



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.12.2011  
KOM(2011) 857 wersja ostateczna

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**na temat osiągniętych wyników oraz jakościowych i ilościowych aspektów realizacji  
Funduszu Granic Zewnętrznych w latach 2007–2009 (sprawozdanie przedstawione  
zgodnie z art. 52 ust. 3 lit. b) decyzji Rady 574/2007/WE z dnia 23 maja 2007 r.)**

# SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

na temat osiągniętych wyników oraz jakościowych i ilościowych aspektów realizacji Funduszu Granic Zewnętrznych w latach 2007–2009 (sprawozdanie przedstawione zgodnie z art. 52 ust. 3 lit. b) decyzji Rady 574/2007/WE z dnia 23 maja 2007 r.)

## 1. WPROWADZENIE

Na lata 2007–2013 Unia Europejska utworzyła program ogólny „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, na który w ramach obecnego programowania przydzielono sumę 4 032,23 mln EUR. Składa się on z czterech funduszy, a jego celem jest sprawiedliwe rozdzielanie pomiędzy państwa członkowskie obowiązków związanych z obciążeniem finansowym powstałym wskutek wprowadzenia zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami Unii oraz wskutek wdrożenia wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej<sup>1</sup>.

Jednym z tych czterech funduszy jest Fundusz Granic Zewnętrznych<sup>2</sup>, ustanowiony na lata 2007–2013 i dysponujący pulą środków finansowych w wysokości 1 820 mln EUR. Kwotę tę uzupełniają składki państw stowarzyszonych z Schengen – Norwegii, Islandii, Szwajcarii i Liechtensteinu, które uczestniczą w Funduszu od 2010 r.

Tabela 1: Fundusz Granic Zewnętrznych – budżet UE na lata 2007–2013

Budżet w tys. EUR	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**	Łącznie
Budżet UE	170 000	169 500	185 500	207 500	253 500	349 100	481 200	1 816 300
Składki państw stowarzyszonych	-	-	-	23 417*	16 262	21 018	28 971	88 668
Łącznie	170 000	169 500	185 500	230 917	268 762	370 118	510 171	1 904 968

\* Kwota ta obejmuje składki za 2009 i 2010 r.

\*\* Dane za 2013 r. są danymi szacunkowymi

Akt podstawowy ustanawiający Fundusz zawiera wymóg, by Komisja przedkładała sprawozdanie okresowe na temat osiągniętych wyników oraz jakościowych i ilościowych aspektów realizacji Funduszu<sup>3</sup>.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono wyniki osiągnięte w ramach programów rocznych 2007–2009, zgromadzone w oparciu o sprawozdania państw członkowskich złożone w drugiej połowie 2010 r.<sup>4</sup> i uzupełnione o informacje dostępne Komisji w pierwszym kwartale

<sup>1</sup> COM(2005)123 wersja ostateczna.

<sup>2</sup> Decyzja nr 574/2007/WE, Dz.U. L 144 z 6.6.2007, s. 22.

<sup>3</sup> Artykuł 52 ust. 3 lit. b) decyzji nr 574/2007/WE

<sup>4</sup> Zestawienie oraz sprawozdania krajowe można znaleźć pod adresem [http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/borders/funding\\_borders\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/borders/funding_borders_en.htm).

2011 r. Wyniki te mają charakter okresowy i oczekują na zatwierdzenie w ramach sprawozdań końcowych na temat realizacji programów<sup>5</sup>.

Sprawozdanie dostarcza również materiału do procesu refleksji na temat przyszłych instrumentów.

## 2. CEL I ZAKRES FUNDUSZU

Ogólnym celem Funduszu jest udzielenie wsparcia państwom Schengen w wypełnieniu jednego z kluczowych obowiązków wynikających z dorobku Schengen, a mianowicie zapewnienia sprawnych i jednolitych kontroli granic zewnętrznych na wysokim poziomie. Przyczynia się on też do rozwoju wspólnej polityki wizowej, z jednej strony walcząc z nielegalną imigracją, z drugiej zaś ułatwiając legalne podróże do państw członkowskich. Ponieważ wszystkie państwa członkowskie strefy Schengen korzystają ze swobodnego przepływu osób, każde państwo członkowskie znajdujące się w tej strefie jest zainteresowane tym, by kontrole na granicach zewnętrznych przeprowadzane przez inne państwa odpowiedzialne za te granice były skuteczne. Stąd też wysoki poziom kontroli na granicach zewnętrznych jest koniecznym następstwem swobodnego przepływu osób w UE.

Fundusz Granic Zewnętrznych wszedł w życie w nowym kontekście geopolitycznym, zaistniałym w wyniku rozszerzenia Unii Europejskiej w 2004 r. oraz po decyzji o zniesieniu granic wewnętrznych i poszerzeniu strefy Schengen o 9 państw członkowskich w grudniu 2007 r., co spowodowało zmianę położenia granic zewnętrznych, znosząc część zewnętrznych granic lądowych (głównie w Niemczech i Austrii) oraz wprowadzając nowe fizyczne granice zewnętrzne wymagające ochrony ze strony innych państw Schengen.

Fundusz Granic Zewnętrznych jest odpowiedzią na kwestie wynikające z tego nowego kontekstu i wprowadza w życie mechanizm dzielenia odpowiedzialności za zarządzanie granicami między wszystkie uczestniczące państwa członkowskie zgodnie z zasadą solidarności.

Dlatego też Fundusz przyczynia się do realizacji kluczowych celów politycznych UE w obszarze zarządzania granicami i wiz:

- osiągnięcia sprawnych i ujednoczonych kontroli granic zewnętrznych na wysokim poziomie poprzez wzmocnienie **zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi**;
- wsparcia dla opracowania, przygotowania, wdrożenia i koordynowania **wielkoskalowych systemów informatycznych** oraz zarządzania nimi; systemy te są niezbędne dla skuteczności **odpraw granicznych, kontroli migracji i procedur wizowych**, w szczególności w odniesieniu do systemu informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) oraz wizowego systemu informacyjnego (VIS), w tym ich aspektów biometrycznych;
- dalszego rozwoju **wspólnej polityki wizowej**, która ułatwia przemieszczanie się osób podróżujących legalnie, służy rozwiązywaniu problemu nielegalnej imigracji,

---

<sup>5</sup> Artykuł 51 aktu podstawowego.

pozwała walczyć z oszustwami wizowymi i poprawia lokalną współpracę konsularną.

W latach 2007–2009 w Funduszu uczestniczyły 23 państwa członkowskie. Nie uczestniczą w nim Zjednoczone Królestwo i Irlandia. Zgodnie z protokołem w sprawie stanowiska Danii kraj ten podjął decyzję o dołączeniu do Funduszu. W oparciu o Akt przystąpienia do UE w okresie 2007–2009 Bułgaria i Rumunia korzystały z instrumentu finansowego Schengen II (część instrumentu przepływu środków pieniężnych i instrumentu finansowego Schengen dotycząca Schengen) w ramach przygotowań do przystąpienia tych państw do strefy pozbawionej granic wewnętrznych. Charakter wydatków w ramach tego instrumentu korespondował zasadniczo z wydatkami kwalifikowalnymi w ramach Funduszu. Dlatego też Bułgaria i Rumunia zaczęły uczestniczyć w Funduszu dopiero po jego wygaśnięciu, czyli od 2010 r. Również trzy państwa stowarzyszone, tj. Norwegia, Islandia i Szwajcaria, uczestniczą w Funduszu dopiero od 2010 r.

Fundusz jest wdrażany głównie przez państwa członkowskie<sup>6</sup> w ramach **metody zarządzania dzielonego**. Na podstawie strategicznych wytycznych UE oraz w porozumieniu z Komisją każde państwo-beneficjent przygotowało wieloletnią strategię programowania dotyczącą wykorzystania zasobów przydzielonych w ramach Funduszu. Strategia pełni funkcję ram dla wdrażania działań poprzez programy roczne. Programy roczne wskazują działania, które mają zostać wdrożone w państwach członkowskich, określając ich cel i zakres, beneficjentów, oczekiwane wyniki i pulę środków finansowych. Programy roczne muszą być spójne ze strategią zawartą w programie wieloletnim.

Działania wdrożone przez państwa członkowskie są współfinansowane przez Fundusz w ramach pięciu priorytetów określonych w wytycznych UE<sup>7</sup>: 1) stopniowe tworzenie wspólnego zintegrowanego systemu zarządzania granicami (infrastruktura i wyposażenie, kontrole graniczne); 2) krajowe składniki europejskiego systemu nadzoru nad granicami zewnętrznymi oraz stałej Europejskiej Sieci Patrolowej na południowych granicach morskich; 3) wydawanie wiz i działania w celu zaradzenia problemowi nielegalnej imigracji (urzędy konsularne i współpraca konsularna); 4) systemy informatyczne niezbędne dla wdrożenia instrumentów prawnych UE (SIS, VIS) oraz 5) efektywne i sprawne stosowanie dorobku prawnego UE w dziedzinie granic zewnętrznych i wiz (kodeks graniczny Schengen, kodeks wizowy, szkolenia, analiza ryzyka, wspólny podstawowy program).

Wysokość wkładu Funduszu w projekty w państwach członkowskich określono na 50 % całości kosztów działania, a w przypadku państw członkowskich objętych Funduszem Spójności oraz działań odzwierciedlających szczególne priorytety zawarte w wytycznych – na 75 %.

W ramach programu dla Litwy zapewniono wsparcie na wdrożenie przez Litwę **specjalnego programu tranzytowego** dla obywateli Federacji Rosyjskiej podróżujących po terytorium UE do obwodu kaliningradzkiego i z tego obwodu. Specjalny program tranzytowy zapewnia wsparcie w celu zrekompensowania zarzuconych opłat uiszczanych za wydawanie wiz tranzytowych oraz dodatkowych kosztów poniesionych w związku z wdrażaniem programu w zgodzie z protokołami do Aktu przystąpienia do UE oraz konkretnymi priorytetami w akcie

---

<sup>6</sup> Termin ten użyty ogólnie w dalszej części w odniesieniu do Funduszu oznacza zarówno państwa członkowskie, jak i państwa stowarzyszone.

<sup>7</sup> Dz.U. L 233 z 5.9.2007, s. 3.

podstawowym. W latach 2007–2010 każdego roku udostępniano 15 mln EUR. W latach 2011–2013 każdego roku udostępniane jest 16 mln EUR. Fundusz jest instrumentem następczym w stosunku do specjalnego programu tranzytowego dla obwodu kaliningradzkiego (2004–2006), w ramach którego Litwa otrzymała 40 mln EUR na wdrożenie systemu.

Oprócz wkładu w programy krajowe na **działania wspólnotowe**, których zasadniczym celem jest wsparcie polityki wizowej oraz działań w sytuacjach nadzwyczajnych na granicach zewnętrznych, można zarezerwować do 6 % dostępnych zasobów Funduszu. Projekty są realizowane w ramach metody zarządzania bezpośredniego, zaś wkład z Funduszu może wynieść maksymalnie 90 % całości kosztów kwalifikowalnych działania.

Dodatkowo corocznie udostępnia się do 10 mln EUR na **działania szczególne** ukierunkowane na wyeliminowanie niedoskonałości na strategicznych przejściach granicznych. Wkład Funduszu nie może przekroczyć 80 % całości kwalifikowalnych kosztów działania. Środki te mają uzupełnić działania przeprowadzane w ramach krajowych programów rocznych. Podczas gdy programy dopuszczają większy zakres interwencji strategicznych, działania szczególne są zarezerwowane na potrzeby powstające na konkretnych odcinkach granic, zidentyfikowanych w analizie ryzyka przeprowadzonej przez agencję Frontex. Pomoc finansowa UE może być stosowana przez okres maksymalnie 6 miesięcy.

### **3. WKŁADY UNII W LATACH 2007–2009**

#### **3.1. Zasoby UE udostępnione państwom członkowskim i dopasowane finansowanie krajowe**

Cała pula środków finansowych na roczny program każdego państwa członkowskiego jest definiowana w oparciu o szczególne i obiektywne kryteria, które odzwierciedlają sytuację państwa członkowskiego w odniesieniu do obowiązków podjętych w imieniu Unii lub dla jej ogólnej korzyści w danym obszarze polityki. Aby zastosować te kryteria, wykorzystuje się dane ilościowe odzwierciedlające wysiłki ponoszone przez każde państwo członkowskie, takie jak długość chronionych granic zewnętrznych i liczba osób przekraczających te granice, liczba urzędów konsularnych oraz obciążenie pracą niezbędne do zarządzania wizami<sup>8</sup>.

Zasoby dostępne w ramach Funduszu zwiększane są co roku (zob. tabela 1). W okresie sprawozdawczym prawie 30 % całości puli środków finansowych Funduszu udostępniono na działania wdrażane zarówno w ramach zarządzania dzielonego, jak i bezpośredniego – w sumie 525 mln EUR.

---

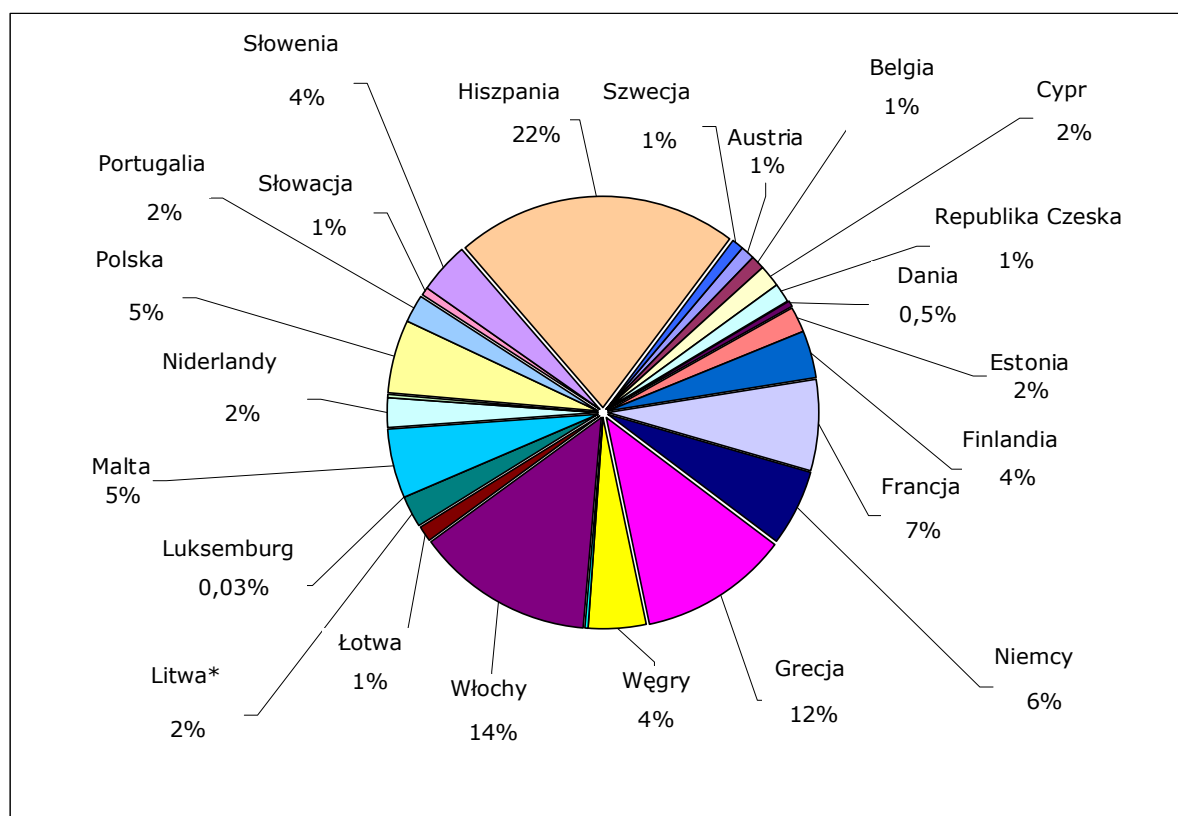
<sup>8</sup> Dalsze informacje na temat zastosowania kryteriów dystrybucji zasobów pomiędzy państwa członkowskie w ramach Funduszu Granic Zewnętrznych, Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów można znaleźć w dokumentach COM (2011)448 i SEC (2011)0940.

Tabela 2: Budżet UE na Fundusz Granic Zewnętrznych 2007–2009

Przydział środków z Funduszu Granic Zewnętrznych w tys. EUR	2007	2008	2009
Państwa członkowskie łącznie	144 800	134 330	154 872
Specjalny program tranzytowy	15 000	15 000	15 000
Działania wspólnotowe	10 200	10 170	5 628
Działania szczególne	0	10 000	10 000
<b>ŁĄCZNIE</b>	<b>170 000</b>	<b>169 500</b>	<b>185 500</b>
Łącznie 2007–2009	<b>525 000</b>		
% sumy za lata 2007–2009	28 %		

W ciągu pierwszych trzech lat zatwierdzono 69 programów rocznych, angażując zasoby unijne w kwocie ponad 434 mln EUR.

