

SL

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 14.1.2011
COM(2011) 2 konč.

**POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**o doseženih rezultatih ter kvalitativnih in kvantitativnih vidikih izvajanja Evropskega
sklada za begunce za obdobje 2005–2007**

(poročilo predloženo v skladu s členom 54(5) Odločbe št. 573/2007/ES Evropskega
parlamenta in Sveta z dne 23. maja 2007)

KONČNA OCENA

Končna ocena Evropskega sklada za begunce za obdobje 2005–2007

Uvod

Evropski sklad za begunce (ESB), ki je bil leta 2000 ustanovljen za obdobje 2000–2004, se je po navedenem obdobju izvajal na podlagi Odločbe Sveta 2004/904/ES z dne 2. decembra 2004. Čeprav je bilo sprva predvideno, da bo novo obdobje izvajanja zajemalo obdobje 2005–2010, je bilo to nato omejeno do leta 2007 zaradi uvedbe nove pravne in finančne podlage v okviru splošnega programa „Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov“, ki je vključeval Evropski sklad za begunce in tri druge sklade za preostali del začetnega obdobja in po njem.

Evropski sklad za begunce, ki gradi na izkušnjah iz prvega obdobja izvajanja sklada 2000–2004, v obdobju 2005–2007 še naprej „podpira in spodbuja prizadevanja držav članic pri sprejemanju beguncev in razseljenih oseb ter prevzemanju posledic v zvezi s tem ob upoštevanju zakonodaje Skupnosti“. Sklad je zasnovan kot instrument za pošteno dodelitev virov vsem državam članicam v sorazmerju z njihovimi prizadevanji za sprejem beguncev in razseljenih oseb.

Ciljne skupine za dejavnosti Sklada so:

- vsi državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, ki imajo status, opredeljen z Ženevsko konvencijo, in dovoljenje, da v eni od držav članic bivajo kot begunci;
- vsi državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, ki uživajo obliko subsidiarne zaščite, ki jim jo zagotavlja država članica v skladu z veljavno evropsko zakonodajo;
- vsi državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, ki so zaprosili za eno od opisanih oblik zaščite;
- vsi državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, ki v državi članici koristijo ureditev začasne zaščite v skladu z veljavno evropsko zakonodajo.

Dejavnosti, upravičene do podpore Sklada, vključujejo eno ali več od naslednjih treh področij:

- pogoje za sprejem in azilne postopke;
- vključevanje oseb iz ciljnih skupin, ki trajno ali stalno bivajo v državi članici;
- prostovoljno vračanje oseb iz ciljnih skupin v matično državo, če niso pridobile novega državljanstva in niso zapustile ozemlja države članice.

Dejavnosti, ki jih podpira Sklad, zlasti spodbujajo izvajanje določb ustrezne veljavne in prihodnje evropske zakonodaje na področju skupnega evropskega azilnega sistema. Upoštevajo tudi poseben položaj ranljivih oseb, kot so mladoletniki, starejše osebe, osebe, ki so bile izpostavljene mučenju, posilstvu ali kakšni drugi hudi obliki psihičnega, fizičnega ali spolnega nasilja itd.

Triindevetdeset odstotkov proračunskih sredstev je bilo dodeljeno državam članicam za izvajanje nacionalnih programov, ki jih sofinancira Unija in se izvajajo v okviru deljenega upravljanja. Preostanek, tj. do 7 % sredstev, je bil na voljo za dejavnosti Skupnosti, ki jih izvaja neposredno Komisija za financiranje transnacionalnih ukrepov ali ukrepov v interesu Evropske Unije kot celote na področju azilne politike in ukrepov, ki se uporabljajo za begunce in razseljene osebe.

Pri izvajanju Sklada so sodelovale vse države članice Unije, razen Danske v skladu s Protokolom o stališču Danske, ki je priložen k Pogodbi o Evropski uniji. Bolgarija in Romunija, ki sta se Evropski uniji pridružili 1. januarja 2007, sta sodelovali samo v zadnjem letu, tj. 2007.

Po zaključku programov iz obdobja 2005–2007 je vsaka država članica predložila poročilo o vrednotenju rezultatov in vplivu dejavnosti, ki jih je sofinanciral Sklad. V vseh državah članicah je bilo vrednotenje opravljeno na ravni financiranih projektov in je zajelo vse projekte ali pa reprezentativni vzorec, če je bilo projektov veliko. Ker je večina držav članic za vrednotenje uporabila zunanje strokovnjake, nacionalna poročila o vrednotenju zagotavljajo pošten in neodvisen pregled dosežkov in morebitnih pomanjkljivosti programov.

Pričujoče poročilo o vrednotenju temelji na podatkih, ki so jih predložile države članice glede izvajanja nacionalnih programov. Temelji tudi na dodatnih podatkih in informacijah, ki so bile na voljo Komisiji. Treba je poudariti, da so številke, zbrane v tem poročilu, povprečne vrednosti, ki vedno ne izražajo odstopanj od trenda. Kadar je bilo možno, so razlike ali odstopanja od povprečnih rezultatov označene.

1. IZVRŠEVANJE PRORAČUNA SKLADA OD LETA 2005 DO 2007

Naslednji povzetek izvrševanja proračuna temelji na dodeljenih sredstvih, ker vsa plačila še niso bila izvršena.

1.1. Nacionalni programi

1.1.1. Pregled proračuna

Proračunska sredstva Sklada za nacionalne programe so leta 2005 znašala 43 200 593 EUR, leta 2006 46 288 323 EUR in leta 2007 63 302 688 EUR. Komisija je za programe odobrila naslednje zneske: 43 169 204 EUR leta 2005, 45 200 066 EUR leta 2006 in 63 302 688 EUR leta 2007 (vsi zneski so zaokroženi). Skoraj vsa proračunska sredstva, ki so bila na voljo za nacionalne programe, so bila porabljena. Majhna razlika med dodeljenimi proračunskimi sredstvi in porabljenimi zneski je posledica dejstva, da leta 2005 Slovaška ni porabila manjšega dela dodeljenih sredstev, kar velja tudi za Irsko in Združeno kraljestvo za leto 2006.

