



PARLAMENT EUROPEJSKI

2009 - 2014

Komisja Budżetowa

2011/0365(COD)

14.9.2012

OPINIA

Komisji Budżetowej

dla Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz (COM(2011)0750 – C7-0441/2011 – 2011/0365(COD))

Sprawozdawczyni komisji opiniodawczej: Monika Hohlmeier

PA_Legam

ZWIĘZŁE UZASADNIENIE

Finansowanie

W czerwcu 2011 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący wieloletnich ram finansowych, a w listopadzie 2011 r. rozporządzenia sektorowe w obszarze spraw wewnętrznych.

Dla tej części (z wyjątkiem obszaru sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa) obecnej pozycji 3A Komisja zaproponowała ogólny indykatywny budżet w wysokości 10 911 mln EUR na lata 2014-2020.

Kwota ta obejmuje wydatki na programy finansowe oraz finansowanie wielkoskalowych systemów informatycznych oraz agencji UE działających w obszarze spraw wewnętrznych.

Budżet spraw wewnętrznych na lata 2014-2020	mln EUR (w cenach bieżących)
<i>Fundusz Migracji i Azylu</i> w tym program przesiedleń i Europejskiej Sieci Migracyjnej	3 869
<i>Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego</i> w tym nowe wielkoskalowe systemy informatyczne	4 648
<i>Istniejące wielkoskalowe systemy informatyczne i agencja ds. technologii informatycznych</i>	822
<i>Agencje</i> (Europol, Frontex Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), Europejskie Kolegium Policyjne (Cepol) i Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA))	1 572
Ogółem	10 911

Wniosek Komisji przewiduje kopertę finansową w wysokości 4 648 mln EUR (w cenach bieżących) na Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego na lata 2014-2020, z czego 3 520 mln EUR przewidziano właśnie na instrument wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz.

	w mln EUR
Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego <i>w tym nowe systemy informatyczne</i>	4 648
– instrument współpracy policyjnej	1 128
– instrument granic	3 520

Okolo 61% tej kwoty (2 150 mln EUR) powinno być wykorzystane na programy krajowe państw członkowskich oraz wsparcie dla specjalnego programu tranzytowego wdrażanego przez Litwę. 31% (1 100 mln EUR) oraz pozostała kwota powinny być natomiast dostępne do celów finansowania działań Unii, działań w sytuacjach nadzwyczajnych oraz pomocy technicznej. Wkład państw stowarzyszonych z grupą Schengen zostałby dodany do kwoty ogólnej koperty finansowej.

Prawodawstwo

Komisja proponuje uproszczenie struktury programów w obszarze spraw wewnętrznych poprzez ograniczenie liczby funduszy do dwóch: Funduszu Migracji i Azylu oraz

omawianego tutaj Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego będzie wspierał wdrażanie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego¹, a zatem spójne i kompleksowe podejście do współpracy w egzekwowaniu prawa, w tym zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii. Z uwagi na różne traktatowe podstawy prawne niezbędne do tego, aby objąć cele strategiczne Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, niemożliwe jest ustanowienie tego funduszu za pomocą pojedynczego instrumentu. W związku z tym Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego tworzy się za pomocą dwóch odrębnych instrumentów (omawianego tutaj instrumentu wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz² oraz instrumentu finansowego na rzecz wspierania współpracy policyjnej, zapobiegania przestępczości i zwalczania jej oraz zarządzania kryzysowego³), które wspólnie stanowią fundusz.

Poprawki

Metodę zarządzania dzielonego uznaje się coraz częściej za odpowiednią dla wszystkich obszarów spraw wewnętrznych, a zakres jej stosowania rozszerzono na obszar bezpieczeństwa wewnętrznego, w odniesieniu do którego metoda ta nie była wcześniej stosowana. W związku z tym należy zadbać o to, by wdrażanie w ramach zarządzania dzielonego było zgodne z przepisami rozporządzenia finansowego. W związku z tym sprawozdawczyni proponuje kilka poprawek w celu wzmocnienia kontroli wdrażania w ramach zarządzania dzielonego oraz dostosowania tekstu rozporządzenia do zmienionego rozporządzenia finansowego.

