



EVROPSKÝ PARLAMENT

2014 - 2019

Výbor pro rozpočtovou kontrolu

12.11.2014

PRACOVNÍ DOKUMENT

on the European Court of Auditors' Special Report No 15/2014 (2013 Discharge) "The External Borders Fund has fostered financial solidarity but requires better measurement of results and needs to provide further EU added value"

Výbor pro rozpočtovou kontrolu

Zpravodaj: Dennis de Jong

Introduction

The Schengen area consists of countries that have abolished passport and immigration controls at their common borders. As a consequence of the abolition of internal border controls, external border security of any state affects all of the others. Due to the countries' differing geographical situations, the responsibilities for border controls vary considerably.

The External Borders Fund (EBF), established in 2007¹, is the main EU financial instrument in support of external border management, amounting to 1.9 billion euro for the 2007-2013 period. It includes 28 European countries (Iceland, Norway, Switzerland plus all EU Member States, with the exception of Ireland, the United Kingdom and Croatia). In 2014, the EBF was replaced by the instrument for financial support for external borders and visas, as part of the Internal Security Fund (ISF)².

The Court's audit focused on five participating States accounting for more than 55% of the allocations from the EBF: Spain, Italy, Greece, Poland and Malta.

ECA Conclusions

The EBF has contributed to external border management and fostered financial solidarity. However its further EU added value was limited, overall results could not be measured due to weaknesses in the responsible authorities' monitoring and there were serious deficiencies in the ex post evaluations by the Commission and the Member States. Crucially, the Court found serious weaknesses in the management of the fund in key Member States, i.e. in Greece, Spain, and Italy and, for the early funding years, Malta. These weaknesses carry the risk that border management is not adequately strengthened where it is most needed.

The EBF helped to spread the Member States' financial burden arising from the integrated management of external borders but further EU added value of the fund was limited: (a) in consular cooperation; (b) in support of Frontex operations; (c) on emergency actions and specific actions and (d) by funding actions which were or would have been financed nationally.

Four out of the five Member States, of which the ECA audited their EBF-funded activities, did not programme the EBF as part of their comprehensive national strategy on border and visa management. In all Member States in the Court's sample a common integrated risk analysis is only under development or is not used at all.

In the three principal recipient Member States (Greece, Spain and Italy) the Court found recurrent deficiencies in EBF planning, implementation, monitoring and evaluation, impacting on the effectiveness of the EBF.

¹ Decision No. 574/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the External Borders Fund for the period 2007 to 2013 as part of the general programme 'Solidarity and management of migration flows' (OJ L 144, 6.6.2007, p. 22).

² Regulation (EU) No 515/2014 of the European Parliament of the Council, of 16 April 2014 (OJ L150, 20.5.2014, p. 143)

In Italy, Spain, Greece and Malta the Court found inadequate procurement procedures which put the sound financial management of the fund at risk.

ECA Recommendations

In light of the findings of its audit, the ECA recommended that:

1. The Commission should ensure that all indicators to be used for the 2014-2020 funding period, are relevant, measurable and, where possible, paired with a target value, that indicators are collected from the start and, where not already in place, that IT systems are developed. The Commission should provide clear guidelines to Member States in this respect, and deliver its evaluation report on time and present stakeholders with an analysis of underlying data;
2. Member States should have appropriate expertise available in the administration for the design and application of SMART objectives and measurable indicators; should set targets for output, outcome and, where possible, impact indicators; collect actual values of indicators from the start of the programme using appropriate IT systems and ensure that information is reliable; should apply their experience with similar IT systems gained in the Structural Funds field;
3. Member States and the Commission should concentrate more on establishing common application centres and other forms of consular cooperation rather than the renovation, adaptation or equipping of consulates;
4. To support the work of Frontex, the legislator should consider making the entering of relevant ISF co-financed assets into Frontex's technical equipment pool obligatory. The Commission should provide Frontex with relevant, comprehensive and timely information regarding EBF/ISF implementation in the Member States. Information should take into account the option of 'operating support' introduced with the new 2014-2020 framework and a robust system to avoid double funding needs to be put in place;
5. The national EBF programmes should be based on a comprehensive strategy for border management, with Member States basing their strategy on a risk analysis using the Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM);
6. The legislator should consider making compliance with Schengen catalogue recommendations on strategy and risk analysis an *ex ante* condition for receiving future ISF support;
7. Administrative capacity in Member States needs to be strengthened, for example through focused training by the Commission or through sharing best practices between Member States;
8. Member States should strengthen administrative capacity in public procurement and carry out the procurement of EBF/ISF assets through the most transparent procedures available.