Skupni stroški vseh ukrepov, ki so se v obdobju 2005–2007 financirali v okviru nacionalnih programov, so znašali skoraj 300 milijonov EUR. Sklad je prispeval malo več kot polovico navedenega zneska¹. Dodatna sredstva so zagotovili nacionalni proračuni in upravičenci.

Preglednica 1 – Skupni stroški programov ESB in viri financiranja 2005–2007 na ravni EU

(Finančni načrti nacionalnih programov držav članic skupaj)

Vir financiranja		Zneski v EUR	%
Sredstva, dodeljena iz Evropskega sklada za begunce	A	151 671 959,34	51,1 %
Sredstva, ki so jih dodelile države	B	88 331 906,23	29,8 %
Sredstva, ki so jih dodelile regije	C	10 360 468,64	3,5 %
Sredstva, ki so jih dodelili lokalni organi	D	16 295 722,46	5,5 %
Dodeljena nacionalna javna sredstva	B+C+D	114 988 097,33	38,7 %
Dodeljena javna sredstva skupaj	A+ B+C+D	266 660 056,67	89,9 %
Dodeljena zasebna sredstva	E	30 125 122,27	10,1 %
Stroški skupaj	A+B+C+D+E	296 785 178,94	100 %

¹ Prispevek, ki ga Sklad nameni za podporo projektov, ne sme presegati 50 % skupnih stroškov, razen za posebej inovativne projekte (do 60 %) in za kohezijske države, v katerih je povečan na 75 %. Zato znaša skupen znesek za vse države članice EU skupaj 51 %.

Obveznosti Evropskega sklada za begunce za nacionalne programe od leta 2000, po državah članicah

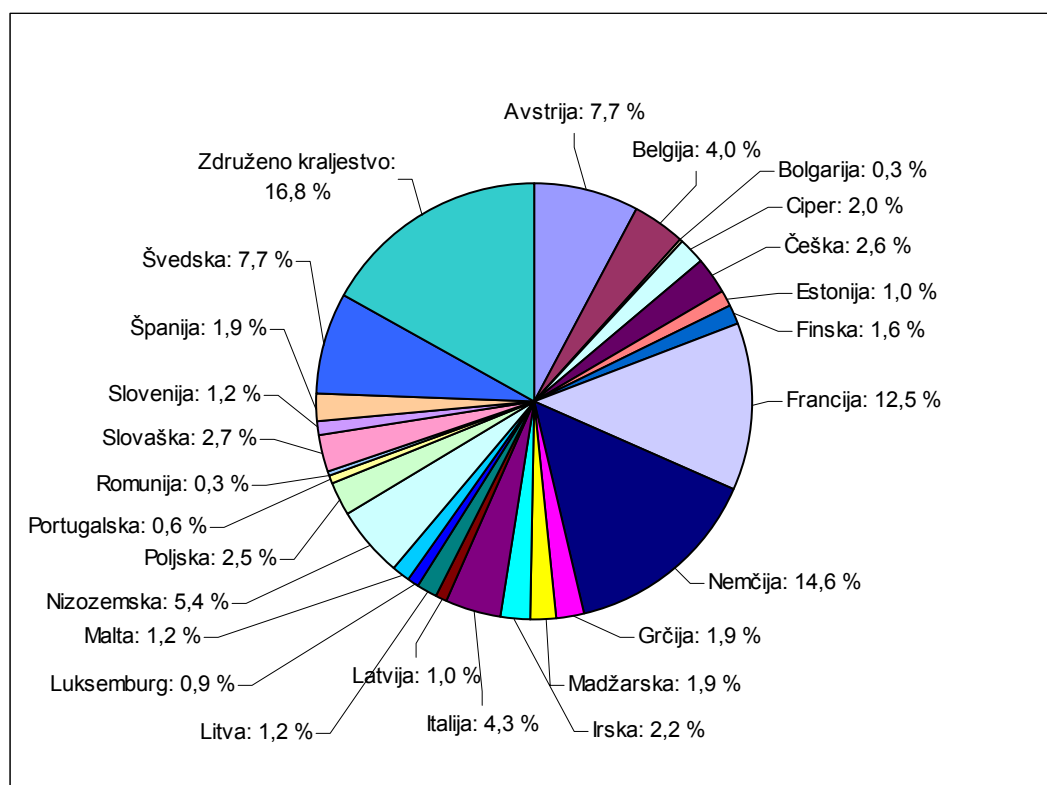
Obveznosti po državah članicah	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	SKUPAJ 2005-2007	SKUPAJ 2000-2007
Avstrija	912.382,09	1.454.753,68	1.938.106,21	2.007.650,38	2.230.280,21	2.742.218,08	3.846.031,28	5.043.250,98	11.631.500,34	20.174.672,91
Belgija	1.223.201,55	1.869.724,55	2.729.082,53	2.381.191,60	2.131.527,03	1.708.787,99	1.776.562,59	2.603.893,57	6.089.244,15	16.423.971,41
Bolgarija								495.312,69	495.312,69	495.312,69
Ciper					168.058,60	647.118,56	908.577,92	1.500.569,01	3.056.265,49	3.224.324,09
Češka					0,00**	1.322.783,90	1.224.732,11	1.466.059,64	4.013.575,65	4.013.575,65
Estonija					101.264,04	501.165,50	501.107,84	501.920,54	1.504.193,88	1.605.457,92
Finska	651.386,00	673.605,00	671.256,00	524.730,29	392.632,81	576.732,16	765.446,81	1.076.742,49	2.418.921,46	5.332.531,56
Francija	2.255.053,80	3.156.227,70	4.133.680,00	5.067.825,42	4.041.961,16	4.419.370,47	4.030.904,13	10.558.351,31	19.008.625,91	37.663.373,99
Nemčija	6.218.898,77	8.391.364,30	10.324.674,58	9.935.791,60	8.113.021,93	6.808.594,52	5.740.645,75	9.652.645,44	22.201.885,71	65.185.636,89
Grčija	652.057,17	629.043,03	535.611,36	439.481,17	459.296,30	738.841,43	816.091,64	1.283.253,07	2.838.186,14	5.553.675,17
Madžarska					824.724,64	1.064.593,65	979.609,02	866.343,13	2.910.545,80	3.735.270,44
Irska	632.205,18	709.109,67	965.573,27	981.675,33	919.090,69	1.037.486,23	1.079.242,69	1.154.112,32	3.270.841,24	7.478.495,38
Italija	1.956.104,78	2.741.880,68	3.460.943,09	2.396.267,75	741.665,14	1.763.702,74	2.053.628,78	2.650.121,13	6.467.452,65	17.764.314,09
Latvija					95.628,95	501.174,78	501.345,60	501.821,57	1.504.341,95	1.599.970,90
Litva					154.927,86	573.217,83	607.775,87	645.556,32	1.826.550,02	1.981.477,88
Luksemburg	528.971,74	480.528,81	411.194,85	299.703,18	171.647,79	398.036,69	456.620,40	568.733,03	1.423.390,12	3.315.436,49
Malta					111.840,01	536.748,47	613.261,96	711.494,88	1.861.505,31	1.973.345,32
Nizozemska	2.984.948,74	3.642.649,54	4.175.006,40	3.239.737,01	2.972.102,53	2.481.878,07	2.471.049,17	3.187.495,09	8.140.422,33	25.154.866,55
Poljska					440.490,02	890.515,65	1.162.043,64	1.680.799,75	3.733.359,04	4.173.849,06
Portugalska	534.238,01	518.815,68	457.005,68	304.394,29	123.369,56	317.204,29	316.952,82	318.324,52	952.481,63	2.890.304,85
Romunija								405.310,82	405.310,82	405.310,82
Slovaška					372.374,00	1.068.062,00	1.360.927,53	1.630.673,76	4.059.663,29	4.432.037,29
Slovenija					343.443,67	573.652,24	584.197,32	675.421,09	1.833.270,65	2.176.714,32
Španija	745.290,55	837.462,10	933.063,85	786.229,10	665.287,27	828.501,41	859.539,41	1.141.075,16	2.829.115,98	6.796.448,85
Švedska	1.808.616,60	2.555.669,69	3.326.823,31	2.869.672,23	2.691.651,76	2.929.516,46	3.904.398,26	4.861.458,49	11.695.373,21	24.947.806,80
Združeno kraljestvo	2.902.639,84	4.819.118,07	8.764.928,09	8.923.100,66	10.877.220,93	8.739.301,59	8.639.373,87	8.121.948,42	25.500.623,88	61.787.631,47
EU SKUPAJ	24.005.994,82	32.479.952,50	42.826.949,22	40.157.450,01	39.143.506,90	43.169.204,71	45.200.066,41	63.302.688,22	151.671.959,34	330.285.812,79

