

Bruksela, dnia 3.8.2015 r.
COM(2015) 387 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**W SPRAWIE WDRAŻANIA TYMCZASOWEGO INSTRUMENTU PRZEPIYWU
ŚRODKÓW PIENIĘŻNYCH I INSTRUMENTU FINANSOWEGO SCHENGEN (2007-
2009) DLA BUŁGARII I RUMUNII W CZĘŚCI DOTYCZĄCEJ STREFY
SCHENGEN**

{SWD(2015) 157 final}

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
W SPRAWIE WDRAŻANIA TYMCZASOWEGO INSTRUMENTU PRZEPIYU
ŚRODKÓW PIENIĘŻNYCH I INSTRUMENTU FINANSOWEGO SCHENGEN (2007-
2009) DLA BUŁGARII I RUMUNII W CZĘŚCI DOTYCZĄCEJ STREFY
SCHENGEN**

1. WPROWADZENIE

Instrument przepływu środków pieniężnych i instrument finansowy Schengen został utworzony na mocy art. 32 ust. 1 Aktu przystąpienia Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej¹ (zwanego dalej „aktem przystąpienia”) jako tymczasowy instrument pomocy dla Bułgarii i Rumunii w celu finansowania działań na nowych granicach zewnętrznych Unii służących wprowadzeniu w życie dorobku Schengen oraz kontroli na granicach zewnętrznych, a także w celu usprawnienia przepływu środków pieniężnych w budżetach krajowych.

Art. 32 ust. 3 aktu przystąpienia stanowi, że co najmniej 50 % środków finansowych przekazanych na podstawie instrumentu powinno zostać wykorzystane w celu wsparcia Bułgarii i Rumunii w wypełnianiu ich obowiązku finansowania działań na nowych granicach zewnętrznych Unii służących wprowadzaniu dorobku Schengen i kontroli granic zewnętrznych.

Celem niniejszego sprawozdania jest

- podsumowanie informacji na temat wdrażania tymczasowego instrumentu przepływu środków pieniężnych i instrumentu finansowego Schengen (zwanego dalej „instrumentem finansowym Schengen II”) w części dotyczącej strefy Schengen; oraz
- przedstawienie wyników oceny ex post instrumentu.

¹ Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Dz.U. L 157 z 21.6.2005, s. 203.

2. OPIS WPROWADZENIA W ŻYCIE INSTRUMENTU FINANSOWEGO SCHENGEN II

Zgodnie z art. 32 aktu przystąpienia Komisja wypłacała Bułgarii i Rumunii w latach 2007–2009 roczne płatności ryczałtowe na podstawie instrumentu przepływu środków pieniężnych i instrumentu finansowego Schengen w postaci dwunastych części łącznej kwoty (zob. tabela poniżej).

Tabela 1: **Instrument finansowy Schengen II – Przegląd płatności i kosztów kwalifikowalnych**

	Bułgaria	Rumunia
Roczne płatności instrumentu przepływu środków pieniężnych i instrumentu finansowego Schengen ogółem (mln EUR – ceny z 2004 r.) ²	239,5	559,8
Płatności instrumentu przepływu środków pieniężnych i instrumentu finansowego Schengen ogółem (mln EUR – ceny bieżące)	257,9	602,5
50 % rocznych płatności instrumentu przepływu środków pieniężnych i instrumentu finansowego Schengen ogółem (mln EUR – ceny bieżące) ³	129,0	301,2
Zaprogramowane kwoty ogółem (mln EUR – ceny bieżące)	161,0	404,4
Zadeklarowane i poświadczone wydatki ogółem (mln EUR – ceny bieżące)	128,2	353,6
Niekwalifikowalne wydatki (mln EUR – ceny bieżące)	2,7	3,1
Kwalifikowalne koszty podlegające finansowaniu z instrumentu finansowego Schengen II ogółem (mln EUR – ceny bieżące)	125,5	350,5
Kwoty odzyskane przez Komisję (mln EUR- ceny bieżące)	3,5	0,0

Komisja przyjęła decyzję w sprawie zarządzania instrumentem finansowym Schengen II i kontroli nad nim⁴. W decyzji stwierdzono, że do wsparcia kwalifikowały się następujące rodzaje działań:

- inwestycje w infrastrukturę przejść granicznych;
- inwestycje w sprzęt do kontroli granicznych;
- szkolenia straży granicznych;
- wsparcie na pokrycie kosztów operacyjnych.