Doporučení zpravodaje pro případné zahrnutí do zprávy Komise k udělení absolutoria za rok 2013

Evropský parlament,

1. se znepokojením konstatuje, že strategické cíle Fondu pro vnější hranice (EBF) jsou nejasné a že především existuje napětí mezi obecnou povahou EBF coby mechanismu solidarity a jeho zaměřením na konkrétní cíle, mezi něž patří lepší spolupráce v oblasti hraničních kontrol a víz;
2. podotýká, že z úspěšného spuštění systémů SIS II, VIS a Eurosur ve všech členských státech může Komise vyvodit přispění EBF; je však toho názoru, že takovéto obecné prohlášení nelze v žádném případě použít jako uspokojivou reakci na konkrétní kritiku Evropského účetního dvora, co se týče nedostatku výkonnostních ukazatelů;
3. připomíná, že k podobným problémům může docházet v souvislosti s cíli nástroje pro finanční podporu v oblasti vnějších hranic a víz jako součásti Fondu pro vnitřní bezpečnost (ISF), jelikož i tento nástroj slouží jak solidaritě mezi členskými státy, co se týče správy hraničních kontrol, tak realizaci jednotné kontroly vnějších hranic na vysoké úrovni i efektivního zpracování schengenských víz, a sice v souladu se závazkem Unie v oblasti základních svobod a lidských práv;
4. zdůrazňuje, že i když členské státy uznávají význam efektivních hraničních kontrol na společných vnějších hranicích jako součást schengenského *acquis*, považují dosud správu hraničních kontrol a v menším rozsahu i zpracování víz za v podstatě vnitrostátní pravomoci;
5. vyjadřuje znepokojení ohledně toho, že pokud se Komise a členské státy neshodnou na základní charakteristice této části ISF, ať už se jedná o mechanismus solidarity či nástroj podpory provádění schengenského *acquis*, členské státy mohou stále inklinovat k využívání finančních prostředků na projekty, které považují za důležité z vnitrostátního hlediska, spíše než aby usilovaly o konzulární spolupráci v případě operací agentury Frontex či mimořádných událostí a zvláštních činností, jež mají význam pro schengenský prostor jako celek;
6. žádá Komisi, aby prověřila, zda by bylo k užitku rozdělit hraniční kontroly a víza v rámci ISF do několika vyhrazených segmentů: jeden pro solidaritu, další pro realizaci konzulární spolupráce, operace agentury Frontex plus mimořádné události a zvláštní činnosti a jeden pro činnosti, které jsou relevantní zejména z vnitrostátní perspektivy;
7. očekává, že vyčleněním částí dostupných finančních prostředků bude pro členské státy snazší rozvinout a využít relevantní a měřitelné ukazatele pro výstupy, výsledky a dopad příslušných činností; v této souvislosti poznamenává, že jak činnosti v rámci segmentu vyhrazeného solidaritě, tak činnosti relevantní zejména z vnitrostátní

perspektivy by měly být financovány pouze v případě, lze-li *ex ante* prokázat, že slouží konkrétním a měřitelným cílům;

8. souhlasí s Účetním dvorem, že ISF by měl přímějším způsobem podporovat práci agentury Frontex, a sice povinným začleněním alespoň části položek majetku financovaných z ISF do soboru technického vybavení agentury Frontex;
9. je znepokojen nesrovnalostmi, které Účetní dvůr zjistil v různých vnitrostátních politikách zadávání veřejných zakázek, a konstatuje, že ustanovení o výjimce pro zadávání zakázek v oblasti obrany a bezpečnosti nelze využít v případech, kdy by bylo možné využít méně omezující postupy, aniž by došlo k ohrožení bezpečnosti;
10. vyjadřuje své uznání Komisi za to, že učinila nápravná finanční opatření v případě projektu, u něhož bylo zjištěno porušení základních svobod a lidských práv, avšak vyzývá Komisi, aby v nejvyšší možné míře zjistila v tomto ohledu *ex ante* veškerá možná rizika, především co se týče způsobu provádění hraničních kontrol v souvislosti s právem žádat o azyl.