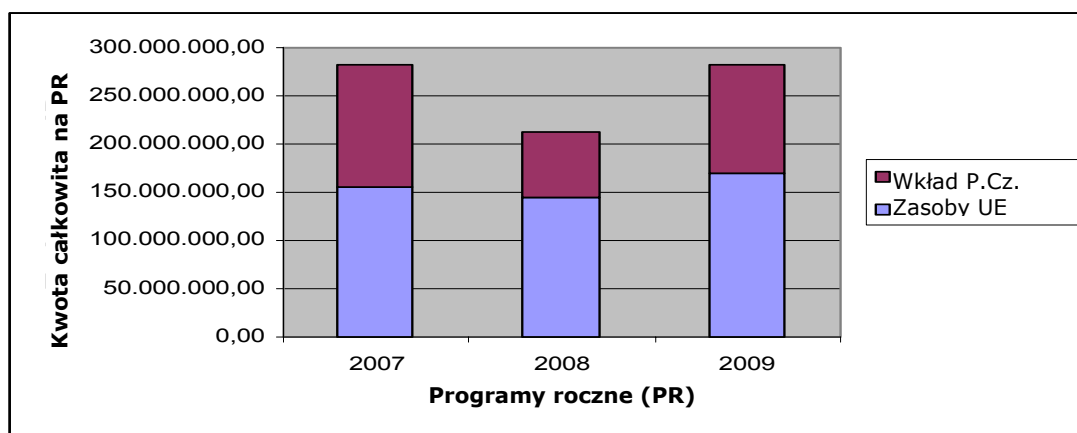
Wykres 1: Zasoby UE na programy krajowe w latach 2007–2009



- **Główni beneficjenci to Hiszpania (94,4 mln EUR), Włochy (59,8 mln EUR) i Grecja (50,7 mln EUR). Ich całkowity przydział wyniósł prawie 50 % sumy dla wszystkich uczestniczących państw członkowskich.**

- Jeśli uwzględni się kwoty przeznaczone na **specjalny program tranzytowy**, całkowity przydział dla **Litwy** na lata 2007–2009 wyniósł 55,4 mln EUR, czyniąc Litwę trzecim co do wielkości beneficjentem, zajmującym miejsce przed Grecją.
- Pod względem przydzielonych zasobów finansowych poniższe siedem państw członkowskich uzyskało 3–7 % całkowitego przydziału za lata 2007–2009, w związku z czym można je uznać za **beneficjentów średniej wielkości**: Francja (30,3 mln EUR), Niemcy (24,5 mln EUR), Polska (23,8 mln EUR), Malta (22,8 mln EUR), Węgry (19,4 mln EUR), Finlandia (16,4 mln EUR) i Słowenia (16,1 mln EUR).
- Pozostałe państwa członkowskie otrzymały 0,03–2 % przydziałów i można je sklasyfikować jako **małych beneficjentów**: Austria (4,5 mln EUR), Belgia (5,2 mln EUR), Cypr (7,5 mln EUR), Dania (2,1 mln EUR), Estonia (8,8 mln EUR), Luksemburg (0,14 mln EUR), Łotwa (5,3 mln EUR), Niderlandy (9,8 mln EUR), Portugalia (9,3 mln EUR), Republika Czeska (5,6 M €), Słowacja (3,4 mln EUR) i Szwecja (4,1 mln EUR).

Wykres 2: Zasoby UE i dopasowane finansowanie krajowe w latach 2007–2009



Na lata 2007, 2008 i 2009 państwa członkowskie zaplanowały **dopasowane finansowanie** w wysokości odpowiednio 125,9 mln EUR, 68,3 mln EUR i 111,7 mln EUR. Zasoby przydzielone na pomoc techniczną w zarządzaniu Funduszem w państwach członkowskich wyniosły odpowiednio 6 mln EUR, 6,5 mln EUR i 6,6 mln EUR.

Jeśli chodzi o współczynnik wydatkowania, zgłoszony w trakcie 2010 r., ogólne zużycie środków przez państwa członkowskie w pierwszych latach było wysokie (ok. 90 % w 2007 i 2008 r.). W 2009 r. wartość współczynnika wyniosła 70 %, ale sprawozdawczość nie objęła całego okresu wdrażania. Kilku głównych beneficjentów, takich jak Hiszpania, Litwa czy Malta, regularnie wykorzystywało całość przydziału. W przypadku Włoch i Grecji stawki były niższe (90 % oraz 60–70 %).

### 3.2. Zasoby UE zarezerwowane na działania wspólnotowe i działania szczególne

Na wdrożenie działań wspólnotowych w okresie sprawozdawczym przeznaczono 13 591 710 EUR. Kwota ta obejmuje 14 projektów dotyczących współpracy między państwami członkowskimi w odniesieniu do urzędników łącznikowych ds. imigracji oraz 4 projektów dotyczących utworzenia wspólnych ośrodków przyjmowania wniosków wizowych w państwach trzecich. Działania te zaplanowano w celu zapewnienia skoordynowanego

wdrożenia wspólnej polityki wizowej na poziomie lokalnym przy jednoczesnym podziale obowiązków i łączeniu zasobów. Jednym z przykładów ulepszonej współpracy w tym obszarze jest projekt „Schengen House” w Kinszasie, przygotowany przez Belgię we współpracy z Portugalią. Umożliwił on wspólne korzystanie z zasobów, wskutek czego spadły koszty obsługi wizowej. Tego rodzaju projekty ułatwiają i poprawiają wdrażanie europejskiej polityki wizowej oraz przecierają szlaki dla innych państw członkowskich w zakresie ukierunkowywania polityki na osiągnięcie celów programu sztokholmskiego dotyczących intensyfikacji regionalnej współpracy konsularnej. Zapobiegają oszukańczemu wydawaniu wiz i zapewniają rozpęd niezbędny do przejścia do nowego etapu rozwoju wspólnej polityki wizowej, uwzględniając kompetencje państw członkowskich w tym obszarze.

Przeprowadzono również badania na temat koncepcji infrastruktury nadzoru granic, bezpiecznej sieci komunikacji i obrazu wywiadowczego sytuacji na przedpolu granicy w ramach europejskiego systemu nadzoru granic (EUROSUR), współpracy między strażami granicznymi i administracjami celnymi na granicach zewnętrznych UE oraz elektronicznego systemu zezwoleń na podróż (ESTA).

W latach 2008–2009 na działania szczególnie współfinansowane na odcinkach granic we Włoszech, Grecji, na Malcie i w Hiszpanii, które określono w ocenach Frontexu jako obciążone największym ryzykiem, przeznaczono 18 397 314 EUR. Środki te zwiększają możliwości państw członkowskich, które stawiają czoła rosnącemu napływowi imigrantów. Przykładowo we Włoszech w celu zmniejszenia presji na granicach morskich zatrudniono między innymi multidyscyplinarne zespoły (obejmujące językoznawców i psychologów) oraz zastosowano wyposażenie, aby ułatwić identyfikację migrantów. W Grecji dokonano zakupu motocykli patrolowych celem zwiększenia zdolności w zakresie nadzoru w Greckiej Straży Wybrzeża wzdłuż brzegów wschodniej części Morza Egejskiego. Grecja planuje również wdrożenie projektu, którego celem jest utworzenie zintegrowanego systemu nadzoru na konkretnym fragmencie granicy z Turcją.

## 4. PRZYGOTOWANIE WDROŻENIA W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

### 4.1. Uruchomienie Funduszu

Komisja przyjęła **przepisy wykonawcze** w odniesieniu do Funduszu<sup>9</sup>, wspólne dla wszystkich czterech funduszy, celem zapewnienia zharmonizowanego stosowania oraz ustanowienia wspólnych modeli programowania i sprawozdawczości. W przepisach określono procedury wyboru oraz kryteria kwalifikowalności wydatków poniesionych w ramach Funduszu. Innym istotnym elementem wytycznych jest przygotowanie w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi **poradnika nt. kwalifikowalności**, zawierającego praktyczne przykłady i najlepsze praktyki zarządzania projektem. Zorganizowano sesje informacyjne dotyczące zasad kwalifikowalności wydatków, a poradnik był regularnie aktualizowany. Dalsze ogólne wskazówki przedstawiono na posiedzeniach „**Komitetu SOLID**” oraz podczas trzech **konferencji** na temat funduszy (w 2008 r. na temat funduszy w perspektywie ogólnej, zaś w 2009 r. na temat instytucji audytowych oraz programowania i oceny).

---

<sup>9</sup> Decyzja nr 458/2008/WE, Dz.U. L 167 z 27.6.2008, s. 135.



#### 4.2. Poświadczenie wiarygodności co do prawidłowości i legalności wydatkowania

O ile państwa członkowskie odpowiadają za zarządzanie funduszami w ramach programów, o tyle Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za ogólne ramy prawne oraz za wdrożenie budżetu UE. Odpowiedzialność tę realizuje się poprzez delegowanie konkretnych zadań na państwa członkowskie, z zastrzeżeniem niezbędnego nadzoru i sprawozdawczości. W tym kontekście państwa członkowskie są odpowiedzialne za przygotowanie **systemu zarządzania i kontroli** zgodnie z wymogami zawartymi w akcie podstawowym.

Państwa członkowskie powołały 1) instytucję odpowiedzialną, która odpowiada za zarządzanie programem i w miarę potrzeb jest wspierana przez instytucję delegowaną, 2) instytucję audytową, odpowiedzialną za weryfikację skutecznego działania systemu zarządzania i kontroli oraz 3) instytucję certyfikującą, odpowiedzialną za poświadczenie deklaracji wydatków przed ich przesłaniem do Komisji. Łącznie organy te odpowiadają za zapewnianie należytego zarządzania finansami funduszy przypisanymi danemu państwu członkowskiemu.

Ogólną zasadą jest to, że państwa członkowskie decydują się umiejscowić instytucję odpowiedzialną i instytucję certyfikującą w ramach jednego organu, zaś instytucję audytową w ramach innego. Wybór taki wynika z faktu, że Fundusz – ze względu na swój zakres i charakter – jest wdrażany głównie przez organy publiczne, które często są umiejscowione w tej samej jednostce, co organy zarządzające Funduszem, bądź też pod egidą takich organów. W takich przypadkach przepisy wykonawcze wymagają wzmocnienia niezależności instytucji audytowej – najlepszą praktyką jest umiejscowienie jej poza tą jednostką.

Zazwyczaj państwa członkowskie lokowały instytucję odpowiedzialną w ministerstwie spraw wewnętrznych (wszystkie państwa członkowskie poza FR, EL i NL, DE, DK, LU i SE). Dziewięć państw członkowskich mianowało instytucje odpowiedzialne wyłącznie za wdrażanie Funduszu Granic Zewnętrznych, zaś czternaście zdecydowało się utworzyć instytucje wspólne dla co najmniej dwóch funduszy programu ogólnego.

Opisy systemów zostały sprawdzone pod względem zgodności z aktem podstawowym przed dokonaniem pierwszych płatności. Z badania opisów, audytów systemu oraz innych dostępnych informacji dotyczących wdrażania Funduszu wynika, że większość państw członkowskich posiada stabilne systemy. „Opinie bez zastrzeżeń” wydano w odniesieniu do 15 opisów systemów; 8 państw członkowskich otrzymało „opinie z zastrzeżeniami i ograniczeniami” i zalecono im dokonanie przeglądu niektórych części opisów. Uznano, że zidentyfikowane słabe punkty miały ograniczony wpływ. Dotyczyło to w szczególności poświadczenia niezależności instytucji audytowej w przypadku, w którym Fundusz wdrażano „metodą organu wdrażającego” (gdy cechy działania nie pozostawiają wyboru co do jednostki je wdrażającej lub też ze względu na monopol *de iure* lub *de facto* ze strony potencjalnego beneficjenta).

Ponadto w latach 2008–2010 przeprowadzono audyty systemu w 14 państwach członkowskich. Stwierdzono, że większość systemów funkcjonowała odpowiednio, jednak w przypadku niektórych konieczne były ulepszenia. Państwom członkowskim zalecono w szczególności sformalizowanie wyznaczania instytucji, wzmocnienie praktyk dokumentowania procedur wyboru projektu oraz terminowe podpisywanie porozumień z poszczególnymi beneficjentami projektów.

Komisja przeprowadziła szereg misji celem zweryfikowania zgodności i wykonania celów programu. Działania związane z monitorowaniem zostały w praktyce rozpoczęte w 2009 r. Kontynuowano je w latach kolejnych.

#### 4.3. Definiowanie krajowych strategii wykorzystywania zasobów UE

W programach wieloletnich państwa członkowskie określiły sytuacje w tych państwach w zakresie struktury instytucjonalnej, strategii oraz wymogów krajowych i wyzwań na przyszłość. To działanie w ramach programów wieloletnich umożliwiło systematycznie zdefiniowanie sposobu spełnienia tych wymogów. Zachęciło również do planowania w dłuższej perspektywie wieloletnich inwestycji na poziomie państw członkowskich i pozwoliło kluczowym organom publicznym połączyć i zintegrować wspólne wysiłki na rzecz zidentyfikowania długo- i średnioterminowych celów strategicznych.

Państwa członkowskie wskazały, że w kontekście stale zmieniającego się napływu imigrantów oraz zmiennego zapotrzebowania związanego z technologią i bezpieczeństwem, a także biorąc pod uwagę dostępne krajowe zasoby i struktury, właściwe spełnianie wymogów UE dotyczących kontroli granicznych i zarządzania wizami stanowi znaczne wyzwanie. Uwzględniając te potrzeby, projekty UE dotyczące dwóch wielkoskalowych systemów informatycznych, a także konieczność zapewnienia zgodności z nowym prawodawstwem UE w tym obszarze, w ramach programów wieloletnich zidentyfikowano następujące cele:

Priorytet	Kluczowe cele / Przewidziane kwoty / Zainteresowane państwa członkowskie
<b>1: stopniowe tworzenie wspólnego zintegrowanego systemu zarządzania granicami</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wzmocnienie kontroli granicznej: modernizacja infrastruktury, środków transportu i wyposażenia na potrzeby odpraw i nadzoru</li> <li>• poprawa koordynacji na poziomie krajowym oraz między państwami członkowskimi poprzez systemy ICT umożliwiające wymianę informacji w czasie rzeczywistym</li> <li>• środki transportu i wyposażenie wykorzystywane we współpracy operacyjnej z Frontexem</li> </ul> <p style="margin-top: 10px;">Kwota: 543 697 746,36 EUR</p> <p style="margin-top: 5px;">Wszystkie zainteresowane państwa członkowskie (23)</p>
<b>2: krajowe składniki europejskiego systemu nadzoru nad granicami zewnętrznymi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zwiększenie zdolności w zakresie nadzoru granic pod względem infrastruktury i wyposażenia</li> <li>• łączenie i integrowanie istniejących systemów komunikacji w jeden kompleksowy system nadzoru</li> <li>• utworzenie krajowych centrów koordynacji jako przyszłych węzłów sieci EUROSUR</li> </ul> <p style="margin-top: 10px;">Kwota: 797 829 115,38 EUR</p>

	Zainteresowane państwa członkowskie: BE, EE, FR, EL, HU, IT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, ES, SE (14)
<b>3: wydawanie wiz i działania w celu zaradzenia problemowi nielegalnej imigracji</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ulepszenie procesu obsługi wizowej: inwestycje w infrastrukturę i wyposażenie, w szczególności w urządzenia do pobierania danych biometrycznych, co ułatwia proces sprawdzania wiz i zwiększa skuteczność walki z niewłaściwym wykorzystaniem wiz i nadużyciami wizowymi</li> <li>• poprawa bezpieczeństwa w konsulatach poprzez inwestycje w infrastrukturę i wyposażenie</li> <li>• skuteczniejsza walka z oszustwami dotyczącymi dokumentów przy użyciu nowoczesnego wyposażenia służącego do wykrywania oraz rozmieszczenie doradców ds. dokumentów</li> <li>• poprawa współpracy konsularnej z innymi państwami członkowskimi, dzielenie się zasobami i ich łączenie, w tym poprzez tworzenie wspólnych ośrodków przyjmowania wniosków wizowych</li> <li>• lepsze zarządzanie przepływami migracyjnymi obywateli państw trzecich do strefy Schengen poprzez rozmieszczenie urzędników łącznikowych ds. informacji i wzmocnienie sieci tych urzędników we współpracy z innymi państwami członkowskimi</li> </ul>
	<p>Kwota: 64 868 225,91 EUR</p> <p>Zainteresowane państwa członkowskie: AT, BE, CY, CZ, DE, DK, EL, ES, FI, IT, LU, HU, MT, NL, PL, SE, SI (17)</p>
<b>4: systemy informatyczne w dziedzinie granic zewnętrznych i wiz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• opracowanie, testowanie i dostosowanie krajowych komponentów wizowego systemu informacyjnego (NVIS), w tym instalowanie bezpiecznych połączeń pomiędzy urzędami konsularnymi, przejściami granicznymi i jednostkami centralnymi VIS</li> <li>• opracowanie przejściowego systemu SIS One4All, a następnie testowanie i instalowanie krajowych komponentów systemu informacyjnego Schengen drugiej generacji (NSIS II) oraz migracja z SIS I / SIS One4All do SIS II</li> <li>• dalszy rozwój systemów automatycznego transferu danych dotyczących pasażerów</li> <li>• poprawa koordynacji przepływów informacji dzięki</li> </ul>

	nowoczesnej technologii komunikacji
	Kwota: 191 379 999,30 EUR
	Wszystkie zainteresowane państwa członkowskie (23)
<b>5: skuteczne i sprawne stosowanie wspólnotowego dorobku prawnego w dziedzinie granic zewnętrznych i wiz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• szkolenia i seminaria dla straży granicznej i urzędników konsularnych mające poprawić ich zdolność operacyjną, wiedzę specjalistyczną na temat norm UE (kodeks graniczny Schengen, kodeks wizowy) oraz najlepsze praktyki</li> <li>• programy wymiany lub delegowania</li> <li>• tworzenie sieci wymiany informacji i doświadczeń między państwami członkowskimi oraz opracowywanie nowych metod pracy</li> <li>• zwiększenie potencjału przeprowadzania kontroli granicznych przez straż graniczną dzięki nowym technologiom przy zastosowaniu innowacyjnych materiałów szkoleniowych oraz metod, symulatorów itp.</li> <li>• wydajniejsza ocena przepływów migracyjnych oraz lepsze zarządzanie nimi dzięki ulepszonej analizie ryzyka</li> </ul>
	Kwota: 41 552 119,94 EUR
	Zainteresowane państwa członkowskie: AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, IT, HU, LT, LU LV, NL, PL, SE, SI (19)