Okres kwalifikowalności rozpoczął się 1 stycznia 2007 r. i zakończył 31 grudnia 2010 r.

² W art. 32 ust. 2 aktu przystąpienia określono roczne płatności w cenach z 2004 r.

³ Zgodnie z art. 32 ust. 3 aktu przystąpienia co najmniej 50 % środków finansowych przekazanych na podstawie instrumentu miało zostać wykorzystane na działania na nowych granicach zewnętrznych Unii służące wprowadzaniu dorobku Schengen i kontroli na granicach zewnętrznych.

⁴ Decyzja Komisji C(2007)1417 z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie zarządzania instrumentem przepływu środków pieniężnych i instrumentem finansowym w części dotyczącej Schengen i kontroli nad nimi.

Państwa członkowskie będące beneficjentami są odpowiedzialne za wybór i wprowadzenie w życie poszczególnych działań w ramach instrumentu.

Władze bułgarskie i rumuńskie opracowały roczne i wieloletnie programy orientacyjne, w których opisano potrzeby związane z wdrożeniem dorobku prawnego Schengen i kontroli na granicach, strategię służącą zaspokojeniu zapotrzebowania, cele, które należy osiągnąć przy wsparciu instrumentu finansowego Schengen II, oraz konkretne działania, które będą wspierane w ramach instrumentu.

W ramach programów orientacyjnych instrumentu finansowego Schengen II Bułgaria zdefiniowała osiem celów. Zaprogramowane przydziały środków instrumentu finansowego Schengen II według celów (oraz zadeklarowane poniesione wydatki) przedstawiono w tabeli 2:

Tabela 2: Zaprogramowane przydziały środków finansowych i zadeklarowane wydatki według celów – Bułgaria

	Zaprogramowane (EUR)	Zadeklarowane i poświadczone wydatki ogółem (EUR)
Cel 1: Zakup nowego sprzętu technicznego do nadzoru i kontroli granic zewnętrznych	97 324 000,00	80 393 650,78
Cel 2: Specjalny sprzęt techniczny na potrzeby wspólnych operacji straży granicznych na obszarach przygranicznych	7 454 000,00	4 509 320,63
Cel 3: Modernizacja i rozwój krajowych systemów łączności	21 279 000,00	20 688 213,42
Cel 4: Systemy informatyczne i sieci komputerowe związane z wdrożeniem dorobku Schengen	12 650 000,00	8 458 239,17
Cel 5: Remonty i modernizacja istniejącej infrastruktury granicznej	4 400 000,00	4 077 125,06
Cel 6: Inne rodzaje działalności bezpośrednio związane z kontrolą na granicach zewnętrznych UE	2 808 000,00	654 711,43
Cel 7: Podniesienie kwalifikacji pracowników, w tym szkolenia językowe	1 510 000,00	521 649,45
Cel 7: Stworzenie krajowego systemu wizowego i jego podłączenie do unijnego systemu informacji wizowej (VIS) oraz sieci konsultacji VISION	13 575 000,00	8 891 301,83
Ogółem	161 000 000,00	128 194 211,77

Ponad 60 % finansowania w ramach instrumentu finansowego Schengen II dla Bułgarii zaprogramowano i wydatkowano na cel 1. Większość zasobów w ramach celu 1 zostało zaprogramowanych i wydatkowanych na zakup trzech śmigłowców, dziewięciu statków oraz na ustanowienie zintegrowanego systemu kontroli i nadzoru nad granicą na Morzu Czarnym

składającego się ze stałych i ruchomych punktów obserwacyjnych wyposażonych w radary, kamery i sprzęt do łączności.