1.1.2. Razdelitev sredstev ESB med države članice in dejavnosti

Komisija je razdelila sredstva, ki so bila na voljo za nacionalne programe, državam članicam po delitvenem ključu iz Odločbe Sveta o ustanovitvi Evropskega sklada za begunce. V skladu s tem ključem se sredstva razdelijo na podlagi števila oseb iz ciljnih skupin Sklada in ustreznih količnikov ponderiranja. V njem je jasno izraženo načelo solidarnosti in pravične razdelitve odgovornosti, na katerem temelji Sklad.

Kot je razvidno iz spodnjega prikaza 1, so bili v obdobju 2005–2007 Združeno kraljestvo, Nemčija in Francija glavni trije upravičenci Sklada, njihovi deleži pa so segali od približno 12 % (Francija) do 17 % (Združeno kraljestvo), sledijo jim Švedska in Avstrija (vsaka 7,7 %) ter Nizozemska (5,4 %). Tudi v predhodnem programskem obdobju (2000–2004) so bile tri največje države članice upravičenke iste in v istem vrstnem redu, medtem ko je razvrstitev drugih držav članic iz leta v leto različna, odvisno predvsem od azilnih tokov v določenem letu.

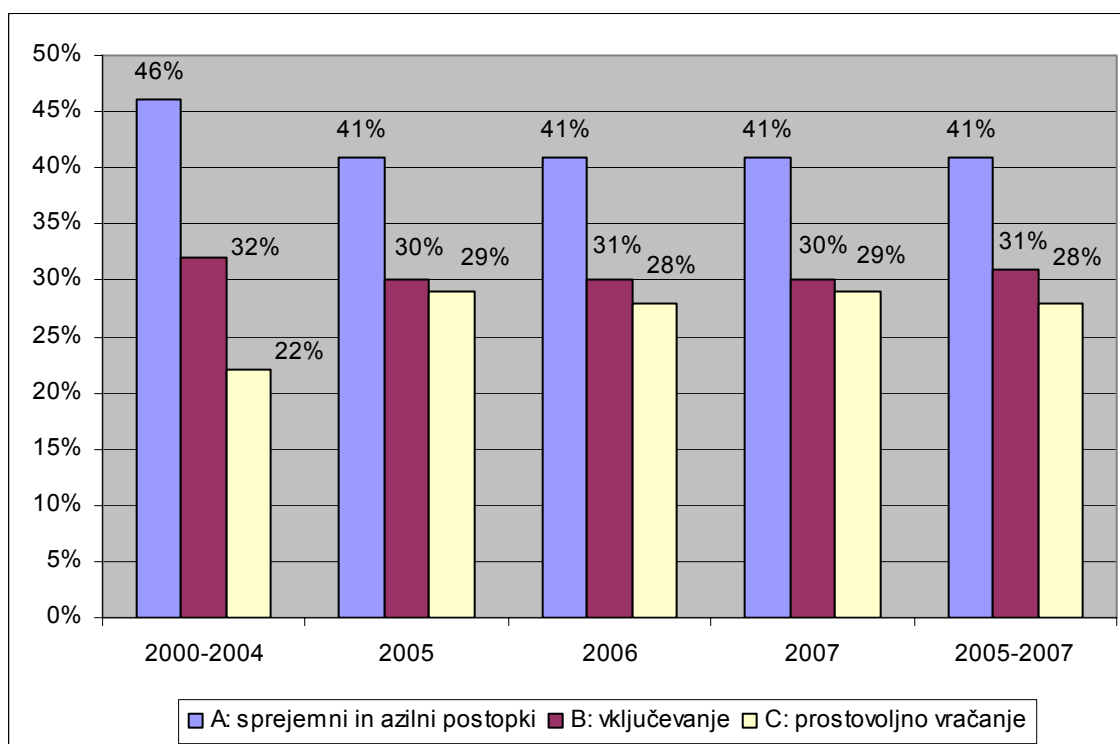
Prikaz 1 – Razdelitev sredstev ESB med države članice (EU26) 2005–2007