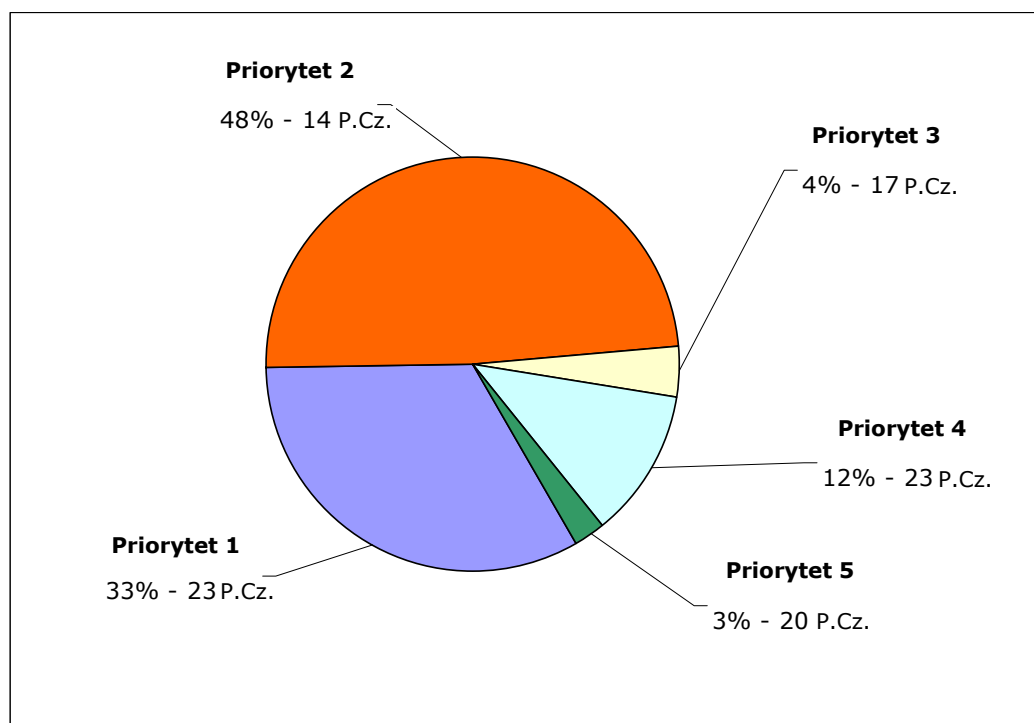
Na cały okres funkcjonowania Funduszu państwa członkowskie przewidują przydzielenie najwyższych kwot na zintensyfikowanie działań w zakresie kontroli granicznych jako takich (priorytety 1 i 2), odpowiadających 81 % szacunkowych dostępnych środków. Znaczne zasoby UE przewidziano jednak również na wprowadzenie systemów informatycznych wspierających te działania (priorytet 4).

Znaczenie priorytetów – niezależnie od przydzielonych funduszy – można zmierzyć na podstawie liczby państw członkowskich, które decydują się na podjęcie działań w ramach każdego z nich:

- wszystkie państwa członkowskie podjęły decyzję o wdrożeniu działań w ramach priorytetów 1 i 4;
- priorytety 3 i 5, choć mają mniejsze znaczenie pod względem całkowitych kwot, są nadal uznawane za ważne, ponieważ odpowiednio 17 i 19 państw członkowskich planuje podjęcie działań w ich ramach;
- priorytet 2, który planowo ma wykorzystać niemal połowę szacowanych środków finansowych, dotyczy początkowo państw członkowskich uczestniczących w pierwszym etapie rozwoju EUROSUR-u, tj. państw regionu Morza Śródziemnego i

jego atlantyckich dróg dostępu, jak również państw na wschodniej zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Niektóre inne państwa dołączą do tego systemu na późniejszym etapie. Tylko 14 państw członkowskich przewidziało w swoich strategiach wieloletnich działania w ramach tego priorytetu; niektóre z nich postanowiły zaplanować je na późniejsze lata.

Wykres 3 Programowanie wieloletnie w podziale na priorytety



*Przykłady programowania strategicznego przedstawione w programach wieloletnich*

- **Hiszpania**

85 % orientacyjnego budżetu na lata 2007–2013 przeznaczono na zdolności w zakresie nadzoru w ramach priorytetu 2. Inwestycje te obejmują głównie rozmieszczenie Zintegrowanego Systemu Nadzoru Granic Zewnętrznych (SIVE) na Wyspach Kanaryjskich i Balearach oraz Levante (wschodnie śródziemnomorskie wybrzeże Hiszpanii). Każde rozmieszczenie SIVE składa się z kilku stacji wyposażonych w radary i czujniki optyczne wykrywające i identyfikujące małe łodzie (łodzie motorowe i małe łodzie rybackie), zanim osiągną one brzeg. Ogólne informacje gromadzone przez każdą stację przesyłane są do centrum dowodzenia i kontroli i przechowywane w nim. Dzięki temu można na wczesnym etapie podjąć niezbędne kroki zabezpieczające granicę morską i pozwalające na uniknięcie wypadków o tragicznych skutkach.

- **Francja**

Istotnym celem strategicznym dla Francji jest wzmocnienie systemu nadzoru morskiego „Spationav”. Ten system ostrzegania i informowania ma za zadanie dostarczać prefektom morskim i lądowym, ale również wszystkim centrům koordynacji i nadzoru granic

zewnętrznych informacji na temat przemieszczania się w kierunku wybrzeża w czasie niemal rzeczywistym. Planowane inwestycje powinny obejmować najnowocześniejsze wyposażenie, takie jak radary mikrofalowe, bezpilotowe statki powietrzne i lądowe, satelity geostacjonarne, czujniki itp., a także rozwój i wzajemne powiązanie właściwych narzędzi informatycznych. Najbardziej zaawansowany etap rozwoju obejmie zapewnienie interoperacyjności z systemami nadzoru innych państw członkowskich.

- **Włochy**

Jako jeden ze swoich głównych celów Włochy określiły wzmocnienie efektywności i interoperacyjności istniejących systemów informacji dla zarządzania granicami. Wzmocnione zostaną systemy i struktury komunikacyjne; opracowane zostaną też nowe narzędzia. Przykładowo, przyszły System Informacji o Granicach ułatwi wstępne kontrole dokumentów dzięki zintegrowaniu tradycyjnych i elektronicznych technologii odczytu dokumentów podróży.

- **Niemcy**

Ze względu na położenie geograficzne Niemiec (ograniczona długość granic zewnętrznych) wartość dodana niemieckiej strategii leży w udzielaniu wsparcia na środki stosowane przed granicami w państwach trzecich. Fundusz pozwoli znacząco rozszerzyć sieć urzędników łącznikowych ds. imigracji oraz doradców ds. dokumentów i wiz w państwach pochodzenia osób migrujących, którzy zajmują się oszustwami związanymi z dokumentami oraz gwarantowaniem sprawdzenia zgodności z warunkami wjazdu do strefy Schengen jeszcze zanim imigranci dotrą do granicy.

- **Finlandia**

Ponieważ zdolna operacyjnie flota łodzi patrolowych jest niezbędnym elementem dla utrzymania wiarygodnego nadzoru granic i zwalczania nielegalnej migracji, Finlandia uznała modernizację swojej floty za jeden z kluczowych celów w ramach Funduszu. Wszystkie łodzie patrolowe zostaną wymienione zgodnie z modelem w pełni zaadaptowanym do środowiska Morza Bałtyckiego oraz norm wspólnych operacji Frontexu. Łodzie wyposażone będą w nowe pokładowe technologie nadzoru, w tym kamery termowizyjne, sprzęt noktowizyjny i rozwiązania telekomunikacyjne umożliwiające wykorzystanie rejestrów i znajomość sytuacji na obszarach morskich.

- **Polska**

Po przystąpieniu Polski do UE i do strefy Schengen jej granice z Federacją Rosyjską, Republiką Białorusi i z Ukrainą, a także wybrzeże Morza Bałtyckiego i międzynarodowe porty lotnicze stały się granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej. Granica lądowa długości

ok. 1185 km jest jednym z najdłuższych odcinków chronionych przez jedno państwo członkowskie. 70 % orientacyjnego budżetu na lata 2007–2013 zaplanowano na modernizację infrastruktury granicznej oraz aktualizację systemów ICT niezbędnych do przeprowadzenia odpraw granicznych i prowadzenia nadzoru tej granicy. Działania te obejmują modernizację istniejącej infrastruktury oraz budowę nowych punktów Straży Granicznej, wzniesienie nowych wież radiowych celem usprawnienia funkcjonowania systemów komunikacji, przygotowanie terenu dla psów Straży Granicznej, budowę lądowisk dla helikopterów, budowę i przebudowę pasów dróg itp.

- **Słowenia**

Słowenia, zlokalizowana na końcu „szlaku bałkańskiego”, musi zmierzyć się z przemytem, nielegalną migracją oraz przestępczością transgraniczną. Fundusz wykorzystywany jest do rozwijania inwestycji dokonanych w ramach programu Phare oraz instrumentu finansowego Schengen na potrzeby skutecznej kontroli granicy zewnętrznej z Chorwacją. Inwestycje obejmują infrastrukturę na 20 przejściach granicznych, środki transportu oraz takie wyposażenie techniczne, jak stacjonarne i mobilne skanery paszportów biometrycznych i odcisków palców. Ponadto dzięki zastąpieniu istniejących analogowych radiostacji nowoczesnym cyfrowym systemem TETRA ulepszona zostanie komunikacja.

## **5. WDROŻENIE PROGRAMÓW NA LATA 2007, 2008 I 2009**

W niniejszym rozdziale przedstawiono i porównano fakty i liczby dotyczące wdrożenia programów rocznych na lata 2007, 2008 i 2009 zgodnie ze sprawozdaniami państw członkowskich przedłożonymi w 2010 r. Przegląd nie opiera się na wynikach projektów zakończonych i rozliczonych finansowo, ponieważ sprawozdania końcowe za 2007 i 2008 r. są ciągle badane, zaś roczny program z 2009 r. jest nadal realizowany, a sprawozdania końcowe mają zostać przedstawione dopiero dnia 31 marca 2012 r. Ponadto, ponieważ ostateczny termin na wnioski o przegląd działań w programie rocznym na 2009 r. upłynął dnia 31 marca 2011 r., ogólne dane dotyczące programowanych działań mogą nie odpowiadać dokładnie działaniom rzeczywiście zrealizowanym w państwach członkowskich.

### **5.1. Proces wyboru i główni beneficjenci**

#### *5.1.1. Ogólna zasada*

Fundusz zasadniczo interweniuje w obszarach, w których istnieją monopole *de iure* administracji krajowych lub gdy względy bezpieczeństwa wykluczają zastosowanie otwartego zaproszenia do składania wniosków. Dlatego też działania w ramach funduszu są zasadniczo realizowane „metodą organu wdrażającego”, w ramach której instytucja odpowiedzialna podejmuje decyzje o wdrożeniu projektów sama lub w powiązaniu z innymi krajowymi jednostkami administracyjnymi właściwymi ze względu na swoje konkretne kompetencje. Już w trakcie przygotowywania programów rocznych instytucje odpowiedzialne identyfikują beneficjentów projektu oraz działania, które należy podjąć. Ponieważ Fundusz przewidziano do różnych obszarów polityki, zaangażowanie wszystkich istotnych podmiotów krajowych na wczesnym etapie jest kluczowe dla osiągnięcia zrównoważonego podejścia do wdrażania Funduszu.

### 5.1.2. *Procedury wyboru*

Stosowane procedury wyboru miały na celu określenie, które działania należy podjąć w ramach programów rocznych, zapobiegając jednocześnie konfliktom interesu i przestrzegając zasady odpowiedniego stosunku jakości do ceny. Najpowszechniejsza procedura obejmowała organizowanie zaproszeń do wyrażenia zainteresowania skierowanych do potencjalnych beneficjentów oraz tworzenie międzyresortowych komisji kierujących tym procesem. Przykładowo na Węgrzech do każdego programu rocznego organizowano dwuetapowe zamknięte zaproszenia do wyrażenia zainteresowania. Na pierwszym etapie zaproszenie do przedstawienia ogólnego opisu projektu kierowano bezpośrednio do odpowiednich władz krajowych; następnie niezależny komitet oceniający wskazywał projekty do zrealizowania w ramach programów rocznych. Po przyjęciu programu rocznego wybrani beneficjenci zostali poproszeni o przedstawienie szczegółowych opisów projektów. Podobny dwuetapowy system zastosowano w Polsce. Litwa określała beneficjentów projektu na etapie przygotowywania programu wieloletniego, a wybór projektów miał miejsce po zaakceptowaniu przez Komisję projektu programu rocznego. We Włoszech w celu zapewnienia udziału różnych zainteresowanych jednostek publicznych utworzono grupę redakcyjną złożoną z przedstawicieli kilku urzędów krajowych. Grupa redakcyjna działająca jako organ kolegialny analizowała projekty wniosków przedłożone przez potencjalnych beneficjentów końcowych i doradzała instytucji odpowiedzialnej w zakresie wyboru działań. Model ten wykorzystywany był również przez państwa charakteryzujące się mniejszymi przydziałami, takie jak Dania, w której w wyborze projektów uczestniczyła międzyresortowa grupa sterująca.

### 5.1.3. *Główni beneficjenci*

Głównymi beneficjentami projektów w ramach programów rocznych na lata 2007–2009 były zazwyczaj wyspecjalizowane departamenty lub agencje pod egidą ministerstw spraw wewnętrznych, takie jak straż graniczna, policja krajowa, czy departamenty zajmujące się technologią informacyjną i telekomunikacją. Dodatkowo projekty były realizowane przez służby konsularne podlegające ministerstwu spraw zagranicznych.

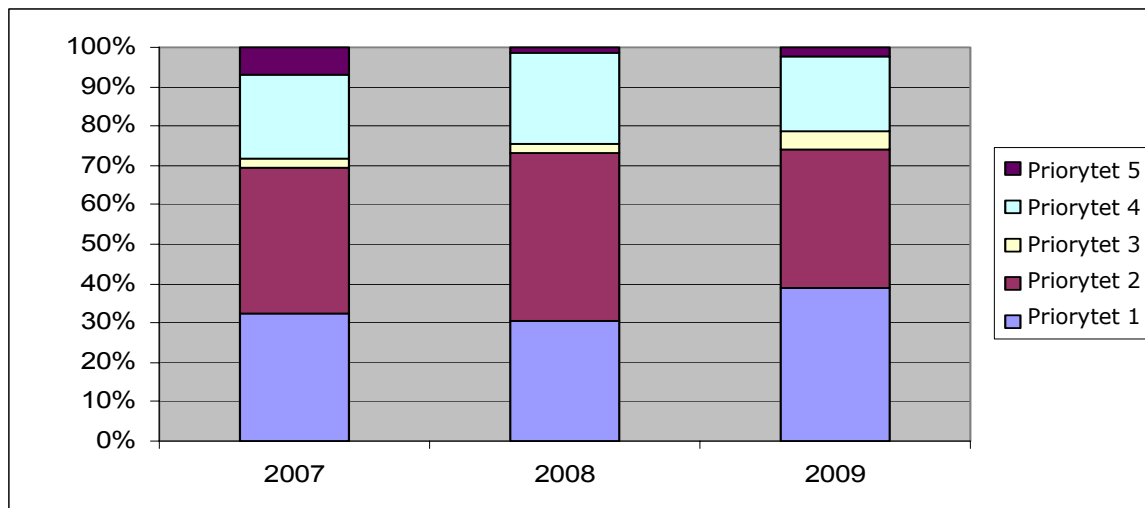
W zależności od warunków krajowych niektóre państwa członkowskie angażowały inne organy publiczne o bardziej wyspecjalizowanych kompetencjach, takie jak Federalna Policja Kryminalna w Niemczech (odpowiedzialna za SIS) czy Organ ds. Żeglugi Śródlądowej na Litwie, który zajmuje się nadzorem nad północną częścią Zalewu Kurońskiego, graniczącą z Rosją.



