

## ДОКЛАД

относно годишните отчети на Европейската агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (eu-LISA) за финансовата 2016 година, придружен от отговора на Агенцията

(2017/C 417/31)

## ВЪВЕДЕНИЕ

1. Европейската агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (eu-LISA), наричана по-нататък „Агенцията“, със седалище в Талин, Страсбург и Санкт Йохан им Понгау, е създадена с Регламент (ЕО) № 1077/2011 на Европейския парламент и на Съвета <sup>(1)</sup>. Агенцията отговаря за оперативното управление на Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II), Визовата информационна система (ВИС) и Европейската система за сравняване на пръстови отпечатыци („Евродак“).

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

Таблица

Основни данни за Агенцията

|                                                   | 2015 г. | 2016 г. |
|---------------------------------------------------|---------|---------|
| Бюджет (в млн. евро) <sup>(1)</sup>               | 71,7    | 82,3    |
| Общ брой служители към 31 декември <sup>(2)</sup> | 134     | 144     |

<sup>(1)</sup> Бюджетните данни се основават на бюджетните кредити за плащания.

<sup>(2)</sup> Персоналът включва длъжностни лица, временно и договорно наети служители и командировани 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.

## СТАНОВИЩЕ

4. Сметната палата извърши одит на:

а) отчетите на Агенцията, които се състоят от финансови отчети <sup>(3)</sup> и отчети за изпълнението на бюджета <sup>(1)</sup> за финансовата година, приключила на 31 декември 2016 година, и

б) законосъобразността и редовността на операциите, свързани с тези отчети,

съгласно разпоредбите на член 287 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

<sup>(1)</sup> ОВ L 286, 1.11.2011 г., стр. 1.

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

<sup>(3)</sup> Финансовите отчети включват счетоводен баланс, отчет за финансовия резултат, отчет за паричните потоци, отчет за промените в нетните активи, обобщение на основните счетоводни политики и друга разяснителна информация.

<sup>(1)</sup> Отчетите за изпълнението на бюджета се състоят от отчети, в които са агрегирани всички бюджетни операции, и разяснителна информация.

**Надеждност на отчетите**

*Становище относно надеждността на отчетите*

5. Сметната палата счита, че отчетите на Агенцията за годината, приключила на 31 декември 2016 г., дават вярна представа във всички съществени аспекти за нейното финансово състояние към 31 декември 2016 г., както и за резултатите от нейната дейност, паричните потоци и промените в нетните активи 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. Тези правила се основават на международно признатите счетоводни стандарти за публичния сектор.

**Законосъобразност и редовност на операциите, свързани с отчетите****Приходи**

*Становище относно законосъобразността и редовността на приходите, свързани с отчетите*

6. Сметната палата счита, че свързаните с отчетите приходи за годината, приключила на 31 декември 2016 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

**Плащания**

*Становище относно законосъобразността и редовността на плащанията, свързани с отчетите*

7. Сметната палата счита, че свързаните с отчетите плащания за годината, приключила на 31 декември 2016 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

**Отговорност на ръководството и лицата, натоварени с общо управление**

8. В съответствие с членове 310—325 от ДФЕС и Финансовия регламент на Агенцията ръководството отговаря за изготвянето и представянето на отчетите въз основа на международно признатите счетоводни стандарти за публичния сектор, както и за законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Тази отговорност включва разработване, въвеждане и поддържане на система за вътрешен контрол, необходима за изготвянето и представянето на финансовите отчети, с цел те да не съдържат съществени неточности, независимо дали същите произтичат от измами или от грешки. Ръководството също така отговаря за осигуряване на съответствие на дейностите, финансовите операции и отразената във финансовите отчети информация с приложимата нормативна уредба. Ръководството на Агенцията носи крайната отговорност по отношение на законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите.

9. При изготвянето на отчетите ръководството следва да извърши оценка на способността на Агенцията да продължи да работи като действащо предприятие, да оповестява, ако е приложимо, информация, свързана с принципа на действащо предприятие, и да използва счетоводно отчитане на база действащо предприятие.

10. Лицата, натоварени с общо управление, отговарят за контрола върху процедурата за финансово отчитане на организацията.

