

RAPORTUL

privind conturile anuale ale Agenției Europene pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale Statelor Membre pentru exercițiul financiar 2011 însoțit de răspunsurile agenției

(2012/C 388/34)

INTRODUCERE

1. Agenția Europeană pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale Statelor Membre (denumită în continuare „agenția”), cu sediul la Varșovia, a fost instituită prin Regulamentul (CE) nr. 2007/2004 al Consiliului ⁽¹⁾. Sarcina agenției este de a coordona activitățile statelor membre în domeniul gestionării frontierelor externe (sprijin pentru cooperarea operativă, asistență tehnică și operativă, analiza riscurilor) ⁽²⁾.

INFORMAȚII ÎN SPRIJINUL DECLARAȚIEI DE ASIGURARE

2. Abordarea de audit adoptată de Curte cuprinde proceduri analitice de audit, testarea directă a operațiunilor și o evaluare a controalelor-cheie din cadrul sistemelor de supraveghere și de control ale agenției. Acestea sunt completate cu probe de audit rezultate din activitatea altor auditori (acolo unde este cazul), precum și cu o analiză a declarațiilor conducerii.

DECLARAȚIA DE ASIGURARE

3. În conformitate cu dispozițiile articolului 287 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Curtea a auditat conturile anuale ⁽³⁾ ale agenției, care cuprind „situațiile financiare” ⁽⁴⁾ și „rapoartele privind execuția bugetară” ⁽⁵⁾ pentru exercițiul financiar încheiat la 31 decembrie 2011, și a auditat, de asemenea, legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente acestor conturi.

Responsabilitatea conducerii

4. În calitate de ordonator de credite, directorul execută veniturile și cheltuielile bugetare în conformitate cu normele financiare ale agenției, pe propria răspundere și în limitele creditelor autorizate ⁽⁶⁾. Directorul este responsabil de punerea la punct ⁽⁷⁾ a structurii organizatorice și a sistemelor și procedurilor de gestiune internă și de control intern

necesare pentru întocmirea unor conturi finale ⁽⁸⁾ care să nu fie afectate de denaturări semnificative – fie rezultate din acte de fraudă, fie rezultate din erori – și de garantarea conformității operațiunilor subiacente acestor conturi cu legile și reglementările în vigoare.

Responsabilitatea auditorului

5. Responsabilitatea Curții este de a furniza Parlamentului European și Consiliului ⁽⁹⁾, pe baza auditului pe care l-a desfășurat, o declarație de asigurare cu privire la fiabilitatea conturilor anuale ale agenției și la legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente acestora.

6. Auditul Curții a fost efectuat în conformitate cu standardele internaționale de audit și codurile deontologice ale IFAC și cu standardele internaționale ale instituțiilor supreme de audit formulate de INTOSAI. Aceste standarde impun Curții planificarea și efectuarea auditului astfel încât să se obțină o asigurare rezonabilă referitor la prezența sau la absența unor denaturări semnificative în cadrul conturilor anuale ale agenției și la conformitatea operațiunilor subiacente cu legile și reglementările în vigoare.

7. Un audit implică aplicarea unor proceduri în vederea obținerii de probe de audit privind sumele și informațiile furnizate în conturi și privind legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente acestora. Procedurile de audit sunt alese pe baza raționamentului auditorului, care include evaluarea riscului ca în cadrul conturilor să se regăsească denaturări semnificative sau ca la nivelul operațiunilor subiacente să existe neconformități semnificative cu cerințele din legislația Uniunii Europene, fie că aceste denaturări sau neconformități sunt cauzate de fraudă, fie că sunt cauzate de eroare. Atunci când evaluează aceste riscuri, auditorul analizează controalele interne referitoare la întocmirea și prezentarea fidelă a conturilor, precum și sistemele de supraveghere și de control introduse pentru a asigura legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente, scopul fiind acela de a defini proceduri de audit corespunzătoare în raport cu circumstanțele. Un audit include, în egală măsură, aprecierea caracterului adecvat al politicilor contabile utilizate și a caracterului rezonabil al estimărilor contabile elaborate, precum și evaluarea prezentării globale a conturilor.

⁽¹⁾ JO L 349, 25.11.2004, p. 1.

⁽²⁾ În anexă sunt prezentate în mod sintetic și în scop informativ competențele și activitățile agenției.

⁽³⁾ Aceste conturi sunt însoțite de un raport privind gestiunea bugetară și financiară din cursul exercițiului, raport care furnizează informații suplimentare referitoare la execuția și la gestiunea bugetului.