W ramach programów orientacyjnych instrumentu finansowego Schengen II Rumunia zdefiniowała trzy cele. Zaprogramowane przydziały środków instrumentu finansowego Schengen II według celów (oraz zadeklarowane poniesione wydatki) przedstawiono w tabeli 3:

Tabela 3: Zaprogramowane przydziały środków finansowych i zadeklarowane wydatki według celów – Rumunia

	Zaprogramowane (EUR)	Zadeklarowane i poświadczone wydatki ogółem (EUR)
Cel 1: wzmocnienie kontroli na granicach zewnętrznych oraz nadzoru nad obszarem przy granicy zewnętrznej i ochrona przed przestępczością transgraniczną	199 700 000,00	174 970 037,61
Cel 2: poprawa potencjału w zakresie kontroli poprzez zwiększenie zdolności przekazywania danych i dostępu do nich	192 121 240,00	177 792 172,57
Cel 3: wsparcie na pokrycie kosztów logistyki oraz operacji	14 565 504,00	478 673,92
Ogółem	404 383 744,00	353 593 864,85

W ramach celu 1 Rumunia kupiła 33 statki, 1 278 pojazdów oraz sprzęt do nadzoru nad granicami i kontroli granicznych. Cel 1 obejmował również przywrócenie 31 posterunków straży granicznej i przejść granicznych.

W ramach celu 2 Rumunia udzieliła wsparcia dla różnych systemów informacyjno-komunikacyjnych, w tym dla krajowej części systemu informacyjnego Schengen drugiej generacji, krajowej części systemu informacji wizowej i cyfrowego systemu łączności radiowej TETRA.

Należy zauważyć, że Rumunia zaprogramowała w ramach instrumentu finansowego Schengen II więcej środków pieniężnych, niż wynosi 50 % minimum (301 234 674 EUR). Przekroczyła ten próg nawet w przypadku zadeklarowanych i poświadczonych wydatków ogółem (353 593 864,85 EUR).

3. OCENA EX POST INSTRUMENTU FINANSOWEGO SCHENGEN II

3.1. ORGANIZACJA OCENY I METODYKA

Ocenę ex post instrumentu finansowego Schengen II przeprowadził w 2014 r. niezależny zewnętrzny podmiot oceniający, którego poproszono o ocenę adekwatności, skuteczności, efektywności, komplementarności i spójności, trwałości i skutków instrumentu finansowego Schengen II.

Metodyka oceny obejmowała następujące narzędzia do gromadzenia danych:

- badanie źródeł wtórnych;
- częściowo usystematyzowane wywiady;
- bezpośrednie obserwacje w czasie kontroli na miejscu;
- ankiety wśród beneficjentów.

Dane zebrane za pomocą wspomnianych narzędzi zostały przeanalizowane na podstawie 12 przykładów (pięciu dla Bułgarii i siedmiu dla Rumunii), które obejmowały 79 % wydatków w ramach instrumentu finansowego Schengen II w Bułgarii i 76 % takich wydatków w Rumunii.

Wyniki analizy tych przykładów posłużyły za podstawę do odpowiedzi na dziewięć pytań oceniających opracowanych przez Komisję.

Sprawozdanie z oceny ex post instrumentu finansowego Schengen II zostało zatwierdzone przez Komisję we wrześniu 2014 r. Komisja uznała przedstawione poniżej ustalenia i wnioski z oceny za wiarygodne, ponieważ w toku oceny wykazano, że zostały one oparte na dowodach pochodzących z wiarygodnych danych i dogłębnej analizy.

3.2. ADEKWATNOŚĆ

W ramach oceny instrumentu finansowego Schengen II w oparciu o kryterium adekwatności oszacowano, w jakim stopniu cele instrumentu były adekwatne do potrzeb. Oszacowano także, na ile rzeczywiste skutki instrumentu finansowego Schengen II (produkty, wyniki i oddziaływanie) są adekwatne do potrzeb (użyteczność).