**Отговорност на одитора за извършване на одит на отчетите и на операциите, свързани с тях**

11. Целта на Сметната палата е да получи достатъчна увереност, че отчетите на Агенцията не са засегнати от съществени неточности и че свързаните с тях операции са законосъобразни и редовни. Въз основа на извършения одит Сметната палата също така следва да представи на Европейския парламент и на Съвета или на съответни други органи за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета Декларация за достоверност относно надеждността на отчетите, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. „Достатъчна увереност“ означава високо ниво на увереност, но това не представлява гаранция, че при одита винаги ще бъдат разкривани евентуалните съществени неточности или несъответствия с приложимата нормативна уредба, които могат да се дължат на измами или на грешки. Тези неточности или несъответствия се считат за съществени, ако може разумно да се очаква, че индивидуално или взети заедно могат да повлияят на икономическите решения, които потребителите ще вземат въз основа на тези отчети.

12. 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 операциите, свързани с отчетите. Избраните одитни процедури зависят от преценката на одитора, която се основава на оценка на риска от съществени неточности в отчетите и на риска от 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, необходим за изготвянето и вярното представяне на отчетите, както и за осигуряването на законосъобразност и редовност на операциите, свързани с отчетите, с оглед разработване на подходящи за обстоятелствата одитни процедури, но не с цел изразяване на становище относно ефективността на вътрешния контрол. Одитът включва също така оценка на уместността на използваните счетоводни политики и основателността на счетоводните разчети, направени от ръководството, както и оценка на цялостното представяне на отчетите.

13. В областта на приходите Сметната палата проверява субсидията, получена от Комисията, и прави преглед на процедурите на Агенцията за събиране на такси и други приходи, ако е приложимо.

14. В областта на разходите Сметната палата проверява операциите по извършване на плащания, след като разходите са били извършени, вписани и приети. Проверката на авансовите плащания се извършва, когато получателят на финансови средства представи доказателства за правилното им използване, а Агенцията приеме тези доказателства и уравни авансовото плащане през същата година или по-късно.

15. При изготвянето на настоящия доклад 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>(1)</sup>.

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

#### КОМЕНТАРИ ОТНОСНО ЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТТА И РЕДОВНОСТТА НА ОПЕРАЦИИТЕ

17. През 2016 г. Агенцията е получила и одобрила доставки на стойност от 2,8 млн. евро, без да е имало действащи бюджетни и правни задължения (договори) за тях. Такива са били създадени със задна дата, с цел да се осчетоводят покупки.

#### КОМЕНТАРИ ОТНОСНО ВЪТРЕШНИЯ КОНТРОЛ

18. В своя одитен доклад от юли 2016 г. Службата за вътрешен одит на Комисията (IAS) заключава, че цялостният модел и практическото прилагане на процесите гарантират, че Агенцията управлява информационните системи ШИС II, ВИС и Евродак по начин, който позволява продължителен и непрекъснат обмен на данни между националните органи, които ги използват. Без да посочва конкретни проблеми от сериозно естество, IAS все пак изразява мнение, че би могло да се работи по подобряването на ефективността на процесите, свързани с управлението на конфигурацията и на промените, управлението на въвеждането в експлоатация и тестването, управлението на проблемите, както и управлението на обслужването и на инцидентите. Агенцията и IAS са се споразумели относно план за предприемане на корективни действия.

#### КОМЕНТАРИ ОТНОСНО БЮДЖЕТНОТО УПРАВЛЕНИЕ

19. Размерът на пренесените бюджетни кредити, за които са поети задължения, е висок за дял II (административни разходи) — 5 млн. евро, или 63 % (2015 г. — 9 млн. евро, или 50 %). Те са свързани главно с услуги по поддръжка на сградите и консултантски услуги, които ще бъдат предоставени през 2017 г. Високият процент на пренесени бюджетни кредити за дейности през следващата година противоречи на принципа на ежегодност на бюджета.

#### КОМЕНТАРИ ОТНОСНО СПАЗВАНЕТО НА ПРИНЦИПА НА ДОБРО ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ И ОТНОСНО РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ДЕЙНОСТТА

20. През юни 2015 г. Агенцията е подписала договор за строителни услуги за сградата си в Страсбург на стойност 21,5 млн. евро. Като основен метод за плащане споразумението предвижда поетапни плащания. С цел да увеличи бюджетното потребление обаче, Агенцията е изменила договора през юли 2015 г., за да направи авансовите плащания предпочитания метод. До ноември 2016 г. Агенцията е платила пълната стойност по договора, въпреки че по-малко от половината от строителните работи са били завършени.