⁽⁴⁾ Situațiile financiare cuprind bilanțul, contul rezultatului economic, tabelul fluxurilor de numerar, situația modificărilor de active nete, precum și o sinteză a principalelor politici contabile, alături de o serie de alte note explicative.

⁽⁵⁾ Rapoartele privind execuția bugetară cuprind contul rezultatului bugetar și anexa la acesta.

⁽⁶⁾ Articolul 33 din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2343/2002 al Comisiei (JO L 357, 31.12.2002, p. 72).

⁽⁷⁾ Articolul 38 din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2343/2002.

⁽⁸⁾ Normele referitoare la prezentarea conturilor și la ținerea contabilității de către agenții sunt prevăzute la titlul VII capitolele 1 și 2 din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2343/2002, modificat ultima dată prin Regulamentul (CE, Euratom) nr. 652/2008 (JO L 181, 10.7.2008, p. 23), și sunt încorporate ca atare în regulamentul financiar al agenției.

⁽⁹⁾ Articolul 185 alineatul (2) din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului (JO L 248, 16.9.2002, p. 1).

8. Curtea consideră că probele de audit obținute sunt suficiente și adecvate pentru a sta la baza opiniilor prezentate în continuare.

Opinia privind fiabilitatea conturilor

9. În opinia Curții, conturile anuale ale agenției⁽¹⁰⁾ prezintă în mod fidel, sub toate aspectele semnificative, situația financiară a acesteia la 31 decembrie 2011, precum și rezultatele operațiunilor sale și fluxurile sale de numerar pentru exercițiul încheiat la această dată, în conformitate cu dispozițiile regulamentului său financiar și cu normele contabile adoptate de contabilul Comisiei⁽¹¹⁾.

Opinia privind legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente conturilor

10. În opinia Curții, operațiunile subiacente conturilor anuale ale agenției pentru exercițiul financiar încheiat la 31 decembrie 2011 sunt conforme cu legile și reglementările în vigoare sub toate aspectele semnificative.

11. Observațiile prezentate în continuare nu pun în discuție opiniile exprimate de Curte.

OBSERVAȚII PRIVIND GESTIUNEA BUGETARĂ ȘI FINANCIARĂ

12. Bugetul agenției pentru exercițiul 2011 s-a ridicat la 118,2 milioane de euro, din care s-a raportat în 2012 suma de 38,7 milioane de euro (33 %). Sumele raportate legate de

titlul III (cheltuielile operaționale) s-au ridicat la 36 de milioane de euro (41 %). Ca și în exercițiul anterior, nivelul sumelor raportate este excesiv, contravenind principiului bugetar al anualității.

13. Din suma totală raportată, 5,1 milioane de euro reprezintă angajamente globale. Regulamentul financiar al agenției nu furnizează însă un temei juridic clar pentru un asemenea tip de raportare⁽¹²⁾.

OBSERVAȚII CU PRIVIRE LA CONTROALELE-CHEIE DIN CADRUL SISTEMELOR DE SUPRAVEGHERE ȘI DE CONTROL ALE AGENȚIEI

14. În 2011, agenția a finanțat cu 74 de milioane de euro o serie de granturi pentru operațiuni comune. Agenția, deși efectuează controale de verosimilitate, nu solicită, în general, în vederea verificării cheltuielilor declarate de beneficiari (state membre și țări asociate la spațiul Schengen), documente justificative relevante în ceea ce privește riscul de neeligibilitate a cheltuielilor.

15. Sistemul contabil al agenției nu a fost încă validat de către contabil, situația din acest punct de vedere rămânând, așadar, neschimbată față de exercițiul anterior.

16. Au fost identificate deficiențe la nivelul controlului intern în ceea ce privește gestionarea imobilizărilor corporale. Nu există nicio procedură pentru cedarea/casarea imobilizărilor corporale, iar inventarul fizic este incomplet.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera IV, condusă de domnul Louis GALEA, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 5 septembrie 2012.

Pentru Curtea de Conturi

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

Președinte

⁽¹⁰⁾ Conturile anuale finale au fost întocmite la data de 20 iunie 2012 și au fost primite de Curte la data de 11 iulie 2012. Conturile anuale finale, consolidate cu cele ale Comisiei, se publică în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* până la data de 15 noiembrie a exercițiului următor. Aceste documente sunt disponibile la adresa <http://eca.europa.eu> sau la adresa <http://www.frontex.europa.eu/>.