Med državami članicami, ki so se EU pridružile v letih 2004 in 2007, so bile v obdobju 2005–2007 glavne države članice upravičenke Češka, Poljska in Slovaška, sledi pa jim Madžarska. Leta 2004, ki je bilo prvo leto izvajanja v novih državah članicah, je bila največja upravičenka Madžarska pred Poljsko in Slovaško. Češka pa se je odločila, da leta 2004 ne bo sodelovala pri izvajanju Sklada.

V primerjavi s predhodnim programskim obdobjem (2000–2004) so v obdobju 2005–2007 očitne znatne spremembe pri razčlenitvi sredstev ESB med tri dejavnosti (sprejemni in azilni postopki, vključevanje in prostovoljno vračanje), kot so jih načrtovale države članice (glej prikaz 2). Delež prvega področja se je zmanjšal (s 46 % na 41 %), delež drugega področja se je rahlo zmanjšal, sorazmerno veliko pa se je zvečal delež tretjega področja (z 22 % na 28 %). Čeprav je bilo prostovoljno vračanje najmanjše od navedenih treh področij in čeprav je bilo njegovo izvajanje težje od drugih, so strategije držav članic temu področju namenile večjo pozornost. Ta trend velja za deleže posameznih področij in ne za zneske, saj države članice niso zmanjšale svojih proračunskih sredstev za sprejem ali vključevanje, so pa zelo povečale zneske za prostovoljno vračanje.

Prikaz 2 – Razdelitev sredstev EU na ravni EU po dejavnostih (v zaokroženih številkah)



Med državami članicami so bile znatne razlike v deležih za posamezna področja, ki so bili odvisni od položaja in strategije posamezne države članice, kar se lahko razbere iz preglednice 2.

Medtem ko je večina držav članic namenila znatna sredstva za financiranje izboljšanja pogojev za sprejem prosilcev za azil in azilnih postopkov, so bili v več državah članicah z razmeroma velikimi azilnimi tokovi (Ciper, Francija, Grčija, Italija in zlasti Malta) deleži očitno večji od povprečja. Podobno so bili v mnogih državah članicah, ki so se EU pridružile leta 2004, razmeroma visoki zneski sklada ESB usmerjeni v izboljšanje zmogljivosti za sprejem prosilcev za azil in azilnih postopkov v skladu z zahtevanimi standardi iz veljavne zakonodaje EU. Čeprav sredstva, ki so bila dodeljena za dejavnosti, usmerjene v vključevanje beguncev in oseb s katero koli drugo obliko mednarodne zaščite, na splošno ne kažejo tako velikih razlik, so v nekaterih nacionalnih programih očitno izstopali (Finska in Irska).

Dejavnosti prostovoljnega vračanja, ki jih je v prvem programskem obdobju Evropskega sklada za begunce, tj. v obdobju 2000–2004, izvajalo samo nekaj držav članic, so bile v drugem programskem obdobju skupna značilnost programov vseh držav članic razen treh. V Združenem kraljestvu se je večina dodeljenih sredstev dejansko porabila za obsežen in uspešen projekt na tem področju.

To je zagotovilo bolj uravnotežen odnos, ki je vključeval boljši sprejem prosilcev za azil, vključevanje oseb, ki jim je bil priznan status zaščite, in zagotovitev boljših možnosti za ponovno vključitev v matični državi prosilcem, katerih prošnje so bile zavrnjene.

Dodatni podatki so navedeni v naslednjih poglavjih tega poročila.

Preglednica 2 – Razdelitev sredstev ESB na ravni držav članic po dejavnostih (2005–2007)

(Glej zgornji prikaz 2 za opredelitev dejavnosti A, B in C)

Država članica / dejavnost	Avstrija	Belgija	Bolgarija	Ciper	Češka	Estonija	Finska	Francija	Nemčija	Grčija	Madžarska	Irska	Italija	Latvija	Litva	Luksemburg	Malta	Nizozemska	Poljska	Portugalska	Romunija	Slovaška	Slovenija	Španija	Švedska	Združeno kraljestvo	EU skupaj
A	36%	51%	66%	70%	32%	57%	27%	59%	43%	63%	49%	18%	79%	61%	39%	60%	76%	20%	73%	81%	46%	68%	45%	50%	43%	3%	41%
B	44%	24%	32%	30%	37%	35%	67%	30%	29%	30%	38%	67%	12%	35%	56%	38%	14%	40%	19%	6%	54%	21%	55%	35%	43%	17%	31%
C	20%	24%	2%	0%	32%	8%	6%	11%	28%	6%	13%	15%	9%	3%	5%	2%	10%	40%	8%	13%	0%	11%	0%	15%	14%	80%	28%

1.1.3. Dejavnosti Skupnosti

Dejavnosti Skupnosti so se izvajale v okviru treh letnih delovnih programov Komisije, ki so se nanašali na dokumenta o politiki – in sicer na Haaški program in Sporočilo o krepitvi sodelovanja v praksi (COM(2006) 67 konč.). Delovni programi so vključevali sofinanciranje ukrepov za vzpostavitev struktur, ki bi povezale nacionalne službe, pristojne za azilna vprašanja, da bi se olajšalo praktično sodelovanje pri uresničevanju treh glavnih ciljev: zagotovitev enotnega postopka v vsej EU, skupno zbiranje, vrednotenje in uporaba informacij o matičnih državah ter načini za tesnejše sodelovanje držav članic pri odpravi določenih pritiskov na azilne sisteme ali sprejemne zmogljivosti, ki so posledica dejavnikov, kot je geografski položaj.