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

21. На една от срещите, проведена през 2016 г., представителят на Комисията в Управителния съвет на Агенцията е поставил въпроса за нарастващите разходи за поддръжка. Въпреки че има няколко обяснения за това, като например непрекъснатото развитие и увеличените функционални възможности на системите, Сметната палата установи случаи на възлагане на поръчки, при които Агенцията не е потърсила най-икономичното решение. Така например Агенцията е закупила нов софтуерен лиценз на стойност 4,6 млн. евро по рамков договор, без да провери дали изпълнителят по договора, който действа като посредник между Агенцията и потенциалните доставчици на софтуер, е намерил най-добрата ценова оферта.

22. През май 2016 г. Агенцията е подписала рамков договор с консорциум на стойност 194 млн. евро за по-нататъшната разработка и поддръжка на Визовата информационна система (ВИС) и на Системата за сравнение на биометричните данни (BMS) за максимален период от шест години. Договорът е възложен посредством процедура за обществена поръчка. Като главно изискване за приемане на оферентите е посочено наличието на търговски достъп до технологията BMS. Но тъй като компанията, която е разработила технологията BMS, не е задължена по договор да предоставя търговски достъп на заинтересованите оференти, имало е потенциален риск за конкурентоспособността на процедурата.

23. От името на Комисията е извършена външна оценка на Агенцията от март до декември 2015 г., а резултатите са представени в окончателния доклад за оценка през март 2016 г. В оценката се заключава, че Агенцията спомага за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието и изпълнява задачите си ефективно. С цел допълнително да подобрят оперативното управление, оценителите отправят 64 препоръки, седем от които се считат за критични и 11 много важни. Агенцията е подготвила план за изпълнение на препоръките. Този план е в процес на прилагане.

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

24. 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 Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 19 септември 2017 г.

*За Сметната палата*

Klaus-Heiner LEHNE

*Председател*

---

## ПРИЛОЖЕНИЕ

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

| Година  | Коментари на Сметната палата                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Етап на изпълнение на корективните действия<br>(Завършени/Текущи/Предстоящи/Няма данни) |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| 2013 г. | Съгласно учредителния регламент на Агенцията държавите, асоциирани към изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген, и на мерките, свързани с „Евродак“, следва да участват с вноса в бюджета на Агенцията. Въпреки че асоциираните към Шенген държави вече са използвали управляваните от Агенцията системи, преговорите на Комисията все още не бяха приключили през 2013 г.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Текущи                                                                                  |
| 2014 г. | Обръщане на внимание във връзка с надеждността на отчетите<br><br>Без да противоречи на изразеното в точка 8 становище, Сметната палата обръща внимание на записаните в отчетите на Агенцията стойности на Шенгенската информационна система (ШИС II), Визовата информационна система (ВИС) и системите „Евродак“. Оперативното управление на тези системи представлява основна задача на Агенцията. При отсъствие на надеждна и пълна информация относно общия размер на разходите за разработването на тези системи, те са вписани в отчетите на Агенцията с техните нетни балансови стойности съгласно ведомостите на Комисията и са актуализирани в края на годината (приблизително 6,6 млн. евро към датата на прехвърлянето и 2,1 млн. евро към 31 декември 2014 г.). Тези стойности се отнасят предимно до хардуерните и стандартизираните софтуерни компоненти и не включват разходите за разработка на софтуер (вж. бел. 6.3.1 към годишните отчети на Агенцията). | Завършени                                                                               |
| 2015 г. | Агенцията е подписала рамков договор на стойност два милиона евро за организиране на поръчки от изпълнител на договора (услуги по организиране на поръчки). Поръчките са свързани с обучение, коучинг и образователни услуги от външни доставчици (обучителни услуги). За всяка конкретна заявка изпълнителят по договора търси подходящи обучителни услуги и предлага съответна оферта, като начислява такса за своите услуги по организирането на поръчката (надбавка). В рамковия договор обаче не се споменава, че услугите по организиране на поръчки следва да са в съответствие с разпоредбите относно поръчките, съдържащи се във финансовите правила на Агенцията. Следователно съществуващата процедура по представяне на оферти за одобрение от Агенцията не гарантира, че услугите се предоставят в съответствие с изискванията на финансовите правила.                                                                                                         | Предстоящи                                                                              |
| 2015 г. | Поканата за изразяване на интерес и предварителният подбор на кандидатите за участие в процедура на договаряне на стойност приблизително 20 млн. евро е била организирана без оправомощаване от разпоредителя с бюджетни кредити.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Няма данни                                                                              |