⁽¹¹⁾ Normele contabile adoptate de contabilul Comisiei derivă din Standardele internaționale de contabilitate pentru sectorul public (*International Public Sector Accounting Standards – IPSAS*) adoptate de Federația Internațională a Contabililor (*International Federation of Accountants – IFAC*) sau, în lipsa acestora, din Standardele internaționale de contabilitate (*International Accounting Standards – IAS*) / Standardele internaționale de raportare financiară (*International Financial Reporting Standards – IFRS*) adoptate de Comitetul pentru Standarde Internaționale de Contabilitate (*International Accounting Standards Board – IASB*).

⁽¹²⁾ În regulamentul financiar al agenției, la articolul 62 alineatul (2), se prevede că „angajamentele bugetare globale acoperă costul total al angajamentelor juridice individuale aferente încheiate până la data de 31 decembrie a exercițiului N+1”. Nici regulamentul financiar aplicabil la nivelul UE și nici regulamentul financiar al agenției nu conțin însă prevederi clare referitor la utilizarea de angajamente globale pentru creditele nediferențiate. Agenția a invocat angajamentele globale ca motiv al raportării automate de credite nediferențiate.

ANEXĂ

Agenția Europeană pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe – Frontex (Varșovia)
Competențe și activități

<p>Domenii de competență a Uniunii conform tratatului</p> <p>[<i>articolul 74 și articolul 77 alineatul (2) literele (b) și (d) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene</i>]</p>	<p>Articolul 74: „Consiliul adoptă măsuri în vederea asigurării cooperării administrative între serviciile competente ale statelor membre în domeniile menționate în prezentul titlu, precum și între serviciile respective și Comisie. [...]”</p> <p>Articolul 77 alineatul (2): „[...] Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă măsurile privind:</p> <p>[...] (b) controalele la care sunt supuse persoanele la trecerea frontierelor externe;</p> <p>[...] (d) orice măsură necesară pentru instituirea treptată a unui sistem integrat de administrare a frontierelor externe; [...]”.</p>
<p>Competențele agenției</p> <p>[<i>Regulamentul (CE) nr. 2007/2004 al Consiliului, modificat prin Regulamentul (CE) nr. 863/2007 al Parlamentului European și al Consiliului și prin Regulamentul (UE) nr. 1168/2011 al Parlamentului European și al Consiliului</i>]</p> <p>(<i>Ultima modificare a intrat în vigoare la 12.12.2011; conținutul tabelului reflectă situația așa cum se prezintă aceasta după această ultimă modificare.</i>)</p>	<p>Obiective</p> <p>Agenția a fost instituită în scopul îmbunătățirii gestionării integrate a frontierelor externe ale statelor membre ale Uniunii Europene.</p> <p>Sarcini principale</p> <p>(a) Să coordoneze cooperarea operativă între statele membre în domeniul gestionării frontierelor externe;</p> <p>(b) să sprijine statele membre în ceea ce privește formarea polițiștilor de frontieră naționali și să formuleze standarde comune de formare;</p> <p>(c) să efectueze analize ale riscurilor, inclusiv evaluarea capacității statelor membre de a face față amenințărilor și situațiilor de presiune la frontierele externe;</p> <p>(d) să participe la progresul cercetărilor relevante pentru controlul și supravegherea frontierelor externe;</p> <p>(e) să sprijine statele membre în situațiile care impun o asistență tehnică și operativă sporită, în special acele state membre care se confruntă cu presiuni specifice și disproporționate;</p> <p>(f) să furnizeze statelor membre sprijinul necesar, inclusiv, la cererea acestora, prin coordonarea sau organizarea operațiunilor comune de returnare;</p> <p>(g) să creeze „echipe europene de polițiști de frontieră”, care să fie utilizate în cadrul operațiunilor comune, al proiectelor pilot și al intervențiilor rapide;</p> <p>(h) să dezvolte și să gestioneze sisteme informaționale pentru schimbul de date, inclusiv ICONet;</p> <p>(i) să furnizeze asistența necesară pentru dezvoltarea și funcționarea unui sistem european de supraveghere a frontierelor (EUROSUR).</p>
<p>Organizare</p>	<p>Consiliul de administrație</p> <p><i>Componență:</i></p> <p>Un reprezentant din partea fiecărui stat membru, doi reprezentanți ai Comisiei și câte un reprezentant pentru fiecare țară asociată la spațiul Schengen (Islanda, Norvegia, Elveția și Liechtenstein).</p> <p><i>Sarcini:</i></p> <p>(a) numește directorul executiv;</p> <p>(b) adoptă raportul general al agenției;</p>