W ocenie stwierdzono, że **cele i rzeczywiste skutki instrumentu finansowego Schengen II były adekwatne do potrzeb.**

Inwestycje związane z nadzorowaniem granicy morskiej Bułgarii wynikały z wyraźnych potrzeb, ponieważ wybrzeże Morza Czarnego było niedostatecznie patrolowane przez statki straży granicznej, które od lat 90. były stopniowo amortyzowane, stawały się przestarzałe i nie miały możliwości zabezpieczenia granic morskich w trudnych warunkach pogodowych.

Również inwestycje w zakresie nadzoru lotniczego miały rozwiązać problem braku zdolności do sprawowania takiego nadzoru ze strony bułgarskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Inwestycje w mobilność morską i lądową rumuńskiej straży granicznej zaradziły sytuacji, w której istniejąca flota statków i pojazdów była niedostosowana do potrzeb nadzoru.

Budowa i renowacja przejść granicznych w Rumunii wynikała z wyraźnego zapotrzebowania, ponieważ lądowe przejścia graniczne były zaniedbane i uznano je za zbyt przestarzałe lub niedostosowane do sprostania wymogom kodeksu granicznego Schengen.

3.3. SKUTECZNOŚĆ

W ramach oceny instrumentu finansowego Schengen II w oparciu o kryterium skuteczności oszacowano, w jakim stopniu cele instrumentu zostały osiągnięte.

W szczególności oszacowano, na ile instrument ten przyczynił się do przygotowania Bułgarii i Rumunii do przystąpienia do strefy Schengen dzięki udoskonaleniu nadzoru i kontroli granicznych na przyszłych granicach zewnętrznych, zwiększeniu zdolności w zakresie przekazywania danych dotyczących strefy Schengen i dostępu do nich, a także udoskonaleniu systemów wizowych.

W ocenie stwierdzono, że ogólnie rzecz biorąc, **instrument finansowy Schengen II skutecznie osiągnął postawione przed nim cele.**

Wystarczający poziom gotowości Bułgarii i Rumunii do przystąpienia do strefy Schengen został potwierdzony w konkluzjach Rady z czerwca 2011 r.⁵

Instrument finansowy Schengen II przyczynił się do osiągnięcia tej gotowości dzięki udoskonaleniu nadzoru nad granicami, odpraw granicznych, systemów informatycznych i komunikacyjnych oraz zarządzania wizami.

Utworzenie zintegrowanego systemu kontroli i nadzoru nad granicą bułgarską na Morzu Czarnym było bardzo skuteczne, ponieważ zmieniło sposób sprawowania kontroli nad granicą morską i zapewniło stały nadzór. Dzięki inwestycjom wzrosły zdolności straży granicznej pod względem nadzorowania granic i zwalczania przestępczości transgranicznej.

Zakup śmigłowców zwiększył zdolności bułgarskiej straży granicznej w dziedzinie nadzorowania granic. Wykorzystywanie śmigłowców do nadzorowania granic jest szczególnie skuteczne w odległych regionach górskich, na przykład w pobliżu granicy tureckiej, gdzie pewne odcinki zielonej granicy nie są dostępne dla pojazdów patrolujących. Istnieją jednak pewne problemy ze skutecznością wyposażenia nadzoru lotniczego. Prawne ograniczenia dotyczące lotów nocnych oraz brak sprzętu do zapobiegania oblodzeniu (umożliwiającego odbywanie lotów w każdych warunkach pogodowych) w połączeniu z niewystarczającą liczbą personelu w ciągu pierwszych dwóch lat po zakupie śmigłowców znacznie obniżyły skuteczność tej inwestycji. Skuteczność inwestycji w nadzór powietrzny była również zmniejszona ze względu na brak paliwa i opóźnienia w dostawach części zamiennych.