Ponadto w celu zapewnienia unijnej wartości dodanej funduszy oraz efektywnego wydatkowania, również kwalifikowalne działania dotyczące krajów trzecich należy rozpatrywać w świetle wniosków z dialogu politycznego (ustanowionego w art. 13 przepisów ogólnych).

POPRAWKI

Komisja Budżetowa zwraca się do Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, jako do komisji przedmiotowo właściwej, o naniesienie w swoim sprawozdaniu następujących poprawek:

Poprawka 1

Projekt rezolucji legislacyjnej Ustęp 1 a (nowy)

Projekt rezolucji legislacyjnej

Poprawka

1a. zwraca uwagę, że określona we wniosku ustawodawczym koperta finansowa stanowi dla władzy ustawodawczej jedynie wskazówkę i nie może zostać uznana za ostateczną do

¹ COM(2010)673 final z dnia 22 listopada 2010 r.

² COM(2011)750 z dnia 15 listopada 2011 r.

³ COM(2011)753 z dnia 15 listopada 2011 r.

*momentu osiągnięcia porozumienia
w sprawie wniosku dotyczącego
rozporządzenia określającego wieloletnie
ramy finansowe na lata 2014-2020;*

Poprawka 2

Projekt rezolucji legislacyjnej Ustęp 1 b (nowy)

Projekt rezolucji legislacyjnej

Poprawka

1b. przypomina swoją rezolucję z dnia 8 czerwca 2011 r. pt. „Inwestowanie w przyszłość: nowe wieloletnie ramy finansowe na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej”¹; Powtarza, że w następnych WRF należy przewidzieć wystarczające dodatkowe środki finansowe, aby umożliwić Unii realizację aktualnych priorytetów politycznych oraz nowych zadań przewidzianych w Traktacie z Lizbony, jak również reagowanie na nieprzewidziane wydarzenia. Zwraca uwagę, że nawet zwiększenie środków w następnych WRF o co najmniej 5% w porównaniu z poziomem z 2013 r. umożliwi tylko ograniczony wkład w realizację uzgodnionych celów i wypełnianie zobowiązań Unii oraz stosowanie zasady solidarności w Unii. wzywa Radę – jeżeli nie zgadza się ona z tym podejściem – do jasnego wskazania tych priorytetów politycznych i projektów, z których można zupełnie zrezygnować pomimo ich potwierdzonej europejskiej wartości dodanej;

¹ *Teksty przyjęte, P7_TA(2011)0266.*

Poprawka 3

Projekt rezolucji legislacyjnej Ustęp 1 c (nowy)

Projekt rezolucji legislacyjnej

Poprawka

1c. podkreśla, że w związku z zadaniami już zidentyfikowanymi i zakończonymi przez Unię Komisja musi odzwierciedlić te priorytety polityczne we wniosku w sposób odpowiedni i dalekowzroczny;

Poprawka 4

Projekt rezolucji legislacyjnej Ustęp 1 d (nowy)

Projekt rezolucji legislacyjnej

Poprawka

1d. ponownie podkreśla, że traktat lizboński przewiduje akty delegowane wyłącznie jako akty nieustawodawcze o zastosowaniu ogólnym, odnoszące się do innych niż istotne elementów aktu ustawodawczego; w związku z tym podtrzymuje swój krytyczny stosunek do szerokiego wykorzystywania aktów delegowanych i nalega, aby wszelkie istotne elementy były określane w odnośnym akcie legislacyjnym;

Poprawka 5

Wniosek dotyczący rozporządzenia Punkt 1 a preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

(1a) W swojej rezolucji z dnia 8 czerwca 2011 r. pt. „Inwestowanie w przyszłość: nowe wieloletnie ramy finansowe na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej”¹ Parlament podkreślił potrzebę zintegrowanego podejścia do pilnych

kwestii dotyczących imigracji i azylu oraz do zarządzania zewnętrznymi granicami Unii, któremu powinny towarzyszyć wystarczające finansowanie i instrumenty wsparcia służące radzeniu sobie z sytuacjami nadzwyczajnymi, udostępniane w imię poszanowania praw człowieka i solidarności między wszystkimi państwami członkowskimi, wraz z jednoczesnym poszanowaniem zobowiązań krajowych oraz jasnej definicji zadań. Parlament zauważył ponadto w tym kontekście, że należy odpowiednio uwzględnić rosnące wyzwania FRONTEX-u, Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu oraz funduszy na rzecz solidarności i zarządzania przepływami migracyjnymi.