## 5.2. Aspekty ilościowe wdrażania programów przez państwa członkowskie

### 5.2.1. Podział zasobów na pięć priorytetów UE

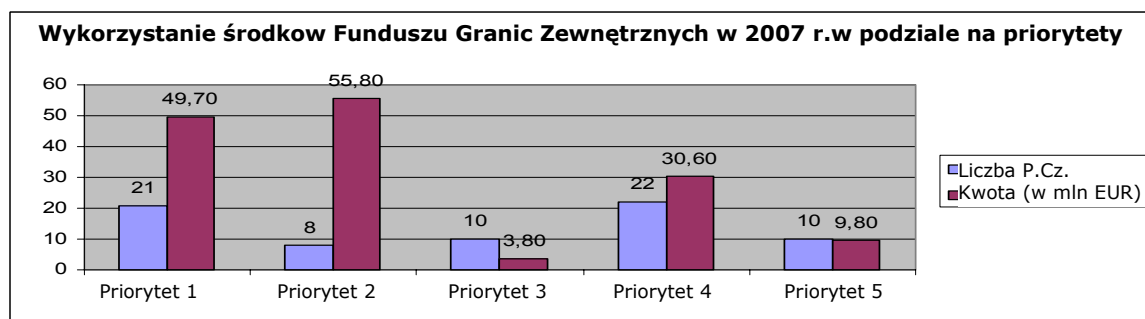
Wykres 4: Zasoby UE na 2007, 2008 i 2009 r. w podziale na priorytety

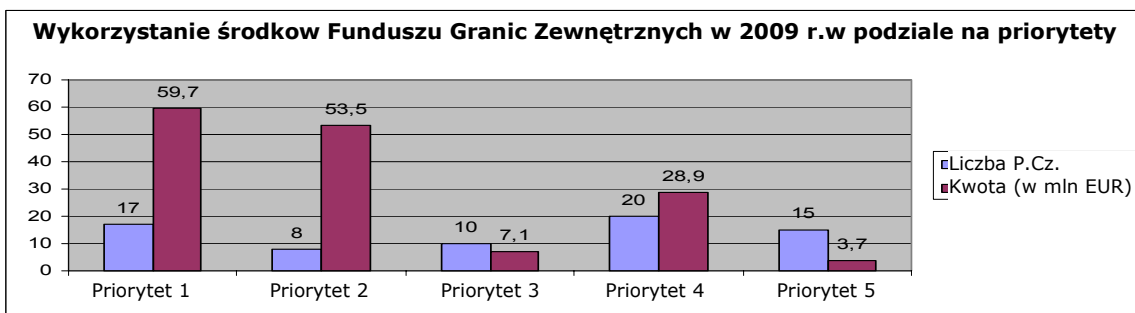
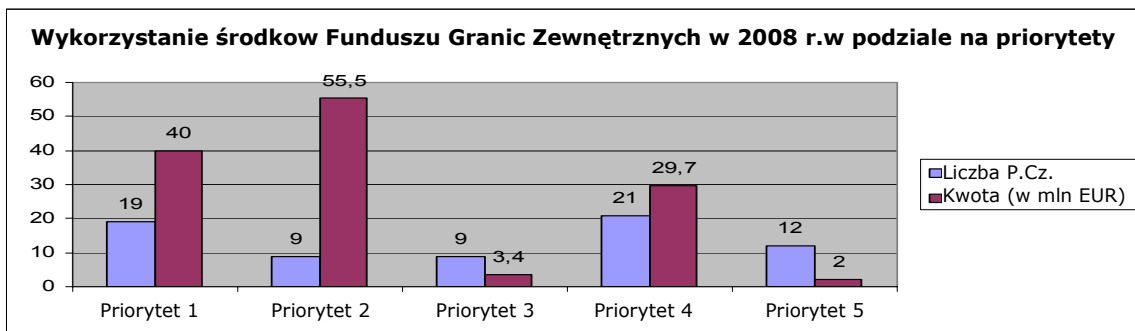


Priorytety 1 i 2 objęły 72 % przydziału środków z Funduszu Granic Zewnętrznych na lata 2007–2009, priorytet 4–21 % dostępnych funduszy, zaś priorytety 3 i 5 odpowiednio 3 % i 4 %.

Zgodnie z logistyką planowania wieloletniego w państwach członkowskich wybór działań, którym przypisano fundusze w pierwszych latach wdrażania został określony pierwotnie w oparciu o potrzeby krajowe związane ze zintegrowanym zarządzaniem granicami, zdolnością w zakresie nadzoru oraz systemami VIS i SIS II (priorytety 1, 2 i 4). W trakcie realizacji Funduszu coraz większy nacisk kładzie się jednak na działania ułatwiające proces wydawania wiz (priorytet 3). Tendencja ta utrzymuje się również w kolejnych latach programowania – 2010 i 2011. Przez lata różne państwa członkowskie wdrażały w ramach priorytetu 5 środki związane z analizą ryzyka, szkolenia dla straży granicznej i służb konsularnych, a także kampanie promocyjne i rozpowszechnianie informacji, mimo że przydzielone zasoby były nieznaczne i w początkowym okresie wdrażania Funduszu ulegały zmniejszeniu.

Wykres 5: Decyzje państw członkowskich w podziale na priorytety w każdym z programów rocznych w latach 2007–2009





W programach rocznych na lata 2007–2009 priorytety 1, 2 i 4 zachowały podobny poziom znaczenia zarówno pod względem przydzielonych kwot, jak i liczby państw członkowskich wdrażających działania. Wynika to z faktu, że obejmują one głównie inwestycje, które ze względu na swój charakter wymagają projektów wieloletnich. Dlatego też wybór takich projektów w ramach jednego z programów rocznych determinował w pewnym stopniu wybory dokonywane w następujących programach rocznych.

Liczba państw członkowskich przeprowadzających działania w ramach priorytetu 3 pozostała niemal niezmienną, przy niewielkim ich zróżnicowaniu. Częściowo można to wyjaśnić strukturą instytucjonalną oraz ramami strategicznymi w konkretnych państwach. Projekty takie wymagają ścisłej współpracy z innymi organami, zazwyczaj z ministerstwem spraw zagranicznych. W niektórych państwach partnerstwa są dobrze rozwinięte i umożliwiają sprawną współpracę, zaś w innych są mniej widoczne. Niektóre państwa członkowskie podjęły decyzję o zaangażowaniu w procedury związane z wizami wyłącznie środków krajowych.

Znaczenie priorytetu 5 rośnie, co pokazuje coraz większa liczba uczestniczących w nim państw członkowskich.

W okresie sprawozdawczym wszystkie państwa członkowskie prowadziły działania związane z systemami informatycznymi niezbędnymi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi i wizami (priorytet 4), zaś wszystkie państwa członkowskie za wyjątkiem DK i LU wprowadziły środki mające na celu stopniowe wprowadzenie zintegrowanego zarządzania granicami (priorytet 1). Działania zwiększające zdolności w zakresie nadzoru oraz ukierunkowane na stworzenie EUROSUR-u (priorytet 2) były realizowane przez 10 państw członkowskich – EL, ES, FR, HU, MT, IT, LT, PT, SE i SI. Trzydzieści państw członkowskich poświęciło część swoich programów działaniom związanym z procedurami wydawania wiz (priorytet 3): AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, HU, NL, PL, SI i SE, zaś 15 zrealizowało działania związane ze szkoleniami i upowszechnianiem wiedzy (priorytet 5): wszystkie państwa członkowskie za wyjątkiem CY, DK, EE, LU, MT, NL, PT i SE.

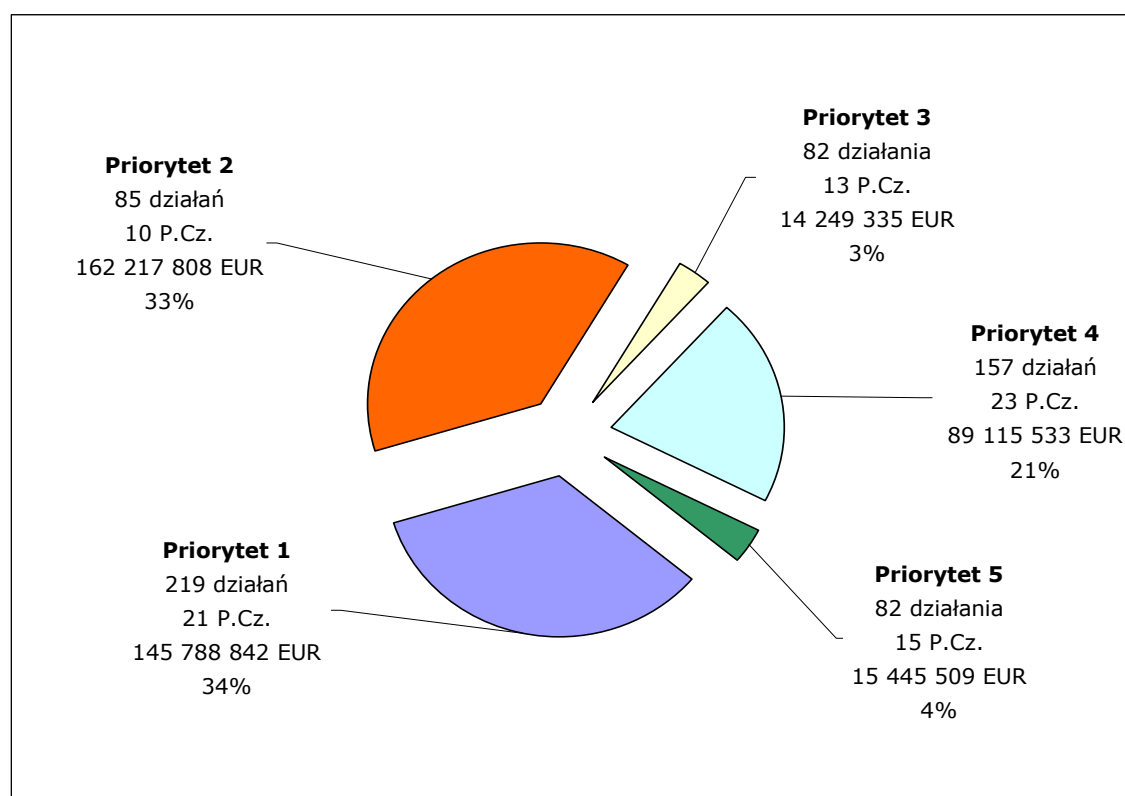
Pod względem zmian w czasie udział w całości budżetu był stały dla wszystkich priorytetów przez wszystkie lata programowania za wyjątkiem priorytetu 3, w odniesieniu do którego przydzielone kwoty uległy znacznemu zwiększeniu począwszy od 2009 r., oraz priorytetu 5, na który przydzielono szczególnie wysokie kwoty w 2007 r. Ten ostatni fakt można częściowo wyjaśnić zwiększonymi potrzebami szkoleniowymi zainteresowanych służb na etapie uruchamiania Funduszu.

### 5.2.2. Liczba działań

Tabela 3: Lata 2007–2009 – liczba działań w podziale na priorytety

	Priorytet 1	Priorytet 2	Priorytet 3	Priorytet 4	Priorytet 5	Suma w latach 2007-2009
2007	76	27	32	57	25	217
2008	78	35	18	48	26	205
2009	65	23	32	52	31	203
<b>Suma</b>	<b>219</b>	<b>85</b>	<b>82</b>	<b>157</b>	<b>82</b>	<b>625</b>

Wykres 6: Dystrybucja zasobów (UE) oraz działań w podziale na priorytety w ramach Funduszu w latach 2007–2009



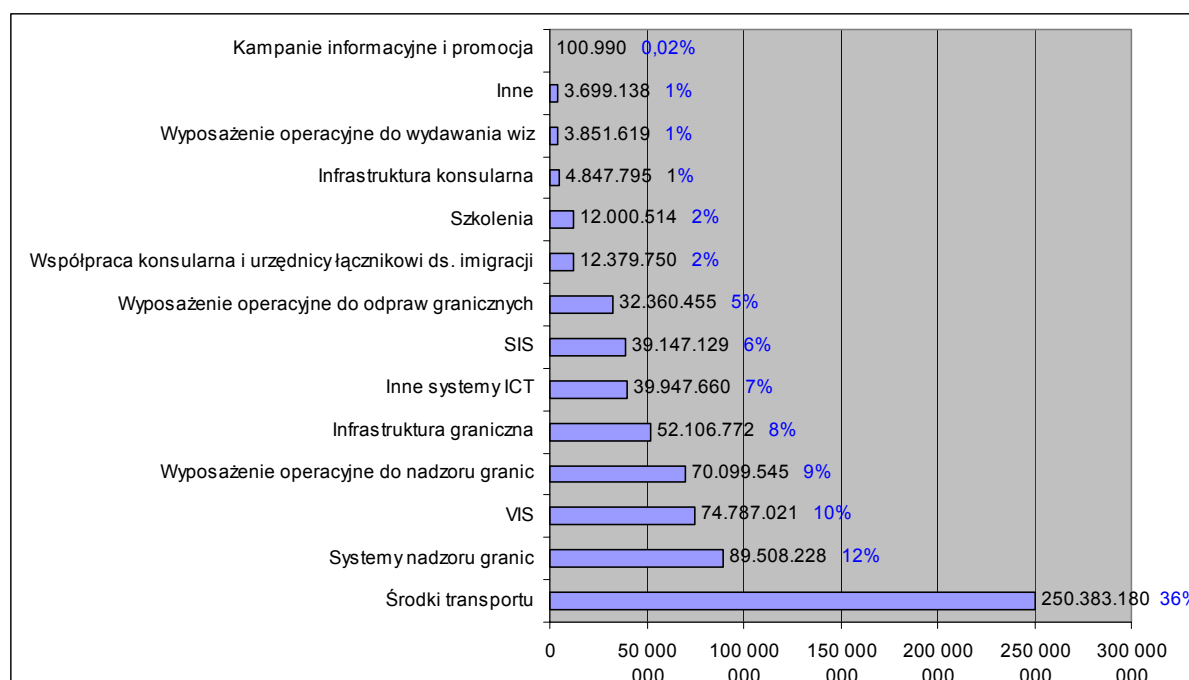
Priorytety 1 i 4 dominują pod względem liczby wdrożonych działań; koszty pojedynczego działania są w nich podobne i wynoszą ok. 600 000 EUR. Priorytety 3 i 5 charakteryzuje taka sama liczba działań wdrożonych, o średnim koszcie ok. 180 000 EUR. Działania wdrożone w ramach priorytetu 2 wymagały przydziału środków na średnim poziomie 2 000 000 EUR.

### 5.3. Aspekty jakościowe wdrażania programów przez państwa członkowskie

#### 5.3.1. Kategorie działań ujętych w ramach Funduszu – typologia

Działania, którym udziela się wsparcia w ramach Funduszu, różnią się od działań w innych funduszach programu ogólnego tym, że dotyczą zazwyczaj inwestycji rzeczowych, a nie działań „miękkich”, takich jak doradztwo, szkolenia itp. Dlatego też Komisja opracowała narzędzie analityczne dotyczące inwestycji przeprowadzanych w ramach funduszu w oparciu o osiągnięte rezultaty. Umożliwia to klasyfikowanie działań w ramach każdego priorytetu. W przypadku priorytetu 1 zidentyfikowano dwie podkategorie działań, tzn. działania związane z odprawą (na przejściach granicznych) oraz działania związane z nadzorem (wzdłuż linii granicznej). Dla każdej podkategorii w oparciu o rodzaj osiągniętych rezultatów zdefiniowano następujące kategorie: infrastruktura, środki transportu, wyposażenie operacyjne i systemy informatyczne. Zasadniczo ten sam schemat zastosowano w odniesieniu do priorytetu 2. W ramach priorytetu 3 działania zakwalifikowano albo jako infrastrukturę, wyposażenie, systemy informatyczne, albo jako współpracę konsularną bądź rozmieszczenie urzędników łącznikowych ds. imigracji. Priorytet 4 obejmuje inwestycje związane z SIS, VIS i innymi istotnymi systemami informatycznymi. Z kolei w priorytecie 5 głównymi zidentyfikowanymi kategoriami były szkolenia oraz ocena ryzyka, a kategorią dodatkową kampanie informacyjne i inne działania.