Inwestycje w mobilność rumuńskiej straży granicznej drogą morską, rzeczną i lądową zwiększyły jej zdolność do nadzorowania granic morskich i lądowych. Zakupione wyposażenie zwiększyło jej zdolność do interwencji w regionach, gdzie wcześniej nadzór był utrudniony i rzadko sprawowany. Od 2010 r. nadzór morski został rozszerzony poza wynoszącą 24 mile morską strefę przyległą – dzięki większej autonomii operacyjnej nowych statków objęto nim również rumuńską wyłączną strefę ekonomiczną.

⁵ Konkluzje Rady w sprawie zakończenia oceny gotowości Bułgarii do wdrożenia wszystkich przepisów prawnego dorobku Schengen (9167/4/11); konkluzje Rady w sprawie zakończenia oceny gotowości Rumunii do wdrożenia wszystkich przepisów prawnego dorobku Schengen (9166/4/11).

W przypadku Rumunii kontrole graniczne zostały wzmocnione dzięki inwestycji w modernizację przejść granicznych. Dzięki przebudowie istniejącej infrastruktury oraz poprawie warunków pracy na przejściach granicznych wzrosła liczba zatrudnionych na nich funkcjonariuszy, co z kolei pozwala na większą liczbę kontroli granicznych w danym okresie.

3.4. EFEKTYWNOŚĆ

W ramach oceny instrumentu finansowego Schengen II w oparciu o kryterium efektywności oszacowano, na ile udało się osiągnąć pożądane skutki instrumentu przy rozsądnych kosztach.

W ocenie stwierdzono, że **efektywność instrumentu finansowego Schengen II można ocenić jako dostateczną, mimo że procedury udzielania zamówień publicznych nie zawsze były przeprowadzane w sposób optymalny.**

Ocena efektywności była oparta na porównaniu kosztów w ramach instrumentu finansowego Schengen II do kosztów porównywalnych instrumentów oraz na analizie procedur przetargowych, które uznano za odpowiedni wskaźnik zastępczy dla efektywności, przy założeniu, że konkurencyjne postępowanie gwarantuje, że za zamówione towary lub usługi płacone są ceny rynkowe.

Ceny jednostkowe zapłacone za śmigłowce w ramach inwestycji instrumentu finansowego Schengen II w nadzór lotniczy w Bułgarii są podobne do cen zapłaconych w ramach instrumentu finansowego Schengen I⁶.

W Bułgarii konkurencja w ramach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w odniesieniu do nadzorowania granic morskich była ograniczona pod względem liczby przedsiębiorstw uczestniczących w przetargu, ponieważ pięciu z sześciu oferentów zostało wykluczonych z powodów technicznych. Przetargi na zakup statków odbyły się w podobny sposób. W jednym przypadku (statki o tonażu 200 i 60 ton brutto) postępowanie przetargowe zostało unieważnione, gdyż zgłosiło się tylko dwóch oferentów i obaj zostali wykluczeni z powodów technicznych. Ostatecznie zastosowano procedurę negocjacyjną z udziałem jednego z oferentów. W drugim przypadku (statki o tonażu 20 i 15 ton brutto) dwie z trzech złożonych ofert zostały wykluczone z powodów technicznych.

To samo dotyczy nadzoru lotniczego, w przypadku którego postępowanie przetargowe było dwukrotnie unieważniane i dopiero za trzecim razem doszło do udzielenia zamówienia. Wszystkie trzy oferty zostały złożone przez oferentów z UE, ale wszyscy z wyjątkiem jednego (tego samego w przypadku wszystkich trzech ofert) zostali wykluczeni ze względów technicznych jeszcze przed złożeniem oferty finansowej. Podsumowując, konkurencja w ramach procedur przetargowych wydaje się ograniczona, co stawia efektywność środka pod znakiem zapytania.

W Rumunii także wystąpiły problemy dotyczące efektywności udzielania zamówień publicznych, choć wydaje się, że zostały one rozwiązane szybciej i spowodowały mniejsze opóźnienia niż w Bułgarii. Pojawił się również problem dotyczący orientacyjnych wartości zamówień, które często znacznie przekraczały wartość złożonych ofert.