¹ *Teksty przyjęte, P7_TA(2011)0266.*

Uzasadnienie

Punkt 107 preambuły rezolucji z dnia 8 czerwca 2011 r. pt. „Inwestowanie w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównowazonej i sprzyjającej integracji społecznej”.

Poprawka 6

Wniosek dotyczący rozporządzenia Punkt 1 b preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

(1b) W rezolucji z dnia 8 czerwca 2011 r.¹ Parlament Europejski podkreślił ponadto potrzebę rozwoju synergii pomiędzy różnymi funduszami i programami oraz zwrócił uwagę na to, że ułatwienie zarządzania funduszami oraz zezwolenie na finansowanie krzyżowe umożliwiają przydział większej liczby funduszy na wspólne cele, z zadowoleniem przyjął zamiar Komisji dotyczący zmniejszenia łącznej liczby instrumentów budżetowych wykorzystywanych w odniesieniu do

spraw wewnętrznych w ramach struktury dwufilarowej i, jeśli to możliwe, w ramach zarządzania dzielonego, a także wyraził przekonanie, że takie podejście w znacznym stopniu przyczyni się do ułatwienia, racjonalizacji, konsolidacji i zwiększenia przejrzystości obecnych funduszy i programów. Podkreślił jednak, że należy dopilnować, by poszczególne cele polityki spraw wewnętrznych nie zostały pomieszane.

¹ *Teksty przyjęte, P7_TA(2011)0266.*

Uzasadnienie

Punkt 109 preambuły rezolucji z dnia 8 czerwca 2011 r. pt. „Inwestowanie w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównowazonej i sprzyjającej integracji społecznej”.

Poprawka 7

Wniosek dotyczący rozporządzenia Punkt 6 a preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

(6a) Ogólne środki przeznaczone na niniejsze rozporządzenie oraz rozporządzenie (UE) nr XXX/2012 ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, finansowy instrument wspierania współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego powinny łącznie stanowić kopertę finansową na cały okres trwania funduszu, która powinna stanowić główne źródło odniesienia dla władzy budżetowej w toku corocznej procedury budżetowej zgodnie z pkt 17 porozumienia międzyinstytucjonalnego.

Uzasadnienie

Poprawka ma na celu odzwierciedlenie punktu 8 preambuły wniosku dotyczącego

rozporządzenia ustanawiającego, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument finansowy na rzecz wspierania współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego (COM(2011)0368).

Poprawka 8

Wniosek dotyczący rozporządzenia Punkt 26 a preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

(26a) Wydatkowanie środków w tym obszarze powinno być lepiej skoordynowane, aby zapewnić komplementarność, większą efektywność i widoczność, a także aby osiągnąć większą synergę budżetową.

Poprawka 9

Wniosek dotyczący rozporządzenia Punkt 26 b preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

(26b) Istnieje potrzeba maksymalizacji skutków finansowania UE poprzez pozyskiwanie, łączenie i wykorzystywanie publicznych i prywatnych środków finansowych.

Poprawka 10

Wniosek dotyczący rozporządzenia Punkt 26 c preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

(26c) Należy zapewnić jak największą przejrzystość, rozliczalność i kontrolę demokratyczną w przypadku innowacyjnych instrumentów i mechanizmów finansowych wykorzystujących budżet Unii.

Poprawka 11

Wniosek dotyczący rozporządzenia Punkt 26 d preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

(26d) Poprawa wdrażania i jakości wydatkowania powinna stanowić wiodącą zasadę osiągnięcia celów instrumentu przy jednoczesnym zapewnieniu optymalnego wykorzystania środków finansowych.

Poprawka 12

Wniosek dotyczący rozporządzenia Punkt 26 e preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

(26e) Ważne jest zapewnienie należytego zarządzania finansami instrumentu oraz jego realizacji w sposób jak najbardziej skuteczny i przyjazny dla użytkownika, przy jednoczesnym zagwarantowaniu pewności prawa i dostępności instrumentu dla wszystkich uczestników.