Wykres 7: Rozkład funduszy (wkładów UE i zasobów krajowych) w podziale na wyniki w latach 2007–2009



- W pierwszych latach wdrażania funduszu **do zwiększania zdolności w zakresie nadzoru granic wykorzystywano prawie połowę zasobów** (inwestycje w różne środki transportu – 36 %, systemy nadzoru granic – 12 % oraz wyposażenie do nadzoru granic – 9 %).
- **Jedną czwartą zasobów wykorzystano na systemy informatyczne** (VIS – 10 %, SIS – 6 %, inne systemy informatyczne – 7 %).

- **Na wzmocnienie przejść granicznych wykorzystano mniej niż jedną piątą zasobów** (infrastruktura graniczna – 8 %, wyposażenie operacyjne do prowadzenia odprawy na przejściach granicznych – 5 %, systemy ICT do prowadzenia odprawy na przejściach granicznych – 4 %).

### 5.3.2. *Przykłady osiągniętych wyników*

- Zakupione środki transportu obejmowały głównie pojazdy wykorzystywane do celów nadzoru granic – helikoptery do prowadzenia patroli lotniczych, statki do nadzoru granic morskich oraz pojazdy lądowe do ochrony granic lądowych. Cypr wykorzystał dostępne zasoby, aby znacznie zwiększyć swoje zdolności w zakresie nadzoru: w ramach programów na lata 2007–2009 zakupiono 2 helikoptery, 2 średniej wielkości łodzie patrolowe oraz 40 pojazdów lądowych. Helikoptery zostały również zamówione przez Estonię, Finlandię i Hiszpanię. Malta zastąpiła posiadane statki czterema nowymi łodziami patrolowymi o większym potencjale w zakresie patrolowania granic morskich pod względem czasu, wyposażenia i załogi. Grecja zainwestowała w kilka patrolowych pojazdów pasażerskich, a także w dwukołowe motocykle patrolowe wykorzystywane do patrolowania dróg na obszarach przygranicznych. Pojazdy patrolowe zostały również zakupione przez Niemcy, Finlandię, Hiszpanię i Estonię. Ponadto Finlandia zamówiła poduszkowce, pojazdy poruszające się po lodzie oraz łodzie przystosowane do prowadzenia działań w warunkach lodowych. Do celów nadzoru morskiego Hiszpania zakupiła stałopłaty. Węgry zamówiły ruchome platformy pływające, umożliwiające rozmieszczenie napędzanych benzyną łodzi o niewielkim zanurzeniu na węgiersko – ukraińskiej granicy na rzece Cisa.

Niewielką część środków transportu zakupiono do zastosowania na przejściach granicznych w celu zwiększenia skuteczności kontroli. Dotyczy to na przykład dokonanego przez Republikę Czeską zakupu wyposażonego w specjalne urządzenia termowizyjne pojazdu służącego do patrolowania okolic międzynarodowego portu lotniczego Ruzyně w Pradze lub zakupu przez Słowację specjalnych pojazdów terenowych, które mają być wykorzystywane w ramach ścisłej współpracy straży granicznej i funkcjonariuszy celnych przeprowadzających odprawy graniczne.

- Systemy nadzoru granic: inwestycje w krajowe elementy europejskiego systemu nadzoru granic dokonane przez Francję, Hiszpanię i Maltę (zob. poniżej).
- Kategorie VIS oraz SIS obejmują inwestycje w sprzęt komputerowy, oprogramowanie, rozwój baz danych, dostosowywanie i utrzymywanie krajowych baz danych, wzajemne powiązania i testowanie, a także w wyposażenie niezbędne do przechowywania odpowiednich danych na potrzeby tych dwóch systemów (w tym danych biometrycznych). Dania przeznaczyła większość środków ze swoich programów na wizowy system informacyjny, podczas gdy w programach w Luksemburgu wspierane są wyłącznie wydatki związane z systemem informacyjnym Schengen. Wszystkie państwa członkowskie w mniejszym lub większym stopniu wykorzystywały środki z Funduszu do zwiększenia swojej gotowości do uczestnictwa w tych dwóch systemach.

- Wyposażenie operacyjne do celów związanych z nadzorem granic: zakup kamer termowizyjnych, noktowizorów oraz lornetek (Grecja), dostosowanie helikopterów do działań na morzu, w tym wyposażenie ich w wyciągarki ratunkowe, sprzęt do zobrazowywania termicznego oraz dodatkowe szperacze (Niemcy), zakup sprzętu do zobrazowywania sygnałów pochodzących z czujników radiolokacyjnych oraz modernizacja połączenia służącego do przesyłania obrazu (Finlandia), wyposażenie łodzi patrolowych oraz helikopterów w najnowocześniejsze systemy optoelektroniczne do celów związanych z nadzorem granicy morskiej (Hiszpania).
- Infrastruktura graniczna: inwestycje w portach lotniczych oraz lądowych przejściach granicznych. Niemcy wsparły projekt dotyczący przejścia granicznego w Hamburgu („*Cruise Centre*”), a także zainwestowały w rozwój oddzielnych korytarzy kontrolnych i odpowiednie oznakowanie w porcie lotniczym w Norymberdze. Francja utworzyła specjalną strefę oczekiwania dla nieletnich pozbawionych opieki w porcie lotniczym Roissy.
- Systemy ICT inne niż VIS i SIS: projekty związane z przetwarzaniem danych dotyczących ruchu lotniczego i morskiego, opracowanie systemu służącego rejestrowaniu i przekazywaniu danych dotyczących pasażerów w transporcie lotniczym (Niemcy), opracowanie aplikacji IT służących zarządzaniu danymi dotyczącymi obywateli państw trzecich niedopuszczonych do wjazdu na terytorium strefy Schengen (Francja).
- Wyposażenie operacyjne do celów związanych z odprawą graniczną: wyposażenie związane z wprowadzaniem zautomatyzowanych kontroli granicznych oraz urządzenia do odczytu dokumentów zapewniające skuteczną weryfikację tożsamości (zob. poniżej). Ponadto Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Niemcy, Republika Czeska, Węgry oraz Włochy zakupiły między innymi nowoczesne wyposażenie do weryfikacji dokumentów, umożliwiające sprawne przeprowadzanie odpraw granicznych oraz przyczyniające się do zwalczania podrobionych lub fałszywych dokumentów.
- W okresie sprawozdawczym działania w zakresie współpracy konsularnej oraz urzędników łącznikowych ds. imigracji przeprowadzone w Belgii, Finlandii i Niemczech obejmowały wyłącznie działania polegające na rozmieszczeniu urzędników łącznikowych ds. imigracji, urzędników łącznikowych straży granicznej oraz doradców ds. dokumentów w państwach trzecich.
- Infrastruktura konsularna: działania mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa urzędów konsularnych poprzez dostosowanie istniejącej infrastruktury, instalowanie stanowisk obsługi wizowej, drzwi ochronnych i kuloodpornych okien służących do przekazywania dokumentów (Austria, Węgry, Republika Czeska) oraz usprawnienie procesu przetwarzania wniosków wizowych poprzez zakup wyposażenia operacyjnego, oprogramowania i sprzętu komputerowego (Austria, Finlandia, Węgry, Republika Czeska, Hiszpania).

- Ponadto w Austrii, Belgii, Republice Czeskiej, Niemczech, Grecji, na Węgrzech, w Finlandii, Francji, we Włoszech, na Litwie, Łotwie, w Polsce, na Słowacji, w Słowenii oraz Hiszpanii zorganizowano szereg sesji szkoleniowych i seminariów dla strażników granicznych oraz personelu konsularnego, obejmujących szkolenia w zakresie korzystania z określonego wyposażenia i oprogramowania, warsztaty poświęcone dorobkowi Schengen, szkolenia dotyczące sfalszowanych dokumentów oraz szkolenia dotyczące języka stosowanego w związku z pracą.

### 5.3.3. *Przykłady działań wdrożonych w poszczególnych obszarach objętych interwencją przeprowadzoną w ramach Funduszu*

#### **A. Bezpieczeństwo dokumentów i zwalczanie fałszowania dokumentów**

Unia Europejska prowadzi nieustanną walkę z fałszerstwami dokumentów, w szczególności w dziedzinie fałszowania dokumentów tożsamości oraz dokumentów podróży. Zarówno kodeks graniczny Schengen, jak i wspólnotowy kodeks wizowy nakładają na państwa członkowskie obowiązek sprawdzania autentyczności dokumentów tożsamości oraz dokumentów podróży wykorzystywanych przy przekraczaniu granicy zewnętrznej lub przy składaniu wniosku wizowego.

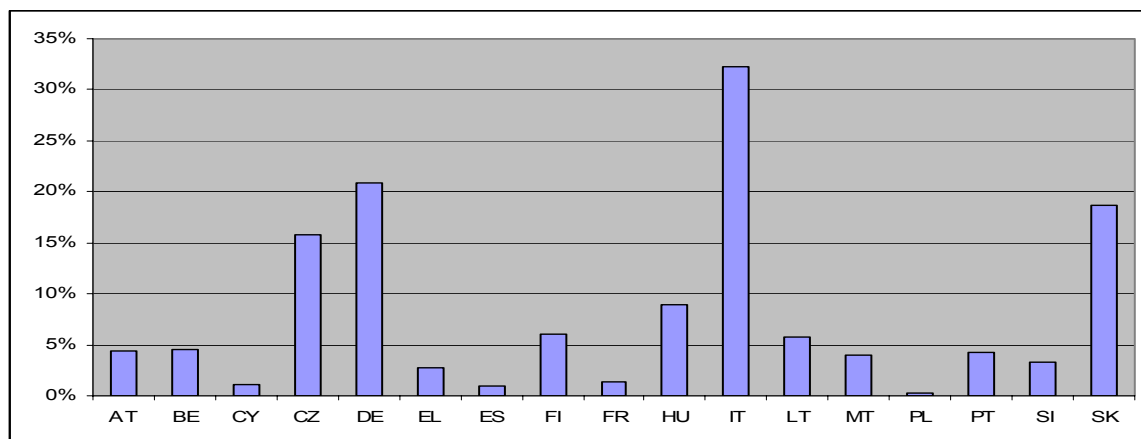
Ponadto zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 377/2004 w sprawie utworzenia sieci oficerów łącznikowych ds. imigracji, gromadzenie i wymiana informacji dotyczących podrabiania i fałszowania dokumentów tożsamości i dokumentów podróży stanowi jedno z zadań powierzonych urzędnikom łącznikowym ds. imigracji oddelegowanym za granicę.

Europejski system archiwizacji obrazu (FADO) został ustanowiony w ramach wspólnego działania przyjętego przez Radę w dniu 3 grudnia 1998 r. w celu wymiany drogą elektroniczną informacji, będących w posiadaniu państw członkowskich, dotyczących autentycznych i fałszywych dokumentów. W konkluzjach Rady z dnia 5 i 6 czerwca 2008 r. państwa członkowskie zachęcono do korzystania wyłącznie z tego systemu.

Fundusz Granic Zewnętrznych wspierał państwa członkowskie w podejmowanych przez nie działaniach na rzecz zwalczania podrobionych i sfalszowanych dokumentów tożsamości i dokumentów podróży. W latach 2007–2009, 17 z 23 państw członkowskich prowadziło działania związane z tym celem, przeznaczając na nie 8,7 % łącznych zasobów Funduszu Granic Wewnętrznych przyznanych na ten okres.

Wśród państw przeznaczających największą część swoich budżetów na zwalczanie przypadków fałszowania dokumentów były Włochy (32 %), Niemcy (21 %), Republika Słowacka (19 %) i Republika Czeska (16 %). Węgry, Finlandia, Litwa, Belgia, Austria, Portugalia i Malta przeznaczały 4–10 % swoich rocznych przydziałów na przedmiotowe działania.

Wykres 8:Przydział środków budżetowych na działania związane ze zwalczaniem fałszowania dokumentów przedstawione jako odsetek całkowitego przydziału środków z Funduszu Granic Wewnętrznych w latach 2007–2009



Niemcy, które podjęły 18 działań w odniesieniu do zwalczania fałszowania dokumentów na przestrzeni wszystkich trzech lat programowania, przeprowadziły największą liczbę działań w tym obszarze. We Włoszech porównywalnie większy udział środków budżetowych wykorzystano na realizację znacznie mniejszej liczby działań – czterech działań w latach 2007–2009. Środki z budżetu Republiki Czeskiej podzielono między sześć działań – po dwa działania na każdy rok programowania – podczas gdy podejmowane przez Słowację wysiłki w zakresie zwalczania fałszerstw dokumentów ograniczały się jedynie do dwóch działań, przy czym na realizację jednego z nich wykorzystano stosunkowo dużą część relatywnie małej ilości dostępnych środków.

Podjęto następujące działania ukierunkowane na zapewnienie wczesnego wykrywania sfalszowanych dokumentów umożliwiającego zapobieżenie przypadkom nielegalnego wjazdu do strefy Schengen lub ich wykrycie:

- **zakup wyposażenia** dla strażników granicznych i konsulatów. Urządzenia wykorzystywane przez strażników granicznych w ramach kontroli pierwszej i drugiej linii umożliwiają weryfikację autentyczności dokumentów podróży. Na przykład w Niemczech porty lotnicze wyposażono w systemy weryfikacji dokumentów umożliwiające kontrolę zabezpieczeń optycznych i elektronicznych oraz zabezpieczeń opartych na danych biometrycznych. Wyposażenie wykorzystywane w konsulatach do procedury wydawania wiz składa się z takich urządzeń, jak urządzenia pobierające dane biometryczne, np. skanery odcisków palców;
- **szkolenie** personelu konsularnego i pracowników straży granicznej w zakresie wykrywania podrobionych lub sfalszowanych dokumentów. Francja przeznaczyła środki na prowadzenie szkoleń w ramach wszystkich trzech programów, szkoląc personel na przejściach granicznych w zakresie identyfikowania sfalszowanych dokumentów podróży oraz korzystania z wyposażenia technicznego służącego do wykrywania fałszerstw dokumentów. Finlandia uwzględniła szkolenie w zakresie wykrywania sfalszowanych dokumentów w ogólnym szkoleniu poświęconym kwestiom związanym z imigracją organizowanym dla personelu konsularnego. Niemcy prowadziły szkolenia dla funkcjonariuszy policji granicznej w zakresie szybkiego wykrywania fałszerstw dokumentów, a także szkolenia dla doradców ds.



dokumentów poszerzające zakres ich kompetencji w dziedzinie komunikacji oraz relacji międzykulturowych;

- rozmieszczenie **doradców ds. dokumentów** – lub lotniczych urzędników łącznikowych oraz urzędników łącznikowych ds. imigracji. Przykładowo w Belgii, Niemczech i Finlandii doradcy ds. dokumentów oraz urzędnicy łącznikowi brali udział w organizowaniu szkoleń w zakresie rozpoznawania podrobionych dokumentów i przekazywania informacji dotyczących fałszowania dokumentów decydentom i pracownikom konsulatów w państwach trzecich, pracownikom linii lotniczych oraz organom kontroli granicznej, a także uczestniczyli w konsultacjach w tym zakresie. Ponadto podjęto działania na rzecz usprawnienia strategicznej i operacyjnej współpracy między organami i policją graniczną w poszczególnych państwach członkowskich a podobnymi organami w innych państwach członkowskich i państwach trzecich, rozszerzając sieć urzędników łącznikowych;
- opracowanie wykorzystania i zwiększenie ilości danych wprowadzanych do systemu **FADO** (fałszywe i autentyczne dokumenty on-line), narzędzia sieciowego ułatwiającego wymianę między państwami członkowskimi informacji na temat wykrytych fałszerstw dokumentów. BE, DE oraz PT wykorzystywały środki z Funduszu Granic Zewnętrznych w celu opracowania lub dalszego rozbudowania powiązanych z FADO krajowych systemów informacyjnych i weryfikacyjnych służących kontroli ważności dokumentów podróży. W ES i na LT podjęto działania mające na celu powiązanie krajowych punktów kontaktowych oraz odpowiednich organów z systemem FADO. Poza wskazanymi państwami członkowskimi również cztery inne państwa (CZ, HU, MT i SK) podjęły działania w zakresie opracowania baz danych i systemów informacyjnych, które miałyby zostać powiązane z systemem FADO, oraz ogólnego wykorzystywania FADO do zwalczania przypadków fałszowania dokumentów.