	<p>(c) adoptă programul de activitate al agenției;</p> <p>(d) stabilește procedurile de adoptare a deciziilor privind sarcinile operaționale ale agenției;</p> <p>(e) se achită de responsabilitățile care îi revin în ceea ce privește bugetul agenției;</p> <p>(f) exercită autoritate disciplinară asupra directorului executiv și asupra directorului adjunct;</p> <p>(g) își stabilește regulamentul de procedură;</p> <p>(h) stabilește structura organizatorică a agenției și adoptă politica de personal a agenției;</p> <p>(i) adoptă planul multianual al agenției.</p> <p>Directorul executiv</p> <p>Numit de Consiliul de administrație pe baza unei propuneri din partea Comisiei.</p> <p>Auditul extern</p> <p>Curtea de Conturi Europeană.</p> <p>Autoritatea responsabilă de descărcarea de gestiune</p> <p>Parlamentul European, la recomandarea Consiliului.</p>
<p>Resurse puse la dispoziția agenției în 2011 (2010)</p>	<p>Bugetul definitiv</p> <p>118,2 (93,2) milioane de euro</p> <p>Subvenție din partea Uniunii: 111 (89,1) milioane de euro</p> <p>Situația personalului la 31 decembrie 2011</p> <p><i>Posturi prevăzute în schema de personal:</i></p> <p>Posturi de agenți temporari, planificate: 143 (143) – Posturi de agenți temporari, ocupate: 141 (139)</p> <p><i>Alte posturi:</i></p> <p>Posturi de agenți contractuali, planificate: 88 (79) – Posturi de agenți contractuali, ocupate: 85 (79)</p> <p>Posturi de experți naționali detașați, planificate: 83 (76) – Posturi de experți naționali detașați, ocupate: 78 (76)</p> <p>Total posturi: 314 (298) – din care ocupate: 304 (294)</p> <p>Personalul de pe posturile ocupate este repartizat astfel: sarcini operaționale: 214 (203) – sarcini administrative: 90 (91)</p>
<p>Produse și servicii furnizate în 2011 (2010)</p>	<p>Unitatea de analiză a riscurilor a elaborat 20 (14) de evaluări strategice, 4 (4) rapoarte trimestriale, 469 (294) de produse analitice în sprijinul operațiunilor comune (inclusiv informări săptămânale, precum și noi tipuri de rapoarte menite să permită o precizie crescută a orientării acțiunilor și o capacitate îmbunătățită de reacție, pe plan operativ) și 112 (64) raportări de alte tipuri, inclusiv informări pentru conducerea Frontex, pentru Comisia Europeană și pentru alte entități; publicarea a 6 rapoarte de strategie pe site-ul agenției, pentru publicul larg. În 2011, s-a finalizat o actualizare exhaustivă a Modelului comun de analiză integrată a riscurilor (CIRAM v 2.0). De asemenea, s-au organizat 4 (4) reuniuni ordinare în cadrul Rețelei Frontex de analiză a riscurilor, 2 reuniuni tactice de analiză a riscurilor și 5 (2) reuniuni regionale ale experților.</p> <p>Unitatea „Operațiuni comune” a organizat 19 (17) operațiuni comune, 14 (9) proiecte pilot și 15 (4) conferințe. De asemenea, agenția a coordonat 42 (40) de operațiuni comune de returnare, în cadrul cărora au fost returnate 2 059 (2 038) de persoane. Operațiunea RABIT (<i>Rapid Border Intervention Team</i> - echipă de intervenție rapidă la frontieră), lansată în noiembrie 2010, s-a finalizat în martie 2011. Intensitatea activității a crescut, la nivel global, pe plan operativ, atingându-se un număr total de 7 754 (6 471) de zile operative pentru ansamblul operațiunilor comune. Numărul zilelor-om operative care au fost acumulate a crescut, atingând nivelul de 105 038 (54 976).</p>

Centrul de situații al Frontex a asigurat 1 900 (500) de rapoarte de situație, rapoarte rapide și alerte referitoare la documente falsificate, precum și 11 (14) informări privind misiunile, pentru clienți interni și externi. S-au furnizat buletine informative zilnice unui număr de 400 (350) de clienți. Centrul de situații al Frontex, în calitate de punct unic de contact pentru schimbul de informații cu clienții externi, a gestionat aproximativ 24 000 (20 000) de mesaje și a implementat Frontex-One-Stop-Shop (FOSS), un portal web de informare accesat de 2 600 (900) de utilizatori și de 35 (30) de țări.

Pe lângă o participare intensă la programul EUROSUR, s-au dezvoltat și/sau implementat, integral sau parțial, patru proiecte de automatizare a proceselor de lucru.

Unitatea de formare a organizat 223 (176) de activități, la care au participat 3 490 (4 015) de persoane (experți în domeniul formării, cursanți etc.), în cadrul a 20 (18) de proiecte. Părțile interesate au dedicat un număr total de 12 947 (11 000) de zile-om activităților de formare.