Poprawka 13

Wniosek dotyczący rozporządzenia Punkt 26 f preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

(26f) Komisja powinna rokrocznie monitorować realizację instrumentu, stosując główne wskaźniki służące ocenie wyników i skutków. Wskaźniki te, w tym odnośne poziomy bazowe, powinny zapewniać minimalną podstawę dla oceny stopnia, w jakim osiągnięto cele instrumentu.

Poprawka 14

Wniosek dotyczący rozporządzenia Punkt 26 g preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

(26g) Jeżeli Komisja wykonuje budżet w ramach zarządzania dzielonego, zadania wykonawcze należy przekazywać państwom członkowskim. Komisja i państwa członkowskie powinny przestrzegać zasad należytego zarządzania finansami, przejrzystości i niedyskryminacji, a zarządzając unijnymi środkami finansowymi powinny zapewniać widoczność działań Unii. W tym celu Komisja i państwa członkowskie powinny wypełniać swoje odpowiednie obowiązki w zakresie kontroli i audytu oraz realizować wynikające z nich zadania określone w niniejszym rozporządzeniu. Przepisy uzupełniające powinny zostać określone w przepisach sektorowych.

Poprawka 15

Wniosek dotyczący rozporządzenia Punkt 28 preambuły

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

(28) W procesie przygotowywania i sporządzania aktów delegowanych Komisja powinna zapewnić jednoczesne, terminowe i odpowiednie przekazywanie **właściwych** dokumentów Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

(28) W procesie przygotowywania i sporządzania aktów delegowanych Komisja powinna zapewnić jednoczesne, terminowe i odpowiednie przekazywanie **wszystkich istotnych** dokumentów Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Poprawka 16

Wniosek dotyczący rozporządzenia Artykuł 3 – ustęp 3 – litera b)

Tekst proponowany przez Komisję

b) stopniowe tworzenie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi, w tym wzmocnienie współpracy między różnymi organami ds. migracji i organami ścigania państw członkowskich na granicach zewnętrznych oraz działania podejmowane na terytorium państw, a także niezbędne środki towarzyszące związane z bezpieczeństwem dokumentów i zarządzaniem tożsamością;

Poprawka

b) stopniowe tworzenie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi, w tym wzmocnienie współpracy między różnymi organami ds. migracji i organami ścigania państw członkowskich na granicach zewnętrznych oraz działania podejmowane na terytorium państw, a także niezbędne środki towarzyszące związane z bezpieczeństwem dokumentów i zarządzaniem tożsamością, ***jak również interoperacyjność nabytego wyposażenia technicznego***;

Uzasadnienie

Aby zagwarantować efektywne wydatkowanie funduszy UE, należy koniecznie zadbać o to, aby nabyte wyposażenie techniczne do realizacji zadań służących osiągnięciu celów niniejszego rozporządzenia było interoperacyjne i nie prowadziło do równoległych prac nieprzynoszących wartości dodanej dla UE.

Poprawka 17

Wniosek dotyczący rozporządzenia Artykuł 4 – ustęp 2 – wprowadzenie

Tekst proponowany przez Komisję

2. W ramach celów zdefiniowanych w art. 3 Instrument ten służy wspieraniu działań związanych z państwami trzecimi i działań prowadzonych w tych państwach, w szczególności:

Poprawka

2. W ramach celów zdefiniowanych w art. 3 ***oraz w świetle zatwierdzonych wniosków z dialogu politycznego przewidzianych w art. 13 rozporządzenia (UE) nr .../2012 [rozporządzenie horyzontalne]*** Instrument ten służy wspieraniu działań związanych z państwami trzecimi i działań prowadzonych w tych państwach, w szczególności:

Poprawka 18

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 5 – ustęp 1

Tekst proponowany przez Komisję

1. **Zasoby** ogólne przeznaczone na wdrażanie niniejszego rozporządzenia wynoszą 3 520 mln EUR.

Poprawka

1. **Orientacyjne zasoby** ogólne przeznaczone na wdrażanie niniejszego rozporządzenia wynoszą 3 520 mln EUR.