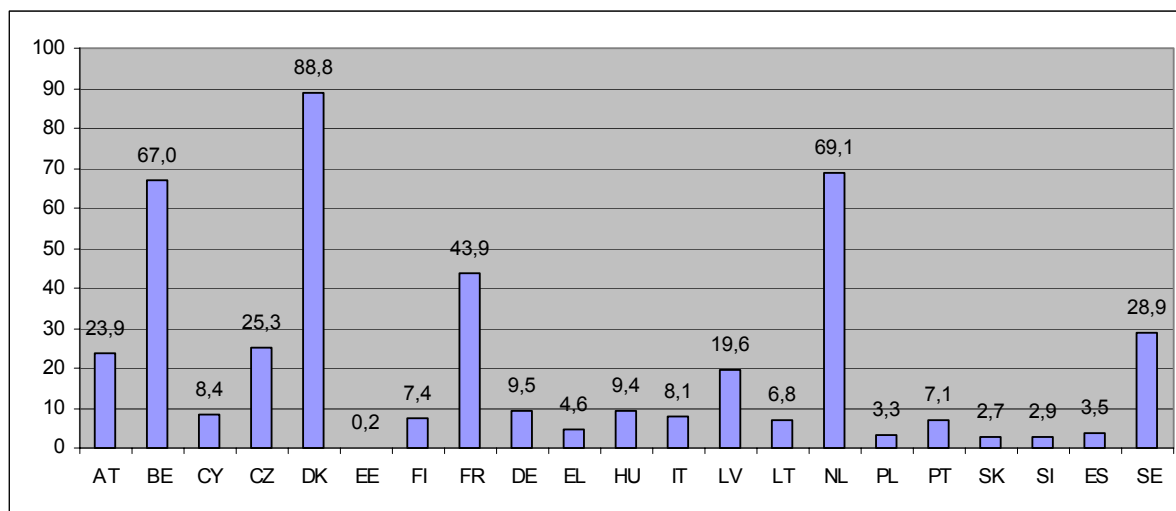
## B. Wizowy system informacyjny

Wizowy system informacyjny (VIS) to system służący wymianie danych wizowych między państwami Schengen i z tego względu stanowiący przede wszystkim instrument wspierający wspólną politykę wizową. Ułatwi on również przeprowadzanie odpraw na granicach zewnętrznych oraz w obrębie państw członkowskich, a także stosowanie przepisów rozporządzenia Dublin określającego państwa członkowskie odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosku o azyl. VIS jest europejską centralną bazą danych, która zostanie połączona z krajowymi systemami państw członkowskich, aby umożliwić właściwym organom ds. wizowych, ds. granic oraz innym organom tych państw wprowadzanie i konsultowanie danych dotyczących wniosków wizowych oraz podjętych w tej sprawie decyzji. W decyzji Rady 2004/512/WE w sprawie ustanowienia VIS określono jego architekturę oraz upoważniono Komisję do opracowania VIS na poziomie technicznym, podczas gdy krajowe systemy miały zostać opracowane i dostosowane przez państwa członkowskie. VIS jest oparty na architekturze scentralizowanej i składa się z centralnego systemu informacyjnego, interfejsu w każdym państwie członkowskim, który zapewnia połączenie z odpowiednimi centralnymi władzami krajowymi odpowiedniego państwa członkowskiego oraz z infrastruktury komunikacyjnej między centralnym wizowym systemem informacyjnym a interfejsami krajowymi. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 767/2008 określa ramy prawne dla funkcjonowania VIS.

Oczekuje się, że VIS zacznie funkcjonować w dniu 11 października 2011 r. Pierwszymi trzema regionami, w których zostanie uruchomiony VIS, będą Afryka Północna, następnie Bliski Wschód, a ostatecznie region Zatoki Perskiej. Ponadto należy opracować sieć komunikacyjną umożliwiającą bezpieczną wymianę danych między konsulatami.

Aby pomóc państwom członkowskim w opracowywaniu krajowych systemów wizowych i spełnianiu wymogów VIS w ramach wspólnej polityki wizowej, Fundusz zapewnił wsparcie finansowe w wysokości 75 % na pokrycie kosztów działań związanych z VIS. Państwa członkowskie zainwestowały prawie 49 mln EUR w działania związane z VIS, co stanowiło równowartość 10 % całkowitego budżetu Funduszu Granic Zewnętrznych przeznaczonego na przedmiotowy okres. Wszystkie państwa członkowskie poza Słowenią i Luksemburgiem przeprowadziły działania związane z rozpowszechnieniem VIS w ramach swoich programów rocznych na lata 2007–2009.

Wykres 9: Odsetek budżetu Funduszu Granic Zewnętrznych<sup>10</sup> przydzielonego na działania związane z VIS w latach 2007–2009



Dania, Niderlandy i Belgia przeznaczyły największą część swoich budżetów na działania wspierające przygotowania do rozpowszechnienia VIS. Dania przeznaczyła wszystkie działania w ramach programów rocznych na lata 2007–2009 poza jednym i wykorzystała na te działania prawie 90 % całości środków finansowych w ramach Funduszu Granic Zewnętrznych. Estonia, której udział wyniósł 0,2 %, przeznaczyła najmniejszą ilość środków na działania związane z VIS w porównaniu z całkowitą ilością środków w budżecie.

Wspierano następujące działania:

- działania na rzecz **krajowych baz danych** miały na celu ustanowienie interfejsu do komunikacji z systemem centralnym (AT), ustanowienie połączenia technicznego z CVIS (NL), utworzenie nowych lub dostosowanie istniejących aplikacji krajowych (takich jak aplikacja VISION w AT, VISABIO we FR, BELVIS w BE, NET-VIS w

<sup>10</sup> Przedstawione wartości uwzględniają pomoc techniczną.

EL), opracowanie i przetestowanie oprogramowania niezbędnego do połączenia z VIS (CY, DE, DK, FI, FR, SE) oraz ustanowienie ośrodka operacyjnego VIS (DK);

- działania mające na celu wspieranie **połączenia konsulatów** obejmowały zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania (IT), ponowną instalację i modernizację wizowych stacji roboczych oraz odpowiedniego oprogramowania we wszystkich organach dyplomatycznych i konsularnych (AT, SE), zakup systemów przetwarzania odcisków palców oraz urządzeń do pobierania danych biometrycznych (AT, BE, CZ, FI, FR, NL, PL, ES, SI), rozszerzenie sieci placówek dyplomatycznych i konsularnych w celu pobierania danych biometrycznych (BE), a także organizowanie szkoleń dla personelu (FI, NL, SE);
- działania wspierające **połączenie przejść granicznych** koncentrowały się na zakupie wyposażenia do weryfikacji danych (takiego jak stacjonarne i przenośne urządzenia sprawdzające odciski palców) oraz urządzeń do pobierania danych biometrycznych na potrzeby wydawania wiz (BE, DE, FI, FR, HU, NL, PL), a także na szkoleniu personelu (PL);
- Finlandia przeprowadziła przygotowania do **zastąpienia protokołu VISION siecią komunikacyjną VIS Mail**, obejmujące opracowanie infrastruktury serwera pocztowego SMTP, przeprowadzenie analizy oraz przetestowanie i rozwinięcie krajowej aplikacji VIS-MAIL. Również Hiszpania zainwestowała w rozwój bezpiecznego systemu komunikacyjnego VIS-MAIL.

### C. Europejski system nadzoru granic

Europejski system nadzoru granic (EUROSUR) ustanowi mechanizm wymiany informacji i współpracy umożliwiający współdziałanie organów kontroli granicznej oraz Frontexu na szczeblu taktycznym, operacyjnym i strategicznym. Od 2013 r. EUROSUR powinien zapewniać państwom członkowskim zlokalizowanym na wschodnich i południowych granicach zewnętrznych ramy operacyjne i techniczne służące poprawie ich orientacji sytuacyjnej oraz zdolności reagowania. Najpierw należy połączyć istniejące systemy nadzoru na szczeblu państw członkowskich w jeden system krajowy, a następnie na szczeblu UE zostaną opracowane wspólne narzędzia i aplikacje i zostanie utworzone bezpieczne środowisko wymiany informacji działające non stop. Podstawę systemu stanowią krajowe ośrodki koordynacji, usprawniające działania wszystkich organów krajowych odpowiedzialnych za nadzór granic.

EUROSUR, opracowany jako „system systemów”, umożliwi wymianę informacji na temat sytuacji na granicach niemal w czasie rzeczywistym i w ten sposób przyczyni się do zapewnienia najbardziej odpowiedniej, skutecznej i skoordynowanej reakcji.

Fundusz osiągnął wymierne rezultaty we wspieraniu podejmowanych przez państwa członkowskie wysiłków na rzecz wzmocnienia ich zdolności w zakresie nadzoru morskiego w okresie poprzedzającym wprowadzenie wspólnego europejskiego systemu nadzoru granic na obszarze Morza Śródziemnego i jego atlantyckich dróg dostępu. W ramach priorytetu 2 dla okresu programowania na lata 2007–2009 na wzmocnienie zdolności w zakresie nadzoru oraz – za pośrednictwem tych działań – na rozbudowanie krajowych elementów europejskiego systemu nadzoru granic (EUROSUR) Włochy przeznaczyły 86 %, Hiszpania 85 %, Malta 64 %, Francja 26 %, Portugalia 15 % a Grecja i Słowenia 2 % swoich środków, co stanowiło

równowartość łącznej kwoty niemal 168 mln EUR. Kwota ta stanowiła równowartość około 32 % środków Funduszu w tym okresie. Ponadto Cypr i Grecja zrealizowały istotne inwestycje związane ze zwiększeniem nadzoru granic morskich w ramach priorytetu 1.

Chociaż większość zainteresowanych państw członkowskich traktowała kwestię nadzoru granic morskich jako integralną część procesu ogólnego wzmocnienia nadzoru granic zewnętrznych, Francja i Hiszpania przyjęły tzw. „podejście regionalne”, ustanawiając kompleksowy system nadzoru granic. Hiszpański SIVE (Zintegrowany System Nadzoru Zewnętrznego) utworzono w celu „uszczelnienia południowej granicy Unii Europejskiej”, koncentrując się w szczególności na zapobieganiu nielegalnemu wjazdowi osób i towarów za pośrednictwem wybrzeży Hiszpanii. We Francji system nadzoru granic zewnętrznych SPATIONAV zapewnia ramy dla wszystkich działań związanych z kontrolą granic morskich. O ile zakładanie SIVE rozpoczęto przed wdrożeniem programu na 2007 r., francuski system został ustanowiony w tym samym czasie, co program na 2007 r. i do tej pory przeszedł trzy fazy rozwoju i rozszerzania, po jednej w ramach każdego kolejnego programu.

Pozostałe państwa członkowskie graniczące z Morzem Śródziemnym (CY, EL, IT, MT, PT, SI) również skoncentrowały się na kwestiach związanych z nadzorem granic morskich, ale nie ustanowiły (jeszcze) żadnych określonych systemów.

Środki wdrożone przez państwa członkowskie w ramach priorytetu 2, z uwzględnieniem EUROSUR-u, objęły:

- dalszy rozwój **Zintegrowanego Systemu Nadzoru Zewnętrznego (SIVE)** w Hiszpanii, gdzie władze podkreśliły potencjał osiągnięcia znacznych korzyści przy realizacji zintegrowanego nadzoru granic, szczególnie w Cieśninie Gibraltarskiej oraz na wybrzeżach Wysp Kanaryjskich i Balearów. Każde rozmieszczenie SIVE składa się z kilku stacji wyposażonych w radary i czujniki optyczne wykrywające i identyfikujące małe łodzie (łodzie motorowe i małe łodzie rybackie) zanim osiągną one brzeg. Ogólne informacje gromadzone przez każdą stację przesyłane są do centrum kontrolno-dowodzącego, które koordynuje operacje prowadzone przez jednostki lądowe, morskie i powietrzne, i przechowywane w nim. Oprócz wsparcia na rzecz systemu nadzoru Fundusz wykorzystywano również do zakupu dwóch stałopłatów do prowadzenia patroli morskich oraz walki z nielegalną imigracją (koszt ogólny 24 mln EUR), kilku helikopterów i łodzi różnych rodzajów i wielkości, a także pojazdów lądowych. Na ten kluczowy cel w ramach programów rocznych na lata 2007–2009 Hiszpania przeznaczyła prawie 80 mln EUR. Według władz hiszpańskich wsparcie Funduszu miało kluczowe znaczenie dla szybkiego wdrożenia systemu po kryzysie migracyjnym w 2006 r. Cztery lata po rozpoczęciu wdrażania SIVE napływ imigrantów przez morską granicę Hiszpanii znacząco zmalał;
- rozwój **SPATIONAV** – nabrzeżnej sieci wykrywania, identyfikacji i śledzenia statków **we Francji**. Istniejący system był stopniowo wzmocniany w ramach programów na lata 2007–2009 poprzez rozszerzenie objętego nim obszaru oraz poprawę zdolności wykrywania poprzez nabycie najnowocześniejszego wyposażenia, takiego jak radary mikrofalowe czy sprzęt służący do wykrywania montowany na latarniach morskich, a także inwestycje w systemy łączenia danych. Na programy roczne na lata 2007–2009 Francja przeznaczyła 10 mln EUR celem ulepszenia „Spatonav”;

- poprawa **systemu zarządzania ruchem morskim przez straż przybrzeżną we Włoszech**, uzupełniona sprzętem satelitarnym oraz systemami nadzoru w podczerwieni zainstalowanymi na statkach. Główne inwestycje to: poprawa zdolności w zakresie komunikacji satelitarnej w miejscach zakotwienia; wzmocnienie Radarowej Brzegowej Sieci Poszukiwawczej, aby objęła zasięgiem środkowo-północny Adriatyk, zachodnią Ligurię i zachodnią Sycylię, celem zapewnienia lepszych informacji o sytuacji na morzu dzięki obrazom z radaru i z kamer termowizyjnych; zapewnienie wszystkim terytorialnym i granicznym jednostkom policyjnym wspólnego i współdzielonego oprogramowania operacyjnego; utworzenie wspólnej i współdzielonej platformy oferującej takie same skuteczne instrumenty i upraszczającej praktyczne podejście użytkowników końcowych; instalacja systemów komunikacji satelitarnej i ich zastosowanie na pokładach przybrzeżnych patrolowców sił morskich (OPV) zaangażowanych w operacje morskie. W ramach programów na lata 2007–2009 Włochy przydzieliły na te działania 47 mln EUR;
- nowy **interoperacyjny system komunikacji** dla sił zbrojnych zajmujących się nadzorem morskim **na Malcie**, uzupełniony wprowadzeniem czterech nowych łodzi patrolowych o większym potencjale w zakresie patrolowania granic morskich pod względem czasu, wyposażenia i załogi. Na wsparcie rozwoju europejskiego systemu nadzoru w ramach programów na lata 2007–2009 Malta przydzieliła 17 mln EUR;
- utworzenie przez **Słowenię Krajowych Centrów Koordynacji** (trójstronne centrum Dolga vas) na potrzeby współpracy władz krajowych wykonujących obowiązki w zakresie kontroli granic zewnętrznych (wykrywanie, identyfikacja i interwencja). Słowenia przeznaczyła na ten cel 100 000 EUR. Projekt prowadzony jest we współpracy z Węgrami i Austrią.

Z kolei środki wdrażane w ramach priorytetu 1, również mające na celu wzmocnienie nadzoru morskiego na Morzu Śródziemnym, objęły:

- znaczne zwiększenie zdolności w zakresie nadzoru **na Cyprze** dzięki zakupieniu, za ogólną kwotę 5,4 mln EUR, dwóch helikopterów oraz dwóch średniej wielkości łodzi patrolowych wyposażonych w stacjonarne i przenośne systemy obserwacyjne przeznaczone do instalowania na łodziach patrolowych;
- wzmocnienie zdolności w zakresie nadzoru w **Grecji** poprzez nabycie różnych środków transportu (np. helikopter, patrolowce przybrzeżne) oraz wyposażenia (np. noktowizory i lornety). Na te inwestycje Grecja zaprogramowała prawie 30 mln EUR.

#### **D. Systemy zautomatyzowanej kontroli granicznej**

Na podstawie aktualnego prawodawstwa odprawy graniczne obywateli UE można zautomatyzować, pod warunkiem że obywatele ci posiadają paszporty biometryczne przechowujące dane biometryczne posiadaczy (zdjęcie twarzy, a od 2009 r. również odciski palców). Niektóre państwa członkowskie wdrożyły już takie systemy zautomatyzowanej kontroli granicznej. Proces takiej kontroli rozpoczyna się od skanowania paszportu. Czytnik paszportu sprawdza jego zabezpieczenia fizyczne pod względem technicznym, odczytuje pole przeznaczone do odczytu maszynowego i weryfikuje autentyczność dokumentu. Rzeczywisty

obraz twarzy (lub odciski palców) podróżnego porównuje się wówczas z danymi przechowywanymi w chipie (lub czasem w bazie danych) celem zweryfikowania tożsamości podróżnego. Przeprowadzane są również losowe kontrole w stosunku do zasobów SIS i baz krajowych. Jeśli porównanie danych da pozytywny wynik i okaże się że dokument podróży jest prawdziwy, automatyczna bramka otwiera się i podróżny może wejść na terytorium państwa członkowskiego; w przeciwnym wypadku podróżny kierowany jest do odprawy prowadzonej przez urzędnika. Organy odpowiedzialne za kontrolę granic monitorują cały proces, w tym porównywanie zdjęć twarzy – możliwe jest monitorowanie kilku bramek jednocześnie. System ten ma wiele zalet, takich jak zwiększenie poziomu bezpieczeństwa, oszczędność zasobów, płynne przekraczanie granic oraz ułatwienie wjazdu podróżnych.