Izbrani projekti so bili na splošno usmerjeni v izvajanje zakonodaje Skupnosti, dobrih praks in vzpostavitev omrežij nadnacionalnega sodelovanja. Projekte so večinoma vodile nevladne organizacije, ciljne skupine pa so bili mladi, ranljive osebe in osebe, ki so bile ponovno naseljene. Za projekte so bili značilni njihovi inovativni pristopi glede vsebine, ciljne skupine in partnerstva. Preglednica 3 vsebuje povzetek izbranih projektov in njihove proračunske posledice.

Preglednica 3 – Dejavnosti Skupnosti v okviru ESB v letih 2005, 2006 in 2007

Število izbranih projektov in proračunske posledice

Dejavnosti Skupnosti v okviru ESB								
Leto	Skupni razpoložljivi proračun (za subvencije) €	Št. prejetih predlogov	Št. financiranih predlogov	Za izbrane projekte				% izvršenega proračuna
				% izbranih projektov od skupno prejetih	Skupni upravičeni stroški €	Prispevek ESB €	Sofinanciranje %	
2005	2 250 000	26	8	31 %	2 067 166	1 576 038	76 %	70 %
2006	3 144 067	18	10	56 %	2 685 093	1 820 310	68 %	58 %
2007	4 204 996	35	17	49 %	5 278 476	4 150 101	78 %	99 %

Vsa sredstva niso bila dodeljena zaradi nezadovoljive kakovosti predlogov. Sprejeta je bila odločitev, da se ne izberejo projekti, ki so pod določeno ravno tehnične kakovosti, zato nekaj razpoložljivih proračunskih sredstev ni bilo pravočasno porabljenih.

Dejavnosti Skupnosti bi se lahko še učinkoviteje uporabljale. Na primer, treba je izboljšati mehanizme za zbiranje in razširjanje informacij o dejavnostih Skupnosti v službah Komisije, pristojnih za Sklad, in v pristojnih organih držav članic. Vzpostaviti je treba tudi boljšo povezavo med dejavnostmi Skupnosti in nacionalnimi programi.

Poleg že opisanih subvencij je Komisija nekaj sredstev porabila za javna naročila, kot je bila študija izvedljivosti za Evropski urad za podporo azilu (138 800 EUR) leta 2007.

2. IZVAJANJE NACIONALNIH PROGRAMOV OD LETA 2005 DO 2007

2.2 Izvajanje strateških smernic Komisije

Nacionalni programi držav članic so morali biti v skladu s strateškimi smernicami Komisije. Smernice, ki so vključevale pet prednostnih nalog, so zagotovile podlago izvajanja v skladu z nekaterimi cilji, določenimi na evropski ravni, vendar niso omejile upravičenosti ukrepov, ki so jih predvidele države članice, če so bili v skladu s pravnim okvirom Evropskega sklada za begunce. Sledi ocena izvajanja smernic ob zaključku programov.

– Prednostna naloga 1: izvajanje načel in ukrepov, vključno z načeli in ukrepi, povezanimi s cilji vključevanja iz pravnega reda Skupnosti o azilni politiki

Cilj prednostne naloge 1 je bil podpreti izvajanje pravnega reda Skupnosti o azilni politiki z ukrepi in projekti, ki se financirajo iz Evropskega sklada za begunce. Ta naloga se je izvajala brez izjeme v vseh državah članicah.

– Prednostna naloga 2: priprava izvajanja načel in ukrepov iz Direktive Sveta o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah

Prednostna naloga 2 se je v določenem obsegu izvajala v vseh državah članicah, razen v Luksemburgu in Združenem kraljestvu. Pri izvajanju prednostne naloge 2 je bila pomembna tema pravna pomoč prosilcem za azil, ki je bila ena od glavnih kategorij ukrepov, financiranih v okviru dejavnosti „Pogoji za sprejem in azilni postopki“.

– Prednostna naloga 3: izvajanje dejavnosti, namenjenih izboljšanju kakovosti postopkov za proučitev zahtevkov za mednarodno zaščito v državah članicah

Prednostna naloga 3 se je izvajala v vseh državah članicah, razen v Franciji, Nemčiji, Grčiji, na Madžarskem, Irskem, v Luksemburgu ter na Malti in Portugalskem. Projekti so prednostno nalogo obravnavali z različnih vidikov: izboljšanje postopkov, sprememba delovnih metod vključenih organov, izvajanje raziskav za pomoč pri opredelitvi pritiskov na azilni sistem, nabava opreme, na primer računalniških sistemov, za pomoč pri izboljšanju kakovosti postopkov itd.

– Prednostna naloga 4: izvajanje ukrepov, povezanih s prosilci za azil, begunci ali upravičenci dočasne ali subsidiarne zaščite, in mladoletniki, v smislu načela največje koristi za otroka

Deset držav članic (Bolgarija, Ciper, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Luksemburg, Malta, Slovenija in Španija) je imelo projekte, ki so bili v celoti namenjeni mladoletnikom, štiri države članice (Belgija, Madžarska, Poljska in Slovaška) pa so imele različne projekte, namenjene prosilcem za azil ali beguncem, pri katerih je bila posebna pozornost namenjena otrokom. Nemčija, Grčija in Irska so tej prednostni nalogi namenile nekaj pozornosti.

– Prednostna naloga 5: za države članice, ki so uvedle ali hotele uvesti programe ponovnega naseljevanja, dejavnosti, ki še posebej obravnavajo sprejem in usmeritev oseb, sprejetih v države članice v okviru teh programov in upravljanja takih programov

Prednostno nalogo 5 so obravnavale samo tri države članice: Finska (vključevanje oseb, ki so bile ponovno naseljene v okviru programa ponovnega naseljevanja UNHCR), Portugalska (premestitev dvanajstih beguncev, poslanih z Malte) in Španija (temeljita analiza postopkov za ponovno naselitev).