Poprawka 19

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 5 – ustęp 2

Tekst proponowany przez Komisję

2. **Władza** budżetowa **zatwierdza kwotę rocznych środków w granicach określonych ramami finansowymi.**

Poprawka

2. **Roczne środki przeznaczone dla funduszu zatwierdza władza budżetowa, nie naruszając przepisów rozporządzenia ustanawiającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020 oraz porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia xxx/201z zawartego pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją o współpracy w sprawach budżetowych i o należytych zarządzaniu finansami.**

Poprawka 20

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 5 – ustęp 4 – akapit pierwszy

Tekst proponowany przez Komisję

4. Budżet przydzielony w ramach Instrumentu wdraża się w ramach zarządzania dzielonego zgodnie z art. 55 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (UE) nr .../2012 [nowe rozporządzenie finansowe], z wyjątkiem działań Unii, o których mowa w art. 13, pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych, o których mowa w art. 14, oraz pomocy technicznej, o której mowa w art. 16 ust. 1.

Poprawka

4. Budżet przydzielony w ramach Instrumentu wdraża się w ramach zarządzania **bezpośredniego (w szczególności działania Unii, o których mowa w art. 13, pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych, o których mowa w art. 14, oraz pomoc techniczna, o której mowa w art. 16 ust. 1) lub w ramach zarządzania** dzielonego zgodnie z art. 55 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (UE) nr .../2012 [nowe

rozporządzenie finansowe].

Uzasadnienie

Wykonanie budżetu UE w ramach zarządzania dzielonego powinna być wyjątkiem, a nie regułą.

Poprawka 21

Wniosek dotyczący rozporządzenia Artykuł 5 – ustęp 4 a (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

4a. Komisja pozostaje odpowiedzialna za wykonanie budżetu Unii zgodnie z art. 317 TFUE i informuje Parlament Europejski i Radę o operacjach przeprowadzonych przez podmioty inne niż państwa członkowskie.

Uzasadnienie

Dostosowanie tekstu do zmienionego rozporządzenia finansowego.

Poprawka 22

Wniosek dotyczący rozporządzenia Artykuł 5 – ustęp 5 – wprowadzenie

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

5. **Zasoby** ogólne wykorzystuje się orientacyjnie w następujący sposób:

5. **Bez uszczerbku dla prerogatyw władzy budżetowej zasoby** ogólne wykorzystuje się orientacyjnie w następujący sposób:

Poprawka 23

Wniosek dotyczący rozporządzenia Artykuł 6 – ustęp 1 – wprowadzenie

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

1. Kwotę 2 000 mln EUR przydziela się państwom członkowskim orientacyjnie w

1. **Bez uszczerbku dla prerogatyw władzy budżetowej** kwotę 2 000 mln EUR

następujący sposób:

przydziela się państwom członkowskim
orientacyjnie w następujący sposób:

PROCEDURA

Tytuł	Fundusz na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego - Granice zewnętrzne i wizy
Odsyłacze	COM(2011)0750 – C7-0441/2011 – 2011/0365(COD)
Komisja przedmiotowo właściwa Data ogłoszenia na posiedzeniu	LIBE 15.12.2011
Opinia wydana przez Data ogłoszenia na posiedzeniu	BUDG 15.12.2011
Sprawozdawca(czyni) komisji opiniodawczej Data powołania	Monika Hohlmeier 15.2.2012
Data przyjęcia	6.9.2012
Wynik głosowania końcowego	+: 30 -: 2 0: 2
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Marta Andreasen, Richard Ashworth, Reimer Böge, Zuzana Brzobohatá, Jean-Luc Dehaene, Göran Färm, José Manuel Fernandes, Eider Gardiazábal Rubial, Jens Geier, Lucas Hartong, Jutta Haug, Monika Hohlmeier, Sidonia Elżbieta Jędrzejewska, Anne E. Jensen, Ivailo Kalfin, Sergej Kozlík, Jan Kozłowski, Alain Lamassoure, Giovanni La Via, George Lyon, Claudio Morganti, Jan Mulder, Juan Andrés Naranjo Escobar, Dominique Riquet, Derek Vaughan, Angelika Werthmann
Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Burkhard Balz, Maria Da Graça Carvalho, Edit Herczog, Jürgen Klute, Constanze Angela Krehl, Peter Šťastný, Georgios Stavrakakis
Zastępca(y) (art. 187 ust. 2) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Luigi Berlinguer