Unitatea „Resurse comune” a implementat 6 (9) proiecte în vederea creșterii eficacității de ansamblu a operațiunilor Frontex. De asemenea, această unitate a coordonat implementarea resurselor – desfășurarea a 576 de ofițeri, cu un ansamblu de echipamente tehnice format din 67 de aparate – în cadrul operațiunii RABIT, pe toată durata acesteia (61 de zile).

Unitatea „Cercetare și dezvoltare” a continuat, în strânsă colaborare cu alte unități din cadrul agenției, dezvoltarea programului EUROSUR, care prezintă o importanță deosebită pentru Frontex. Unitatea „Cercetare și dezvoltare” a organizat și a derulat 34 (32) de reuniuni, printre care conferințe, ateliere și evenimente bilaterale desfășurate împreună cu statele membre. Personalul acestei unități a participat la aproximativ 130 (110) de ateliere, conferințe și întâlniri de lucru, în cadrul agenției și în afara acesteia. Unitatea „Cercetare și dezvoltare” a elaborat 19 (10) rapoarte de țară, 15 rapoarte aferente reuniunilor și 11 rapoarte de evaluare pentru propuneri de proiecte în cadrul componentei privind securitatea a PC 7. De asemenea, unitatea a finanțat trei studii în mediul academic.

Parteneriatul și cooperarea cu țările terțe: În 2011, au fost încheiate două noi acorduri de lucru, cu Poliția Națională a Capului Verde și, respectiv, cu Centrul Regional MARRI (*Migration, Asylum and Refugees Regional Initiative* – Inițiativa regională pentru migrație, azil și refugiați); numărul total al acordurilor de lucru a crescut, astfel, la 16 (14). Pe baza acordurilor de lucru existente, agenția a intensificat cooperarea specifică cu partenerii din țările terțe pe teme de securitate/gestionare operativă și tehnică a frontierelor, în vederea construirii unor parteneriate durabile.

Cooperarea cu organismele UE și cu organizațiile internaționale: Până la sfârșitul anului 2011, se realizase semnarea unui acord de lucru în cadrul Centrului pentru Controlul Democratic al Forțelor Armate (DCAF), numărul total al acordurilor de lucru crescând, astfel, la 11 (10). Toate acordurile de lucru sunt implementate prin intermediul mai multor activități ale agenției; organizarea Zilei de Luptă împotriva Traficului de Persoane, la Varșovia, împreună cu alte agenții din domeniul JAI și alături de Comisia Europeană, a reprezentat un eveniment foarte important în acest sens.

RĂSPUNSURILE AGENȚIEI

12. Intensificarea activităților operaționale legate de evenimentele survenite în regiunea mediteraneeană a fost însoțită de o rectificare bugetară care se ridică la 31,8 milioane de euro. O mare parte a fondurilor suplimentare a ajuns abia la sfârșitul lunii octombrie 2011, ceea ce a condus la o situație în care rezultatul a fost o reportare semnificativă.

Nivelul mare al sumei reportate este parțial o consecință a procedurii bugetare în vigoare, care nu este adecvată pentru reacții la evenimente excepționale. Frontex dorește să menționeze, de asemenea, că sumele reportate din 2010 au fost utilizate până la un nivel de 81 %.

13. Agenția consideră că Regulamentul financiar al Frontex nu este suficient de clar, ceea ce lasă loc la interpretări. Agenția se va abține de la reportarea angajamentelor globale.

14. Din ianuarie 2012, Frontex solicită documente justificative pentru majoritatea costurilor efectuate în operațiunile comune de returnare. Pentru alte subvenții acordate pentru operațiuni comune, se solicită documente justificative în caz de discrepanțe detectate în declarațiile financiare finale.

Frontex dezvoltă o politică privind controale *ex ante*, care va fi finalizată și pusă în aplicare începând cu 30 septembrie 2012.

15. Contabilul a început validarea sistemului contabil în primul trimestru al exercițiului 2012 și o va finaliza până în septembrie 2012.

16. Descrierile procesului privind gestionarea activelor fac în prezent obiectul procedurii de aprobare; o politică privind gestionarea activelor (acoperind și cedarea/casarea) și orientări privind activele dezvoltate intern urmează să fie adoptate până la sfârșitul celui de-al treilea trimestru al exercițiului 2012. Un audit privind înregistrarea activelor și realizarea de inventare va fi finalizat până în august 2012, iar conducerea intenționează să pună în aplicare acțiuni corective pentru a aborda potențialele deficiențe identificate.