2.2 Ključni podatki

Nacionalni programi so se na splošno izvajali na podlagi odprtih razpisov za zbiranje predlogov (v večini držav članic so vsako leto objavili en razpis), na katere je prispelo

presenetljivo veliko predlogov, skupno 2 492. Od tega so bili 1 403 izbrani in financirani. Skupno število financiranih projektov v posameznih državah članicah sega od enega v Romuniji in šest v Bolgariji (ker sta v Skladu sodelovali samo leta 2007) do 441 v Nemčiji.

Povprečno število financiranih projektov na letni ravni (467 v EU) je večje kot v predhodnem programskem obdobju (410 v obdobju 2000–2004), vendar se je število projektov povečalo manj, kot so se povečala proračunska sredstva. Tako je bilo v obdobju 2005–2007 povprečno več razmeroma majhnih projektov: povprečni prispevek EU je bil približno 108 000 EUR na projekt.

Upravičenci do projektov so bili večinoma nevladne organizacije in lokalni organi (82 % vseh projektov). Pomembni upravičenci so bili tudi državni organi (9 % vseh projektov), zlasti v državah članicah, v katerih je Sklad podprl izboljšanje državnih zmogljivosti, kot so sprejemni centri za prosilce za azil. Od drugih kategorij upravičencev je najpomembnejša Mednarodna organizacija za migracije, ki je prejela sredstva iz nacionalnih programov v 15 državah članicah za skupno 31 projektov.

Pravna podlaga Evropskega sklada za begunce za obdobje 2005–2007 je uvedla dve pomembni spremembi v zvezi z značilnostmi projektov, upravičenih do podpore, in sicer možnost, da se podprejo večletni projekti, in možnost, da se financirajo projekti, ki vključujejo več kot eno dejavnost. Devet držav članic (Belgija, Estonija, Nemčija, Madžarska, Irska, Nizozemska, Slovenija, Švedska in Združeno kraljestvo) je podprlo večletne projekte, deset (Belgija, Estonija, Finska, Nemčija, Irska, Italija, Latvija, Malta in Poljska) pa financiralo projekte, ki so vključevali več dejavnosti. Zlasti Italija je v celoti izkoristila možnost financiranja projektov, ki vključujejo več dejavnosti, saj skoraj vsi projekti vključujejo izboljšanje pogojev za sprejem prosilcev za azil in vključevanje beguncev na ravni lokalnih upravnih enot. V obeh pogledih izstopa Nemčija, saj je bila tretjina vseh projektov večletna, skoraj dve tretjini vseh projektov sta vključevali več kot eno dejavnost, več kot 45 % vseh nemških projektov pa je vključevalo vse tri dejavnosti, upravičene do financiranja iz Sklada.

Mnogi projekti niso bili omejeni na en ukrep, temveč so pogosto vključevali več ukrepov (v nadaljnjem besedilu: ukrepi) v okviru iste dejavnosti ali v okviru več dejavnosti. Zato je skupno število financiranih ukrepov (3 259) znatno preseglo število projektov. Analiza izvajanja posameznih dejavnosti v naslednjih poglavjih temelji na podrobnem opisu navedenih ukrepov, kot so jih opisali upravičenci do projektov v poročilih o izvajanju, ki so jih predložili ob zaključku projektov.

2.3 Izvajanje dejavnosti „Pogoji za sprejem in azilni postopki“

Od treh dejavnosti, upravičenih do podpore, je bila dejavnost „Pogoji za sprejem in azilni postopki“ najpomembnejša v smislu števila financiranih ukrepov. Vključevala je veliko tem iz osmih splošnih kategorij: nastanitvena infrastruktura ali nastanitvene storitve; materialna pomoč; zdravstvena in psihološka oskrba; socialna pomoč, pomoč pri upravnih formalnostih in pravna pomoč; druga pomoč, vključno z jezikovno pomočjo in prevajanjem; izobraževanje, jezikovno usposabljanje, druge pobude, ki so primerne glede na status zadevne osebe; informacije za lokalne skupnosti, ki bodo v stiku z osebami, ki so bile sprejete v državi gostiteljici; izboljšanje učinkovitosti in kakovosti azilnih postopkov.

Dejavnost „Pogoji za sprejem in azilni postopki“ je bila dobro zastopana v vseh državah članicah, vendar z različnim poudarkom. Države članice z najmanjšim številom ukrepov v okviru navedene dejavnosti so bile Združeno kraljestvo, Romunija, Bolgarija in Estonija. Za Bolgarijo in Romunijo je bil razlog to, da so sodelovale samo v enem letnem programu. Združeno kraljestvo se je odločilo, da svoj program usmeri v drugi dve dejavnosti, upravičeni do podpore, „Vključevanje“ in zlasti „Prostovoljna vrnitev“. Po drugi strani pa so bile Nemčija, Italija in Francija zelo očitno usmerjene v to dejavnost.

Socialno varstvo, pomoč pri upravnih formalnostih in pravna pomoč spadajo v kategorijo, ki je bila vključena v večino projektov, financiranih v navedenem obdobju. Vključevala je pravno, upravno in socialno svetovanje prosilcem za azil med azilnim postopkom, posamično, v skupini ali osebno, ter razširjanje informativnega gradiva. Naslednja kategorija je bila zdravstvena in psihološka oskrba, ki se je izvajala v enaindvajsetih državah članicah, njen pomen pa se je večal zaradi vse večjega števila prosilcev za azil z zdravstvenimi in psihološkimi težavami zaradi nasilja in mučenja.

Od drugih kategorij so v petnajstih državah članicah podprli nastanitveno infrastrukturo in storitve. Evropski sklad za begunce je imel zlasti v državah članicah, ki so se Uniji pridružile leta 2004, zelo pomembno vlogo pri izboljšanju državnih zmogljivosti, v katerih se prosilci za azil nastanijo v skladu s standardi EU, saj ni podprl samo njihove razširitve in obnove, temveč tudi izboljšanje storitev, ki se zagotavljajo prosilcem za azil (hrana, obleka, aktivnosti, upravna/pravna pomoč itd.).