⁶W ramach instrumentu finansowego Schengen I siedem spośród dziesięciu krajów, które przystąpiły do Unii w 2004 r., otrzymało wsparcie przeznaczone na wdrażanie dorobku Schengen oraz na modernizację kontroli na nowych granicach zewnętrznych UE.

Zamówienia związane z mobilnością lądową i morską składały się z dwóch części, w których konkurencja była niejednakowa. W przypadku ofert dotyczących mobilności morskiej na jedno postępowanie przypadało mniej oferentów, a wielu z nich zostało wykluczonych na etapie preselekcji. W odniesieniu do mobilności naziemnej tylko jeden oferent został wykluczony (z łącznej liczby 15 oferentów na pięć udzielonych zamówień) ze względu na przekroczenie maksymalnego budżetu. Elektroniczne procedury składania ofert zwiększyły efektywność postępowania. Kryterium selekcji dla wszystkich ofert była najniższa cena, a kwoty zaproponowane w zwycięskich ofertach były znacząco niższe, niż wynosił przyznany budżet (nawet o 50 % w przypadku mobilności naziemnej).

W ramach udzielenia zamówienia na modernizację i przebudowę przejść granicznych tylko 11 z 31 procedur przetargowych uznano za wystarczająco konkurencyjne, aby zapewnić optymalne wykorzystanie środków finansowych.

3.5. KOMPLEMENTARNOŚĆ I SPÓJNOŚĆ

W ramach oceny instrumentu finansowego Schengen II pod kątem kryteriów komplementarności i spójności oszacowano, w jakim stopniu inne interwencje przyczyniły się do osiągnięcia celów tego instrumentu i w jakim zakresie instrument finansowy Schengen II nie jest sprzeczny z innymi interwencjami mającymi podobne cele.

W ocenie stwierdzono, że **instrument finansowy Schengen II był spójny i komplementarny ze środkami kontroli granicznej finansowanymi z innych źródeł w Bułgarii i Rumunii.**

W obu krajach zasoby z różnych funduszy były przyznawane na osiągnięcie celów podobnych jak w przypadku instrumentu finansowego Schengen II. Istnieje wysoki stopień komplementarności i synergii pomiędzy krajowymi strategiami na rzecz przystąpienia do strefy Schengen i instrumentu finansowego Schengen II.

W kontekście nadzorowania granicy morskiej w Bułgarii środki z instrumentu finansowego Schengen II uzupełniały inne inwestycje w zakresie nadzorowania granic morskich. Trzy statki patrolowe zostały wyremontowane, a sześć statków zostało zakupionych przy wsparciu z instrumentu pomocy przedakcesyjnej Phare.

Również w dziedzinie nadzoru lotniczego w 2008 r. z instrumentu Phare sfinansowano zakup jednego śmigłowca Agusta AW109E.

3.6. TRWAŁOŚĆ

W ramach oceny instrumentu finansowego Schengen II w oparciu o kryterium trwałości oszacowano, w jakim stopniu pożądane skutki instrumentu utrzymały się po zakończeniu interwencji.

W ocenie stwierdzono, że **większość środków wdrożonych w ramach instrumentu finansowego Schengen II nie miałoby trwałego wpływu po ich wygaśnięciu, gdyby nie towarzyszyły im dalsze wydatki na konserwację i szkolenia.** W pewnych przypadkach brak odpowiednich środków budżetowych doprowadził do sytuacji, w której sprzęt zakupiony w ramach instrumentu finansowego Schengen II nie był wykorzystywany przez pewien czas ze względu na wysokie koszty konserwacji lub napraw, szczególnie w Bułgarii.

W odniesieniu do inwestycji w nadzorowanie granicy morskiej w Bułgarii zebrane dowody wskazują, że pomimo ogólnej wysokiej trwałości zintegrowanego systemu kontroli i nadzoru nad granicą na Morzu Czarnym, zaistniały pewne problemy konserwacyjne. Już od chwili uruchomienia systemu zaczęły się pojawiać trudności dotyczące wydatków materiałowych, nie zawsze objętych gwarancją. Problem najczęściej wymieniany przez respondentów dotyczył zużycia magnetronów w radarach na 12 stałych stanowiskach obserwacyjnych.