| Година  | Коментари на Сметната палата                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Етап на изпълнение на корективните действия<br>(Завършени/Текущи/Предстоящи/Няма данни) |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| 2015 г. | По дял II (административни разходи) са прехвърлени 9 млн. евро бюджетни кредити, за които са поети задължения, или 50 % от общия размер на бюджетните кредити (2014 г. — 15 млн. евро, или 87 %). Пренесените бюджетни кредити се отнасят до голям договор за разширение на сградата в Страсбург (4,6 млн. евро), както и до услуги по многогодишни договори.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Няма данни                                                                              |
| 2015 г. | Все още не са сключени споразумения с асоциираните към Шенген държави (Швейцария, Лихтенщайн, Исландия и Норвегия), които да определят подробни правила за участието им в работата на Агенцията, включително разпоредби относно правото на глас и приноса им във финансирането на бюджета на Агенцията. В отсъствието на такива споразумения, асоциираните към Шенген държави участват във финансирането на дял III (оперативни разходи) от бюджета на Агенцията съгласно клауза в споразуменията за асоцииране, подписани с ЕС. Те обаче все още не участват във финансирането на дейности по дялове I и II (заплати и други административни разходи) от бюджета на Агенцията. | Текущи                                                                                  |
| 2015 г. | Одитираните процедури за обществени поръчки показват, че Агенцията се е ангажирала с рамкови договори или преговори само с един изпълнител, без да формулира ясно изискваните услуги. Това ограничава конкуренцията и увеличава зависимостта от изпълнителя. Агенцията следва да сключи споразумения с различни доставчици или да определи изискваните услуги по-точно, когато това е възможно.                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Предстоящи                                                                              |

**ОТГОВОР НА АГЕНЦИЯТА**

17. Процедурите бяха избрани във връзка със спешни оперативни изисквания, както и в отговор на бързо увеличаващите се потребности за съхранение на държавите членки.

18. Агенцията взема под внимание коментара на Палатата. Планът за действие в тази връзка, одобрен от eu-LISA и IAS, е в процес на изпълнение.

20. Размерът на пренесените бюджетни кредити за дялове 1 и 2 се преразглежда непрекъснато и с течение на времето се предвижда да бъде намален до стриктно необходимия минимум и само когато операцията е обоснована.

Като показател за резултатите от дейността, от пренесените за 2016 г. 19 551 594,31 EUR едногодишни бюджетни кредити бяха анулирани само 474 015,04 EUR (2,42 %).

21. Предвиденият за плащания механизъм отговаряше на бюджетните ограничения с оглед на пълното усвояване на бюджетните кредити от C1 и C2 съгласно правилата за година n+1, които уреждат едногодишните бюджетни кредити.

Плащанията по предварителното финансиране бяха свързани със съответстваща финансова гаранция и отпускани съгласно напредъка на строителните работи, с което се намалява рискът за Агенцията. В допълнение към финансовите гаранции изпълнителят издаде и гаранция от 5 % за изпълнен резултат. Гаранцията за резултат е изрично свързана с изпълненията на договорните задължения.

22. Във връзка с разширението на услугите за поддръжка на компонентите на ВИС беше оценено, че от техническа или от икономическа гледна точка не е възможно предвидените промени да бъдат отделени от основния договор. В това отношение трябва да се отбележи, че WCC е собственик на правата върху интелектуалната собственост за търсачката Elise. Поради това всеки друг оператор би представлявал подизпълнител на WCC и съответно в невъзможност да предостави икономически по-изгодна оферта. Освен това SC 14 засягаше не само постоянните лицензи за WCC Elise, но също така и последващата им поддръжка, която не би могла да бъде предоставена на друг оператор, без да се компрометира цялостната отговорност на изпълнителя MWO за поддръжката на ВИС.

В допълнение се отбелязва, че придобиването на безсрочни лицензи за WCC Elise доведе до значителни спестявания за Агенцията в дългосрочен план, които се изчисляват в размер на 402 243,22 EUR за четиригодишен период.

На последно място се отбелязва, че в специалните условия на член I.19.1 от рамковия договор е предвидена клаузата „най-предпочитан клиент“, която допълнително защитава финансовия интерес на Агенцията при снабдяване с хардуер или софтуер от изпълнителя.

23. Агенцията признава идентифицирания от Палатата потенциален риск, но смята, че той не се е реализирал, тъй като нито един от икономическите оператори не е възразил във връзка с достъпа до технологията. Поради това сме достатъчно убедени, че споразумението беше спазено.

24. Агенцията взема предвид коментара на Палатата и потвърждава, че одобреният план за действие е в процес на изпълнение.