V večini držav članic je bilo vse več organizacij za izvajanje projektov, ki so prosilcem za azil zagotavljale sveženj ukrepov z različno pomočjo (socialno, pravno, upravno, zdravstveno, materialno, izobraževalno itd.), ki so jo po možnosti prilagodile položaju posameznika ali skupine.

Najmanj pogosti ukrepi so bili ukrepi, ki so se nanašali na izboljšanje učinkovitosti in kakovosti azilnih postopkov, ki so se v enajstih državah članicah financirali samo iz nacionalnih virov, tj. zunaj programov. Kljub temu so bili v državah članicah, v katerih so se taki ukrepi izvajali, ti ukrepi uspešno izvedeni: tak primer je razvoj podatkovne zbirke o matičnih državah in informacijskih sistemov, potrebnih za azilni postopek, večja uporaba Uredbe Dublin II in sodelovanje med državami članicami ter splošno izboljšanje in skrajšanje azilnih postopkov.

**Pogoji za sprejem in azilni postopki
Število izvedenih ukrepov, 2005-2007**

	Nastanitvena infrastruktura ali nastanitvene storitve	Materialna pomoč	Zdravstvena in psihološka oskrba	Socialna pomoč, pomoč pri upravnih formalnostih in pravna pomoč	Druga pomoč, vključno z jezikovno pomočjo, prevajanjem	Izobraževanje, jezikovno usposabljanje, druge pobude, ki so primerne glede na status osebe	Informacije za lokalne skupnosti, ki bodo v stiku z osebami, ki so bile sprejete v državi gostiteljici	Izboljšanje učinkovitosti in kakovosti azilnih postopkov	IZVEDENI UKREPI SKUPAJ
Avstrija	0	0	33	27	0	0	0	14	74
Belgija	2	0	7	8	2	4	7	0	30
Bolgarija	2	0	0	1	0	0	0	1	4
Ciper	3	1	5	5	0	2	0	2	18
Češka	0	6	4	17	1	10	0	0	38
Estonija	0	0	1	0	1	0	0	4	6
Finska	0	0	0	2	0	3	5	5	15
Francija	49	32	22	52	14	15	0	0	184
Nemčija	26	14	77	133	65	105	128	0	548
Grčija	16	0	4	9	0	2	1	0	32
Madžarska	5	9	8	12	0	6	1	8	49
Irski	0	0	1	6	0	4	3	0	14
Italija	86	86	78	66	73	60	12	0	461
Latvija	5	1	1	2	0	1	1	7	18
Litva	2	3	2	3	0	3	0	1	14
Luksemburg	0	0	2	6	0	3	0	0	11
Malta	6	5	0	2	0	0	0	0	13
Nizozemska	0	0	2	0	0	0	2	7	11
Poljska	3	2	2	8	0	2	1	1	19
Portugalska	5	5	5	5	2	3	3	2	30
Romunija	0	0	0	1	1	0	0	0	2
Slovaška	3	5	4	8	5	4	6	0	35
Slovenija	7	0	3	7	1	6	0	5	29
Španija	0	4	6	8	9	1	5	1	34
Švedska	0	0	3	2	0	0	4	3	12
Združeno kraljestvo	0	0	0	0	0	0	0	1	1
EU skupaj	220	173	270	390	174	234	179	62	1702

2.4 Izvajanje dejavnosti „Vključevanje“

Glede na število financiranih ukrepov se je dejavnost „Vključevanje“ – ki je namenjena samo osebam, ki ostanejo stalno ali trajno (priznani begunci, osebe, ki so jim bile odobrene druge oblike mednarodne zaščite) – med tremi dejavnostmi, upravičenimi do podpore iz Sklada, uvrstila na drugo mesto. Teme, ki jih je vključevala navedena dejavnost, se lahko razdelijo na naslednje kategorije: pomoč pri nastanitvi in zagotavljanje sredstev za preživljanje; zdravstvena in psihološka oskrba; socialna pomoč, pomoč pri upravnih formalnostih, pravna pomoč, jezikovna pomoč; izobraževanje, poklicno usposabljanje, pridobivanje spretnosti; drugi ukrepi za zagotovitev dostopa do zaposlitve; drugi ukrepi, namenjeni spodbujanju samostojnosti; ukrepi, ki omogočajo prejemnikom, da se prilagodijo družbi države članice; ukrepi za spodbujanje udeležbe v civilnem in kulturnem življenju ter spodbujanje enakosti dostopa in enakosti rezultatov v postopkih z javnimi ustanovami.

Ukrepi v okviru te dejavnosti so bili v vseh državah članicah dobro zastopani. Italija je bila država članica z največjim številom ukrepov (več kot 40 % vseh ukrepov za vključevanje, financiranih v EU), to pa zato, ker je večina italijanskih projektov na lokalni ravni združevala sprejem iskalcev za azil in vključevanje oseb, ki jim je bil odobren status zaščite. Izkazalo se je, da je število ukrepov v nekaterih državah članicah razmeroma majhno, ker je nacionalni sistem pomoči, ki ni vključeval financiranja EU, že zagotavljal pomoč ljudem v stiski, kot so begunci.

Med vsemi področji podpore je kot najpomembnejši izstopal dostop do zaposlitve, vključno z izobraževanjem, poklicnim usposabljanjem, pridobivanjem spretnosti, ukrepi, namenjenimi spodbujanju samostojnosti in vsemi drugimi potrebnimi oblikami pomoči. V več državah članicah se je zagotavljala tudi znatna pomoč pri nastanitvi z različnimi oblikami podpore. Znano je, da sta pridobitev zaposlitve in nastanitev čim prej po priznanju statusa bistvena pogoja za pospešeno vključevanje beguncev in oseb s priznano mednarodno zaščito v družbo države gostiteljice. Zdravstveno in psihološko oskrbo, ki je bistvena značilnost ukrepov, namenjenih prosilcem za azil, je treba po priznanju statusa zaščite še naprej zagotavljati. Poleg tega so bili dobro podprti ukrepi, usmerjeni v sodelovanje in komuniciranje z družbo gostiteljice ter njeno vključitev.