Jeśli chodzi o nadzór lotniczy, roczne koszty konserwacji i eksploatacji obejmowały ubezpieczenie, wynajem hangarów i paliwo. Dane dotyczące lotów pokazują, że wykorzystanie śmigłowców różnych klas było ograniczone po roku 2010. Ogółem tylko jeden śmigłowiec klasy lekkiej (A109-SN11790) był czynnie użytkowany, natomiast pozostałe wykorzystywano bardzo rzadko lub nie korzystano z nich wcale w pewnych latach. Śmigłowce lekkie są zazwyczaj wykorzystywane w pierwszej kolejności, ponieważ są bardziej paliwooszczędne, zapewniając jednocześnie takie same możliwości nadzoru jak cięższy śmigłowiec AW139. Różnica w liczbie lotów wynika również z niedyspozycyjności spowodowanej poważnym wypadkiem, wskutek którego jeden śmigłowiec A109 nie jest eksploatowany od 2012 r. Częstsze korzystanie z cięższego śmigłowca AW139 po lipcu 2012 r. zamiast mniejszego śmigłowca A109 (w naprawie) zwiększyło koszty paliwa na godzinę lotu, w związku z czym w 2013 r. pomimo znacznego zmniejszenia liczby godzin lotu całkowity koszt paliwa wzrósł.

Inne początkowe problemy były związane z brakiem odpowiednich pomieszczeń magazynowych dla śmigłowców. Przeznaczona dla śmigłowców baza lotnicza Bezmer nie zapewniała optymalnych warunków, gdyż znajdujące się tam hangary i pomieszczenia magazynowe nie miały zalecanej temperatury ani kontroli wilgotności. Śmigłowiec zostanie przeniesiony do nowej bazy lotniczej w Sofii, sfinansowane ze środków Funduszu Granic Zewnętrznych. W perspektywie długoterminowej problem dostępności odpowiednich hangarów i obiektów operacyjnych w pobliżu Morza Czarnego i południowo-wschodniej granicy będzie musiał jednak zostać rozwiązany.

Programy zrealizowane ze środków Funduszu Granic Zewnętrznych obejmowały także podstawowe szkolenia pilotów i inżynierów lotniczych. Istniejące problemy kadrowe wynikały z faktu, że niektórzy pracownicy nie zdali egzaminów na poprzednich szkoleniach zorganizowanych przez producenta, a także z braku dostępnych pilotów w ramach systemu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Trwałość sprzętu nabytego ze środków instrumentu finansowego Schengen II jest bardziej widoczna w Rumunii, gdzie koszty utrzymania pojazdów i statków są pokrywane ze środków krajowych.

3.7. SKUTKI

W ramach oceny skutków oszacowano zamierzone i niezamierzone długotrwałe skutki wywołane bezpośrednio lub pośrednio przez instrument finansowy Schengen II.

W ocenie stwierdzono, że ogółem **instrument finansowy Schengen II przyniósł oczekiwane skutki, szczególnie pod względem przygotowania Bułgarii i Rumunii do przystąpienia do strefy Schengen.** Mimo że **inwestycje w ramach instrumentu finansowego Schengen II przyczyniły się do zmniejszenia nielegalnej migracji na**

przyszłych zewnętrznych granicach w Bułgarii i Rumunii i do zwiększenia bezpieczeństwa w obu krajach, pełny obraz skutków inwestycji na przyszłych granicach zewnętrznych dla bezpieczeństwa obywateli w strefie Schengen będzie widoczny dopiero po przystąpieniu Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen. W trakcie oceny nie wykryto żadnych negatywnych skutków, istnieje jednak szereg niezamierzonych pozytywnych skutków zwiększonej zdolności wynikającej ze wsparcia w ramach instrumentu finansowego Schengen II.