Programy rejestrowania podróżnych umożliwią w przyszłości rozszerzenie tej procedury na obywateli państw trzecich. Szczegółowa odprawa graniczna wymaga obecnie przeprowadzenia przez oficerów straży granicznej rozmowy z podróżnym oraz ręcznego podstemplowania dokumentu podróży. Celem opisanych działań jest ułatwienie przekraczania zewnętrznej granicy strefy Schengen w przypadku osób podróżujących często będących obywatelami państw trzecich, które zostały wcześniej sprawdzone i skontrolowane, przy jednoczesnym zapewnieniu ogólnej spójności polityki granicznej UE. Obywatele państw trzecich mający dostęp do programów rejestrowania podróżnych mogliby korzystać z urządzeń zautomatyzowanej kontroli granicznej, jeśli tylko byłyby one dostępne na danym przejściu granicznym na zewnętrznej granicy strefy Schengen.

Fundusz przyczynił się do wdrożenia innowacyjnych projektów rozwoju, testowania i uruchamiania systemów zautomatyzowanej kontroli granicznej w portach lotniczych, umożliwiając kontrole pewnych kategorii podróżnych, głównie obywateli UE posiadających paszporty biometryczne w celu przeprowadzania automatycznej weryfikacji dokumentów podróży, odcisków palców i zdjęć twarzy oraz rozpoznawanie tęczówki bez interwencji oficerów straży granicznej, którzy jedynie monitorują taką procedurę.

W latach 2007–2009 kwotę ok. 5,5 mln EUR wykorzystano na przeprowadzenie projektów pilotażowych, testowanie i instalację wyposażenia niezbędnego do przeprowadzania zautomatyzowanych kontroli granicznych w Niemczech, Finlandii, Francji, Niderlandach i Portugalii oraz na Węgrzech.

- **Finlandia** przeprowadziła w 2007 r. test rynkowy wdrażania zautomatyzowanych odpraw granicznych, po którym nastąpił projekt pilotażowy, zainicjowany w lipcu 2008 r. w porcie lotniczym Helsinki-Vantaa, dotyczący zautomatyzowanych odpraw granicznych obywateli UE/EOG/strefy Schengen posiadających nowe biometryczne dokumenty podróży. Współfinansowanie testu rynkowego i projektów pilotażowych z Funduszu Granic Zewnętrznych wyniosło 82 528 EUR. W momencie przygotowywania sprawozdania port lotniczy Helsinki-Vantaa wyposażony był w trzy bramki do zautomatyzowanej kontroli granicznej. W oparciu o doświadczenie zdobyte na etapie pilotażowym zaplanowano operacyjne wdrożenie systemu oraz jego ewentualne rozszerzenie na wszystkie główne lądowe przejścia graniczne na granicy zewnętrznej. Zaplanowano zakupienie w późniejszym czasie piętnastu dodatkowych bramek dla portu lotniczego Helsinki-Vantaa i trzech bramek dla portu w Helsinkach.

- **Francja** zrealizowała projekt „SAS PARAFES” obejmujący zakup SAS (bramek elektronicznych) oraz wdrożenie systemu PARAFES w zakresie automatycznej kontroli dokumentów osobistych pasażerów przybywających do francuskich portów lotniczych spoza UE. Przed realizacją tego projektu Ministerstwo Spraw Wewnętrznych prowadziło pilotażowy program PEGASE dotyczący gromadzenia i przechowywania odcisków palców pewnej grupy podróżnych, którzy zgłosili się na ochotnika z perspektywą uzyskania możliwości szybkiego przechodzenia kontroli granicznych na granicach zewnętrznych strefy Schengen. Wraz z wdrożeniem systemu PARAFES te podróżujące często osoby będą mogły przechodzić przez bramki elektroniczne (SAS), które automatycznie dokonają odprawy granicznej, skanując najpierw paszport, a następnie odciski palców. PARAFES porównuje następnie te informacje z danymi przechowywanymi w centralnej bazie danych, co umożliwia pasażerom, którzy zostali rozpoznani, przekroczenie granicy. Perspektywy finansowe całości projektu to kwota 2 300 000 EUR na zakup, wdrożenie i wyposażenie 17 SAS.
- **Portugalia** wdrożyła projekt dotyczący Automatycznej Identyfikacji Pasażerów Posiadających Dokumenty Podróży (RAPID), którego celem jest szybsza, bezpieczniejsza i skuteczniejsza kontrola osób na granicach. Opracowano innowacyjny system zautomatyzowanej kontroli granicznej wszystkich dorosłych posiadaczy paszportów biometrycznych w strefie UE Schengen. A dokładniej, projekt objął zakup 78 tzw. VBeGates – automatycznych bramek odpowiednio wyposażonych do kontroli podróżnych posiadających biometryczne dokumenty podróży. W marcu 2007 r. zakupiono 10 terminali wyposażonych w bramki elektroniczne dla portu lotniczego w Faro, zaś w lipcu tego samego roku zamówiono kolejne 68 terminali dla portów lotniczych w Lizbonie, Funchal, Lajes, Ponta Delgada i Porto Santo. Całkowity koszt projektu wyniósł 3,5 mln EUR, z czego wkład Funduszu Granic Zewnętrznych stanowiły 2 mln EUR.
- **Niderlandy** przeprowadziły projekt obejmujący zakup, testowanie i wprowadzenie wyposażenia i oprogramowania systemów zautomatyzowanej kontroli granicznej w porcie lotniczym Schiphol, zaś docelowo we wszystkich portach lotniczych i morskich w Niderlandach. Wkład Funduszu Granic Zewnętrznych w ustanowienie programu wyniósł ok. 180 000 EUR. Finansowanie z Funduszu wykorzystano częściowo do stworzenia strategii zautomatyzowanej kontroli granicznej w Niderlandach.
- W latach 2004–2007 **Niemcy** zrealizowały projekt pilotażowy dotyczący wykorzystania zautomatyzowanej biometrycznej kontroli granicznej pasażerów w porcie lotniczym we Frankfurcie nad Menem w oparciu o skan tęczówki. W świetle pozytywnych wyników projektu pilotażowego podjęto decyzję o kontynuowaniu i dalszym rozszerzaniu zastosowania zautomatyzowanej kontroli granicznej w portach lotniczych we Frankfurcie i Monachium przy wsparciu z Funduszu Granic Zewnętrznych. Koszty projektu zautomatyzowanej kontroli granicznej w latach 2007–2009 wyniosły 700 000 EUR i objęły między innymi zakup czterech bramek do zautomatyzowanej kontroli granicznej.

- **Węgry** przeprowadziły badania mające na celu ocenę wykonalności wdrożenia systemu bramek elektronicznych w Międzynarodowym Porcie Lotniczym Ferihegy w Budapeszcie. Podczas wizyty w portach lotniczych stosujących systemy bramek elektronicznych w UE (tzn. w Lizbonie, Helsinkach i Frankfurtach) i badania tych systemów węgierscy eksperci mieli ocenić możliwości wdrożenia podobnego systemu. Studium wykonalności będzie stanowić wkład w projekt pilotażowy dotyczący utworzenia takiego systemu zautomatyzowanych kontroli granicznych początkowo w porcie lotniczym Ferihegy, a w dłuższej perspektywie we wszystkich węgierskich międzynarodowych portach lotniczych. Z węgierskiego przydziału Funduszu na przedmiotowy projekt przeznaczono 14 400 EUR.

#### **E. System informacyjny Schengen (SIS II)**

System informacyjny Schengen (SIS) umożliwia właściwym władzom w państwach członkowskich dostęp do wpisów dotyczących osób i własności poprzez zautomatyzowaną procedurę zapytania. Jest on zatem kluczowym elementem zarządzania przestrzenią bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości w strefie Schengen pozbawionej granic wewnętrznych. System powstał po uchwaleniu w 1990 r. konwencji z Schengen wykonującej układ z Schengen z 1985 r. i został wdrożony w 1995 r. Ponieważ jedno z jego głównych zastosowań obejmuje odprawy na granicach zewnętrznych UE, przyczynia się on do wdrożenia przepisów dotyczących swobodnego przepływu osób. System składa się z systemów krajowych (N.SIS) zlokalizowanych w każdym państwie członkowskim oraz systemu centralnego (C.SIS) gromadzącego wszystkie dane z krajowych baz danych.

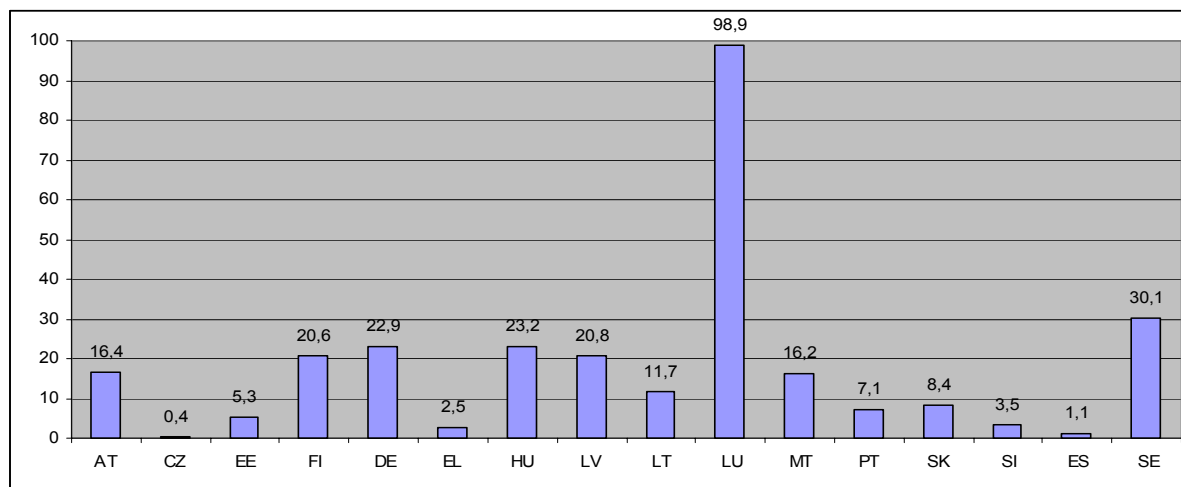
Utworzenie systemu informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), który zastępuje wcześniejszą generację systemu, jest niezbędne, aby umożliwić integrację nowych państw członkowskich przystępujących do strefy Schengen oraz wprowadzić nowe funkcje techniczne. Podstawami prawnymi systemu informacyjnego Schengen II są decyzja Rady 2001/886/WSiSW oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 2424/2001 z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie rozwoju Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji. Przewidują one, że system informacyjny Schengen utworzony na mocy tytułu IV układu z Schengen z 1990 r. zostaje zastąpiony przez SIS II.

Fundusz Granic Zewnętrznych wspiera państwa członkowskie w przygotowywaniu elementów krajowych SIS II w perspektywie uruchomienia całego systemu, co ma nastąpić w 2013 r.

W latach 2007–2009 szesnaście państw członkowskich (AT, CZ, EE, FI, DE, EL, HU, LV, LT, LU, MT, PT, SK, SI, ES i SE) realizowało działania związane z SIS, przeznaczając na ten cel w sumie 25,5 mln EUR, czyli 5,5 % całości przydziału z Funduszu na ten okres.



**Wykres 10: Odsetek budżetu Funduszu Granic Zewnętrznych<sup>11</sup> przydzielonego na działania związane z SIS w latach 2007–2009**



W Luksemburgu, który jest najmniejszym beneficjentem, dostępne fundusze zostały wykorzystane wyłącznie na wdrożenie projektów związanych z SIS. Inne państwa członkowskie, które przeznaczyły znaczną część przydziału na SIS, to Finlandia, Łotwa, Niemcy, Węgry i Szwecja – zaangażowały one na ten cel ponad 20 % swojego przydziału z Funduszu.

Działania wspierane przez państwa członkowskie skoncentrowały się na: nabyciu i dostosowaniu niezbędnego sprzętu i oprogramowania komputerowego (AT, DE, EL, HU, LU, LV i SI), opracowaniu nowych aplikacji dla zainteresowanych organów krajowych (SE), wprowadzeniu ulepszeń w ramach istniejących systemów krajowych oraz przygotowaniu do migracji do SIS II (AT, DE, EE, EL, ES, FI i HU), stworzeniu SIS One4all jako etapu przejściowego przed przystąpieniem do SIS II (HU, SI i SK) a następnie migracji do SIS II (LT, LU, MT i SK), przystosowaniu systemu procesów działań SIRENE (AT, EE, ES, HU i MT), testach przygotowujących do migracji do SIS II oraz połączenia systemów krajowych z C.SIS (AT i SI), a także warsztatach i szkoleniach dla personelu (CZ i EL).

## 6. OGÓLNA WSTĘPNA OCENA WDROŻENIA

### 6.1. Ocena dokonana przez państwa członkowskie

#### 6.1.1. Osiągnięte wyniki

Większość państw członkowskich ogólnie oceniła pozytywnie wyniki działań współfinansowanych przez Fundusz, klasyfikując możliwości w odniesieniu do projektów realizowanych w ramach Funduszu jako skuteczne i użyteczne. Docenia się znaczny wkład Funduszu w wysiłki podejmowane przez państwa członkowskie w obszarach zintegrowanego zarządzania granicami, wdrażania wspólnej polityki wizowej i wielkoskalowych systemów informatycznych; pomógł on również osłabić skutki ograniczeń nałożonych na budżety państwowe w tych obszarach w wyniku niekorzystnej sytuacji gospodarczej. Państwa

<sup>11</sup> Przedstawione wartości uwzględniają pomoc techniczną.

członkowskie podkreślają, że w świetle środków oszczędnościowych podjętych przez krajowe władze budżetowe część działań nie mogłaby zostać zrealizowana lub też nie zostałaby zrealizowana w terminie, gdyby nie dostęp do współfinansowania z Funduszu.

Państwa członkowskie podkreślają w szczególności znaczenie współfinansowania takich **innowacyjnych projektów, jak wdrażanie najnowocześniejszych technologii** (w szczególności przenośnych i stacjonarnych urządzeń stosowanych przy odprawach granicznych i nadzorze granic oraz systemów zautomatyzowanej kontroli granicznej) oraz zwiększenia zdolności państw członkowskich w zakresie monitorowania i reagowania na zewnętrznych granicach powietrznych, morskich i lądowych (systemy telewizji przemysłowej, środki transportu, interoperacyjne systemy komunikacji). Środki te doprowadziły do osiągnięcia **bardziej oszczędnego zarządzania przepływami pasażerów bez zmniejszania poziomów bezpieczeństwa**.

#### *6.1.2. Wyzwania pojawiające się w trakcie wdrażania*

Choć większość państw członkowskich była zadowolona z wyników osiągniętych dzięki wkładowi z Funduszu, wiele z nich podkreślało wyzwania, jakie napotkano w trakcie wdrażania, i sugerowało uproszczenie ram regulacyjnych.

Przed wszystkim pierwsze dwa lata charakteryzował pewien poziom niepewności oraz opóźnienia w przyjmowaniu ram regulacyjnych i programów rocznych. W przypadku większości państw członkowskich programy na lata 2007 i 2008 zostały zatwierdzone pod koniec 2008 r., co skróciło okres przeznaczony na wdrażanie projektów. Po drugie, przepisy regulujące kwalifikowalność wydatków określono jako złożone i uciążliwe. Ponadto, biorąc pod uwagę fakt, że programy są sporządzane co roku, ale działania mogą być realizowane przez 2,5 roku, okres wdrażania jednego programu rocznego pokrywa się z przygotowaniem kolejnego programu rocznego oraz sporządzaniem sprawozdania z poprzedniego. Dodatkowo, jeśli konieczny był przegląd programu, zmieniony dokument musiał zostać przygotowany i przedłożony w określonym terminie. Państwa członkowskie uznały, że spełnienie wymagań przy jednoczesnym wykorzystywaniu dostępnych zasobów do realizacji różnorodnych zadań planowania, sprawozdawczości i zarządzania w odniesieniu do kilku programów jednocześnie było trudnym zadaniem. Sprostanie tym połączonym zobowiązaniom uznano za stanowiące wyzwanie i wymagające znacznego obciążenia pracą w ograniczonych ramach czasowych.

