: 304 (294)</p> <p>Foglalkoztatási terület szerinti bontásban: operatív feladatok: 214 (203) – adminisztratív feladatok: 90 (91)</p>
<p><b>Termékek és szolgáltatások 2011-ben (zárójelben a 2010-es adat)</b></p>	<p>A <b>Kockázatelemzési Egység</b> 20 (14) stratégiai értékelést, 4 (4) negyedéves jelentést, 469 (294) elemző, a Közös Műveleteket támogató dokumentumot (többek között heti tájékoztatókat, illetve az operatív célzottság és készenlét javítását célzó új típusú jelentéseket), valamint 112 (64) egyéb jellegű jelentést (például a Frontex vezetése, az Európai Bizottság és mások számára készített tájékoztatókat) állított össze, továbbá 6 stratégiai jelentést tett közzé az Ügynökség honlapján a nagyközönség számára. A közös integrált kockázatelemzési modell (CIRAM v 2.0) átfogó aktualizálása 2011-ben lezárult. Sor került a Frontex kockázatelemzési hálózat 4 (4) rendes ülésére, 2 taktikai kockázatelemzési ülésre és 5 (2) regionális szakértői találkozóra.</p> <p>Az <b>Operatív Együttműködési Egység</b> 19 (17) együttes műveletet hajtott végre, 14 (9) kísérleti projektet indított el és 15 (4) konferenciát szervezett. Ezenkívül az Ügynökség által koordinált 42 (40) közös kitoloncolási művelet során 2 059 (2 038) személy kitoloncolására került sor. A Gyorsreagálású Határvédelmi Csapat (RABIT) 2010 novemberében megkezdett művelete 2011 márciusában lezárult. A működési intenzitás átfogóan nőtt, hiszen a közös műveletek során a tevékenységekkel töltött napok száma összesen 7 754 (6 471) volt; a felhalmozódott tevékenységekkel töltött embernapok száma pedig 105 038-re nőtt (54 976).</p>

A **Frontex Helyzetelemző Központ (FSC)** 1 900 (500) helyzetelemző jelentést, gyorsjelentést, hamis dokumentumokról szóló riasztást, illetve 11 (14) misszióértékelési jelentést bocsátott ki belső és külső ügyfelek számára. Napi hírlevelét 400 (350) felhasználónak juttatta el. A külső ügyfelekkel bonyolított információcsere egyablakos kapcsolati pontjaként működő Frontex Helyzetelemző Központ kb. 24 000 (20 000) levelezési tételt kezel, és webalapú információs portált (Frontex-One-Stop-Shop) működtetett, amelyet 35 (30) ország 2 600 (900) felhasználója vett igénybe.

Az EUROSUR programban való intenzív részvétel mellett 4 folyamatautomatizálási projekt kidolgozására, illetve végrehajtására is sor került.

A **Képzési Egység** 223 (176) tevékenységet szervezett összesen 3 490 (4 015) résztvevővel (képzési szakemberek, gyakornokok, stb.) 20 (18) projekt keretében; az érdekeltek összesen 12 947 (11 000) embernapot szántak képzési tevékenységekre.

Az **Erőforrás-egyesítő Egység (Pooled Resources Unit)** 6 (9) projektet hajtott végre a Frontex műveleteinek eredményesebbé tétele érdekében. Az egység a RABIT művelet végrehajtását is koordinálta a teljes 61 napos időszak alatt. Összesen 576 tisztviselő és 67 felszerelési tétel koordinálására volt szükség.

A **Kutatási és Fejlesztési Egység** tovább fejlesztette – szorosan együttműködve az Ügynökség más egységeivel – az Ügynökség tevékenységei között fontos szerepet betöltő EUROSUR programot. A KEgység 34 (32) találkozót rendezett, köztük konferenciákat, szakmai műhelyeket és a tagállamokkal karöltve szervezett kétoldalú rendezvényeket. A K egység munkatársai közel 130 (110) belső és külső szakmai műhelyen, konferencián és munkatalálkozón vettek részt. A KEgység 19 (10) országjelentést, 15 ülésekről készült jelentést, 11 pályázatértékelő jelentést (FP7 SEC pályázat) készített, valamint három kutatási tanulmány elkészítését finanszírozta.

**Partnerség és harmadik országokkal folytatott együttműködés:** 2011-ben két munkaszerződés megkötésére került sor a Zöld-foki-szigetek Országos Rendőrségével és a Migráció- és menekültügyi regionális kezdeményezés (MARRI) Regionális Központjával, így a munkaszerződések száma összesen 16-ra nőtt (14). A meglévő munkaszerződések alapján az Ügynökség és a harmadik országbeli partnerek között erősödött az együttműködés a határbiztonság és határvédelem operatív és technikai szempontjainak terén, a fenntartható partnerség céljával.

**Együttműködés az uniós szervekkel és nemzetközi szervezetekkel:** 2011 végéig munkaszerződés megkötésére került sor a DCAF-fel, így az ilyen szerződések száma 11-re (10) nőtt. Valamennyi munkaszerződés végrehajtása az Ügynökség különböző tevékenységei révén történt; e tekintetben jelentős eseménynek számított, hogy az emberkereskedelem elleni varsói uniós nap megszervezésére a bel- és igazságügy terén tevékeny más ügynökségekkel, valamint a Bizottsággal vállatve került sor.

Forrás: az Ügynökségtől származó adatok.

## AZ ÜGYNÖKSÉG VÁLASZAI

12. A mediterrán térségben történt fejleményekhez kapcsolódó megnövekedett operatív tevékenységek együtt jártak a 31,8 millió eurós összegű költségvetés-módosítással. A plusz tőke legnagyobb része 2011 októberének végén érkezett, és ennek következtében a kötelezettségvállalási előirányzatok jelentős átvitelére került sor.

Az átvitt előirányzatok magas szintje részben az érvényben lévő költségvetési eljárás következménye, amely nem megfelelő a kivételes fejlemények kezeléséhez. A Frontex tájékoztatni kívánja a Számvevőszéket, hogy a 2010-ről átvitt előirányzatokat 81 %-ban felhasználták.

13. Az Ügynökség szerint költségvetési rendelete nem egyértelmű és ez különböző értelmezésekhez vezethet. Az Ügynökség mellőzni fogja a globális kötelezettségvállalások átvitelét.

14. A Frontex 2012 januárjától a közös hazatérési műveletek költségeinek nagy részéhez bizonylatokat kér. A közös műveletekhez nyújtott egyéb támogatásokhoz bizonylatokat az Ügynökség a végleges pénzügyi kimutatásokban talált ellentmondások esetén kér.

A Frontex az ex-ante ellenőrzésekhez iránymutatást dolgoz ki, amelyet 2012. szeptember 30-ig véglegesít és léptet érvénybe.

15. A főkönyvelő a számviteli rendszer validálását 2012 első negyedévében megkezdte és 2012 szeptemberéig befejezi.

16. A tárgyieszköz-gazdálkodás folyamatleírásai jelenleg jóváhagyás alatt állnak. A tárgyieszköz-gazdálkodási politikát (amely a megsemmisítést is lefedi) és az Ügynökségen belül kifejlesztett tárgyi eszközökre vonatkozó iránymutatásokat 2012 harmadik negyedévének végére el kell fogadni. A tárgyieszköz-regisztráció belső ellenőrzése és a leltározás 2012 augusztusára véglegesítésre kerül, és a vezetőség korrekciós intézkedésekkel kívánja kezelni az azonosított potenciális gyenge pontokat.

---