Instrument finansowy Schengen II pozytywnie wpłynął na przygotowanie Bułgarii i Rumunii do przystąpienia do strefy Schengen, o czym świadczy zmodernizowany system nadzoru nad przyszłą granicą zewnętrzną, kontrole graniczne, systemy informatyczno-komunikacyjne oraz zarządzanie wizami, a także odnośne konkluzje Rady z czerwca 2011 r.

Jeśli chodzi o szerzej zakrojone skutki instrumentu finansowego Schengen II, środki sfinansowane w ramach instrumentu przyczyniły się do zmniejszenia nielegalnej migracji na przyszłych zewnętrznych granicach Bułgarii i Rumunii oraz do zwiększenia bezpieczeństwa w tych dwóch krajach, o czym świadczy wzrost liczby wykrytych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy i przestępstw transgranicznych (mimo że wzrost liczby wykrytych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy można również przypisać czynnikom zewnętrznym, takim jak zwiększona presja migracyjna). Inwestycje w ramach instrumentu finansowego Schengen II (zwłaszcza inwestycje w system nadzorowania granic) miały odstrasżający wpływ, zarówno w zakresie nielegalnej migracji, jak i przestępczości transgranicznej. Jednakże skutki inwestycji zrealizowanych w ramach instrumentu dla bezpieczeństwa w strefie Schengen będą ograniczone do czasu przystąpienia Bułgarii i Rumunii do tej strefy, gdyż nadal prowadzone są kontrole graniczne w ruchu między Bułgarią i Rumunią z jednej strony a strefą Schengen z drugiej. W efekcie wszelkie różnice pod względem jakości kontroli granicznych w ruchu między Bułgarią i Rumunią a państwami trzecimi mogą mieć jedynie marginalny wpływ na bezpieczeństwo w obrębie strefy Schengen.

Jeśli chodzi o niezamierzone pozytywne skutki, ocena wykazała, że inwestycje w nadzorowanie granicy morskiej przyczyniły się też do większego wykrywania przypadków przemytu lub przestępstw przeciwko środowisku (wywóz śmieci na morzu).

4. WNIOSKI

Instrument finansowy Schengen II, którego celem było „finansowanie działań na nowych granicach zewnętrznych Unii służących wprowadzeniu w życie dorobku Schengen oraz kontroli na granicach zewnętrznych”, został pomyślnie wdrożony. Za pośrednictwem tego instrumentu przekazano Bułgarii i Rumunii łącznie 476 mln EUR.

Ogólnie rzecz biorąc, odegrał on kluczową rolę w zapewnieniu, że oba te kraje mogły zostać uznane za technicznie przygotowane do przystąpienia do strefy Schengen w 2011 r. Inwestycje sfinansowane z instrumentu finansowego Schengen II pozwoliły zmodernizować nadzorowanie przyszłej granicy zewnętrznej, kontrole graniczne, systemy informatyczne i komunikacyjne oraz zarządzanie wizami. Interwencja była adekwatna do określonych potrzeb, spójna z innymi źródłami finansowania i skuteczna w realizacji celów. Skuteczność,

z jaką zostały one osiągnięte mogłaby zostać podwyższona, podobnie jak trwałość pewnych inwestycji, które wymagały dalszego finansowania, aby nadal przynosić rezultaty.

Wprawdzie inwestycje w instrument finansowy Schengen II przyczyniły się do zapobiegania nielegalnej migracji na przyszłych zewnętrznych granicach Bułgarii i Rumunii oraz do zwiększenia bezpieczeństwa w obu krajach, ale wpływ inwestycji w ramach tego instrumentu na bezpieczeństwo w strefie Schengen pozostaje ograniczony do czasu wejścia Bułgarii i Rumunii do tej strefy.

Mimo że nieprzystąpienie Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen ma w chwili obecnej ograniczony wpływ na skuteczność inwestycji zrealizowanych w ramach instrumentu finansowego Schengen II, dalsze odraczanie włączenia tych krajów do strefy Schengen doprowadzi najprawdopodobniej do sytuacji, w której część inwestycji będzie wymagała znacznych udoskonaleń.