Poza wstępnymi opóźnieniami i trudnościami główna przeszkoda w terminowej realizacji działań w ramach tego Funduszu wynika z procedur postępowania o udzielenie zamówienia. Przedmiotowe procedury wymagają zaawansowanego planowania oraz konsultacji wewnętrznych z innymi właściwymi organami publicznymi, a w niektórych przypadkach zgody takich organów. Procedury składają się zazwyczaj z kilku etapów, a krajowe ramy prawne mogą wymagać etapów dodatkowych. Ostateczny wynik może nie być satysfakcjonujący lub też może zaistnieć konieczność zawieszenia, przełożenia, odwołania lub zmiany zakresu projektu. Kilka państw członkowskich doświadczyło tego rodzaju trudności, które miały potencjalnie negatywny wpływ na wykorzystanie środków budżetowych. W niektórych przypadkach trudności powstały po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia i wynikały z opóźnień i innych problemów czasowych związanych z dostawą i sprawdzeniem wyposażenia oraz świadczeniem i sprawdzeniem usług ze strony wykonawców zewnętrznych (za granicą). W kilku przypadkach na późniejszym

etapie okazało się, że koszty wdrożenia były niższe bądź wyższe niż oczekiwano lub że w trakcie wdrażania zidentyfikowane zostały koszty niekwalifikowalne.

W przypadku państw, które nie korzystają z euro, czynniki finansowe i gospodarcze mające wpływ na kurs walutowy doprowadziły do zmodyfikowania zaplanowanych wstępnie budżetów.

W świetle tych ograniczeń państwa członkowskie spójnie korzystały z możliwości dokonywania przeglądów programów rocznych celem zabezpieczenia bardziej optymalnego wykorzystania funduszy. W okresie sprawozdawczym 15 państw członkowskich (AT, BE, CY, DE, EL, ES, FI, FR, HU, LT, LV, PL, PT, SE i SI) przedłożyło w sumie 43 wnioski o dokonanie przeglądu programów rocznych na lata 2007–2009, z czego 39 wniosków wymagało formalnej decyzji Komisji (8 dla programu rocznego na rok 2007, 14 dla programu na rok 2008 i 17 dla programu na rok 2009).

Przegląd programów rocznych umożliwił państwom członkowskim dostosowanie programowania do zmieniających się okoliczności, z uwzględnieniem nieoczekiwanych zmian i pojawiających się wyzwań. Zwiększył on jednak obciążenie administracyjne.

Fundusz, wdrażany zasadniczo zgodnie z metodą „organu wdrażającego” przez ograniczoną liczbę organów publicznych, daje być może państwom członkowskim większą niż inne programy wydatkowania elastyczność w adaptowaniu programów dzięki zastępowaniu niektórych działań innymi bieżącymi projektami, również istotnymi dla krajowych strategii zdefiniowanych w programach wieloletnich.

Aby złagodzić te wyzwania Komisja zainicjowała trzy przeglądy przepisów wykonawczych, skutkujące wydłużeniem okresu kwalifikowalności oraz zasadniczymi uproszczeniami zasad kwalifikowalności. Inicjatywy te podjęto we współpracy z państwami członkowskimi, które potwierdziły, że zmiany spowodowałyby poprawę zarządzania działaniami i ich realizacji dzięki umożliwieniu satysfakcjonującego wdrożenia licznych projektów.

## 6.2. Ocena osiągnięć Funduszu dokonana przez Komisję

Po dokonaniu przeglądów sprawozdań państw członkowskich, a także przy uwzględnieniu innych informacji, w tym informacji pochodzących z misji obserwacyjnych, Komisja stwierdziła, że pomimo początkowych trudności oraz pewnych konkretnych problemów związanych z zasadami i wdrażaniem, cele założone dla Funduszu zostały zrealizowane. W latach 2007–2009 Fundusz zdecydowanie spełnił swoje cele jako specjalne narzędzie wykorzystywania pomocy UE celem przyspieszenia inwestycji na granicach i w konsulatach w interesie całości obszaru Schengen. Jak pokazano w sekcji 5.3.3, Fundusz **stanowił aktywne wsparcie dla ważnych inicjatyw i projektów polityki UE. Przyczynił się on w znacznym stopniu do poprawy zintegrowanego zarządzania granicami oraz wykorzystania nowych technologii do ułatwiania legalnych podróży. Fundusz wspierał nie tylko rozwój systemu informacyjnego Schengen i wizowego systemu informacyjnego, ale także projekty pilotażowe związane z wprowadzeniem zautomatyzowanych kontroli granicznych oraz przygotowań do programu rejestrowania podróżnych.** Dzięki nawet względnie niewielkiemu wkładowi finansowemu z Funduszu przeznaczonemu na te działania zdobyto cenne doświadczenia w toku rozwoju takich innowacyjnych systemów; doświadczenia te będą przydatne Komisji w trakcie przyszłych przygotowań koncepcji „inteligentnych granic”, szczególnie w odniesieniu do zapewnienia możliwości korzystania z

tych systemów przez obywateli państw trzecich. W tym kontekście państwa członkowskie zachęca się do uwzględnienia czytników odcisków palców w projektach zautomatyzowanych kontroli granicznych, tak aby możliwa była ich przyszła aktualizacja w odniesieniu do europejskiej strategii zatrudnienia i programów rejestrowania podróżnych (inicjatywa inteligentnych granic). Okazało się również, że Fundusz skutecznie wzmocnił w bardzo krótkim czasie inwestycje na terenach podatnych na zagrożenia, takich jak region Morza Śródziemnego.

Fundusz pomógł w ulepszeniu zarządzania granicami zewnętrznymi UE, walce z nielegalną migracją i we wzmocnieniu współpracy między państwami członkowskimi, czego dowodem są następujące wyniki:

- po pierwsze, dzięki inwestycjom w krajowe systemy komunikacji, infrastrukturę przejść granicznych, najnowsze wyposażenie operacyjne do prowadzenia odpraw granicznych i nadzoru granic, środki transportu i szkolenia dla straży granicznej państwa członkowskie odniosły korzyści ze znacznych ulepszeń technicznych na granicach zewnętrznych oraz na przejściach granicznych; przyniosło to zwiększenie bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych UE, poprawę efektywności kontroli ruchu granicznego oraz lepszą koordynację działań różnych organów ścigania na poziomie krajowym. W ten sposób Fundusz miał wkład w krajowe **wysiłki na rzecz skutecznego zarządzania granicami zewnętrznymi, a w szczególności walki z nielegalnym wkraczaniem do strefy Schengen, na rzecz uzupełnienia wcześniejszych inwestycji (instrument finansowy Schengen) oraz na rzecz dalszego wzmocnienia** systemu zintegrowanego zarządzania granicami UE;
- po drugie, w ramach programów rocznych na lata 2007–2009 państwa członkowskie zakupiły oraz zaktualizowały wyposażenie niezbędne na potrzeby VIS i SIS II, co umożliwiło sprawne połączenie platform krajowych z systemami centralnymi. Z uwagi na fakt, że wszystkie uczestniczące państwa członkowskie muszą zakończyć przygotowywanie swoich systemów krajowych, aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie przedmiotowych europejskich projektów jako całości, Fundusz – jako długoterminowe ramy uzupełniające finansowanie krajowe – okazał się mieć kluczowe znaczenie dla wdrażania tych wspólnych projektów informatycznych;
- państwa członkowskie wykorzystały również dodatkowe zasoby zapewnione przez Fundusz na środki służące poprawie procedury obsługi wizowej, inwestując w nowoczesne wyposażenie techniczne (w tym urządzenia do pobierania danych biometrycznych) oraz zwiększając bezpieczeństwo urzędów konsularnych. Środki te przyczyniły się do szybszego przetwarzania wniosków wizowych, podniesienia jakości usług oraz zapewnienia równego i sprawiedliwego traktowania osób ubiegających się o wizę.

Jedną z przyczyn powodzenia Funduszu jest jego specyficzny charakter. Fundusz charakteryzuje się **ograniczonym zasięgiem** i odnosi się do działań wdrażanych na fizycznych granicach zewnętrznych lub związanych z wydawaniem wiz. Wyklucza to z jego zakresu szereg działań podejmowanych przez państwa członkowskie w ramach czteropoziomowego zarządzania granicami, takich jak środki realizowane wewnątrz strefy Schengen (patrowanie wewnątrz kraju, kontrole osób poza przejściami granicznymi). Podobnie zakres Funduszu nie obejmuje działań mających na celu kontrolę migracji, poprawę zarządzania bezpieczeństwem i ruchem morskim, a także ogólnym bezpieczeństwem w

portach lotniczych. O ile umożliwi to skoncentrowanie zasobów Funduszu i zapobiega ich fragmentacji, niesie ze sobą również konieczność ostrożnego weryfikowania planowanych działań celem zapewnienia zgodności z jego konkretnym zakresem.

Z kolei wyposażenie, środki transportu i systemy informatyczne zakupione przy wkładzie Funduszu mogą być często wykorzystywane do **wielu celów** (takich jak odprawy graniczne towarów, walka z przemytem towarów i przestępstwami przeciw środowisku naturalnemu, czy akcje poszukiwawczo-ratownicze na morzu). Biorąc pod uwagę ograniczony zakres Funduszu, w wielu przypadkach konieczne jest dokonanie podziału, co wymusza sporządzanie dodatkowych statystyk i utrudnia zarządzanie działaniami. Podsumowując, takie działania związane z zarządzaniem i kontrolami pozostaną niezbędnym wynikiem tego rodzaju programu wydatkowania. Sytuację mogą dodatkowo komplikować struktury organizacyjne w państwach członkowskich, gdy na przykład straż graniczna jest częścią sił policyjnych lub realizuje też inne funkcje (w tym związane z odprawą celną).

## 7. UWAGI KOŃCOWE

### 7.1. Zalecenia dotyczące pozostałej części okresu wieloletniego

Niniejsze sprawozdanie opiera się na pierwszych trzech latach programowania, przy czym sprawozdania końcowe dostępne są wyłącznie w odniesieniu do jednego programu rocznego. Termin jego przedłożenia został wybrany tak, by wspomóc Parlament Europejski i Radę przy przygotowaniach do kolejnych wieloletnich ram finansowych, a nie by zapewnić całościową i ostateczną ocenę.

Wyniki z tych trzech lat niekoniecznie są reprezentatywne. Pierwsze programy roczne sporządzano i wdrażano pod znaczną presją czasu oraz przy niewielkim doświadczeniu z podobnymi instrumentami. W okresie tym udostępniono niemal 30 % Funduszu, zaś pozostałe 70 % zostanie przydzielone na kolejne cztery programy roczne.

#### 7.1.1. Bardziej strategiczne wykorzystanie Funduszy

Programowanie na 2010 r. przebiegło znacznie sprawniej. Dzięki doświadczeniom zdobytym na pierwszym etapie oraz wykorzystaniu zmian w przepisach wykonawczych, jak również znacznemu zwiększeniu rocznych przydziałów państwa członkowskie mają szansę lepiej wykorzystać fundusze przeznaczone na lata 2010–2013. W tym celu od 2011 r. państwa członkowskie zachęca się do rozwoju programowania działań ukierunkowanych konkretnie na osiągnięcie szeregu kluczowych celów strategicznych, zgodnie z zawartą w akcie podstawowym zasadą, że Komisja i państwa członkowskie zapewniają spójność pomocy z Funduszu i z państw członkowskich z działaniami, strategiami i priorytetami Unii. Ogólnym celem jest tu podkreślenie spójności z najważniejszymi wspólnymi priorytetami UE określonymi w programie sztokholmskim, kluczowymi dla skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi w całej strefie Schengen.

Dlatego też państwa członkowskie zachęcono do **skoncentrowania zasobów Funduszu na inwestycjach koniecznych dla realizacji następujących kluczowych pięciu celów strategicznych:**

1. realizacji SIS II;
2. wprowadzeniu VIS w konsulatach i na przejściach granicznych;
3. współpracy konsularnej między państwami członkowskimi;
4. rozwijaniu europejskiego systemu nadzoru granic;
5. oraz wprowadzaniu nowych technologii usprawniających przekraczanie granic – szczególnie systemów zautomatyzowanej kontroli granicznej.

Środki Funduszu na 2011 r. były ukierunkowane głównie na spełnianie wymogów UE w tych obszarach i podejście to będzie wzmacniane w okresie 2012–2013.

#### *7.1.2. Wzmacnianie podejścia strategicznego dzięki odpowiedniemu wieloletniemu planowaniu*

Celem Funduszu, powstałego jako instrument budowania zdolności, jest zasadniczo współfinansowanie zakupu, aktualizacji, rozwoju, instalacji i odnowy infrastruktury, systemów informatycznych, wyposażenia i środków transportu. Działania związane z budowaniem zdolności ukierunkowane są głównie na **środki długoterminowe**, które zazwyczaj nie odznaczają się cechami charakterystycznymi dla projektów wdrażanych w ograniczonej perspektywie czasowej. **Państwa członkowskie mogłyby w większym stopniu wykorzystywać możliwości tworzenia projektów wieloletnich**, zgodnie z ramami prawnymi, co zmniejszyłoby również częstotliwość występowania procesów selekcji oraz umożliwiło ustanowienie stabilnego wieloletniego planowania finansowego.

#### *7.1.3. Uzupelnienie w razie potrzeby budowania zdolności o wsparcie operacyjne*

Działania mające na celu konserwację wyposażenia lub prowadzenie operacji (nadzoru) jako takie nie były wprowadzane do programów rocznych. Działania takie są zasadniczo częścią **rutynowych działań** na poziomie państw członkowskich.

Komisja uznaje jednak, że gdy zrealizowanych zostanie pięć wymienionych powyżej celów oraz pozostałe cele krajowe związane z budowaniem zdolności, zasoby Funduszu można będzie zastosować również do wsparcia skutecznego dalszego wykorzystywania wcześniejszych inwestycji opartych na zasobach UE. Dlatego też w ramach przyszłych działań można również finansować konserwację, naprawy i aktualizacje związane z inwestycjami dokonanymi w ramach wcześniejszych programów rocznych Funduszu lub – w przypadku niektórych państw – instrumentu finansowego Schengen. Możliwe jest to również w przypadku sytuacji nadzwyczajnych. Działania takie stanowiłyby również podstawę koncepcji, w ramach której państwa członkowskie chroniące granice zewnętrzne świadczą usługi publiczne w interesie i w imieniu innych państw członkowskich.

## **7.2. Przygotowania do pierwszej oceny *ex-post* (2012 r.)**

Kolejnym przełomowym etapem dla Funduszu jest sprawozdanie z oceny *ex-post* za lata 2007–2010. Zgodnie z aktem podstawowym termin złożenia Komisji sprawozdania przypada na dzień 31 grudnia 2012 r.

Obecnie trwają przygotowania do jego sporządzenia. Niestety nie można racjonalnie oczekiwać, że państwa członkowskie przedstawią sprawozdania na temat wyników programu rocznego na 2010 r. do dnia 30 czerwca 2012 r., jak przewidziano w akcie podstawowym, ponieważ okres kwalifikowalności dotyczący 2010 r. kończy się w drugiej połowie 2012 r. Aby zapewnić kompletność danych za 2010 r. państwa członkowskie otrzymają zatem polecenie przedłożenia informacji do końca października 2012 r.

Opierając się na treści niniejszego sprawozdania okresowego w ocenie *ex-post* za okres 2007–2010 można przedstawić bardziej szczegółowy obraz interwencji Funduszu na poziomie krajowym i unijnym, jeżeli chodzi o wyniki, skutki i ogólny wpływ na rozwój zarządzania granicami i politykę wizową w państwach członkowskich. Dlatego też ogólne cele tej oceny mogą przedstawiać się następująco:

- identyfikacja rezultatów wynikających z osiągnięć Funduszu w zakresie zarządzania przepływami migracyjnymi na granicach i w konsulatach, tj. stopnia, w jakim inwestycje UE w infrastrukturę, wyposażenie, środki transportu, systemy informatyczne i szkolenia przyczynią się do wzmocnienia ogólnej zdolności przeprowadzania odpraw na przejściach granicznych, nadzoru, kontroli przedgranicznych oraz procedur wydawania wiz w państwach członkowskich;
- wyraźne rozróżnienie między wynikami osiągniętymi w odniesieniu do organizowania zadań publicznych w zakresie kontroli granicznej i polityki wizowej a wynikami dotyczącymi wjazdu do UE podróżnych i osób ubiegających się o wizę;
- ocena stopnia, w jakim interwencje Funduszu przyczyniły się do zapobieżenia nielegalnemu wjazdowi i pobytowi w odniesieniu do każdej granicy krajowej i systemu zarządzania wizami, z uwzględnieniem strategii wskazanej w programie wieloletnim, zidentyfikowanych szczególnych celów krajowych oraz ewolucji przepływów migracyjnych wpływających na system;
- ocena stopnia, w jakim interwencje Funduszu przyczyniły się do zastosowania prawa UE, w tym kodeksu granicznego Schengen i wspólnotowego kodeksu wizowego, jak również do rozwoju konkretnych projektów UE, takich jak VIS i SIS II; a także
- pomiar wartości osiągniętych w związku ze stosunkiem przydziałów UE w ramach Funduszu do całości krajowych wkładów (finansowych i innych) oraz identyfikacja wszelkich innych istotnych czynników mających wpływ na interwencję.