Vse večja je bila podpora za samostojnost beguncev in oseb s priznano mednarodno zaščito kot učinkovit način za spodbujanje njihovega vključevanja. Namen je bil beguncem omogočiti uresničitev njihovih ekonomskih, socialnih, kulturnih in celo političnih potencialov za vključitev v družbo gostiteljice in zagotovitev pozitivnih zgledov.

In končno, podobno kot ukrepi, financirani v okviru dejavnosti „Pogoji za sprejem in izboljšanje azilnih postopkov“, je večina projektov, financiranih v okviru dejavnosti „Vključevanje“, zajemala več tem (nastanitev, delo, socialna, zdravstvena pomoč itd.). Združeni so bili v svežnje za vključevanje z različnimi usmeritvami (zaposlovanje; komuniciranje med begunci in lokalno skupnostjo; neposredna podpora v posebnih okoliščinah, na primer pri nastanitvi, pravna pomoč itd.), s čimer se je z vrsto ustreznih ukrepov podpora za vključevanje prilagodila posebnemu položaju zadevnih oseb in njihovemu okolju.

Vključevanje
Število izvedenih ukrepov, 2005-2007

	Pomoč pri nastanitvi in zagotavljanje sredstev za preživljanje	Zdravstvena in psihološka oskrba	Socialna pomoč, pomoč pri upravnih formalnostih, pravna pomoč, jezikovna pomoč	Izobraževanje, poklicno usposabljanje, pridobivanje spretnosti	Drugi ukrepi za zagotovitev dostopa do zaposlitve	Drugi ukrepi, namenjeni spodbujanju samostojnosti	Ukrepi, ki omogočajo prejemnikom, da se prilagodijo družbi države članice	Ukrepi za spodbujanje udeležbe v civilnem in kulturnem življenju	Spodbujanje enakosti dostopa in enakosti rezultatov v postopkih z javnimi ustanovami	IZVEDENI UKREPI SKUPAJ
Avstrija	0	0	0	24	0	2	24	0	0	50
Belgija	0	11	5	3	1	1	4	0	0	25
Bolgarija	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Ciper	0	0	3	3	0	0	0	3	0	9
Češka	8	1	4	9	3	3	4	1	0	33
Estonija	0	0	1	0	0	0	0	0	10	11
Finska	3	0	8	23	0	8	7	12	0	61
Francija	34	0	16	6	22	10	3	0	0	91
Nemčija	4	9	9	16	7	22	16	9	4	96
Grčija	3	2	8	5	4	0	4	0	0	26
Madžarska	6	0	9	9	7	0	6	0	3	40
Irska	0	0	8	7	3	2	3	4	4	31
Italija	50	75	80	69	45	65	0	69	86	539
Latvija	1	2	1	0	2	1	2	1	5	15
Litva	3	2	7	10	6	0	4	6	0	38
Luksemburg	0	0	1	3	0	0	0	0	0	4
Malta	5	0	1	0	0	0	0	0	0	6
Nizozemska	0	2	0	11	4	7	2	6	2	34
Poljska	3	2	2	6	0	0	1	3	0	17
Portugalska	0	0	1	2	0	1	0	1	1	6
Romunija	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Slovaška	2	2	2	1	2	1	1	0	0	11
Slovenija	10	2	3	10	3	1	3	9	2	43
Španija	0	7	6	9	4	4	0	1	1	32
Švedska	0	9	6	3	9	4	6	4	3	44
Združeno kraljestvo	1	0	0	2	2	1	0	0	3	9
EU skupaj	133	126	181	231	124	133	91	129	124	1272

2.5 Izvajanje dejavnosti „Prostovoljno vračanje“

Z manj kot 10 % vseh ukrepov, financiranih iz Sklada, je bila dejavnost „Prostovoljno vračanje“ od vseh treh dejavnosti najmanj zastopana. Financirani ukrepi spadajo v naslednje kategorije: zagotavljanje informacij in svetovanje glede prostovoljnega vračanja; zagotavljanje informacij o razmerah v matični državi ali državi predhodnega stalnega bivališča; pomoč pri potovanju; podpora – vključno s finančno podporo – za ponovno vključitev v matični državi ali državi predhodnega stalnega bivališča; drugi ukrepi za lažjo organizacijo in izvajanje nacionalnih programov prostovoljnega vračanja.

Prostovoljnega vračanja niso izvajale štiri države članice, v državah članicah, ki so te ukrepe podpirale, pa se je njihovo število v primerjavi s prvim obdobjem izvajanja (2000–2004) znatno povečalo. Komisija je države članice med pripravo programa spodbudila, naj vključijo dejavnost prostovoljnega vračanja. Treba je poudariti, da so nevladne organizacije, ki so podpirale prosilce za azil, vse bolj priznavale, da bi bilo koristno, da bi se prosilcem za azil, katerih prošnje so bile zavrnjene, poleg ukrepov za pomoč prosilcem za azil med azilnim postopkom in lažjo vključitev priznanih beguncev zagotovila tudi pomoč za ponovno vključitev v njihovi matični državi.

Med vsemi državami članicami je bila Nemčija – s 45 % vseh ukrepov na področju prostovoljnega vračanja v EU – država članica, v kateri je bilo to najbolj očitno, saj se je večina ukrepov na področju prostovoljnega vračanja izvajala v okviru projektov, ki so vključevali dve ali vse tri dejavnosti, upravičene do financiranja iz Sklada. Izvajalske organizacije so si prizadevale, da bi prosilcem za azil, za katere so bile odgovorne, zagotovile dobre možnosti ne glede na izid azilnega postopka: vključitev v nemško družbo, če je status begunca mogoče pridobiti, ali nov začetek v matični državi, vsekakor pa pomoč do odhoda, če pogojev za priznanje statusa ni mogoče izpolniti.

Ukrepe prostovoljnega vračanja je bilo najtežje izvajati, ker so bili odvisni od pripravljenosti prosilcev za azil, da se vrnejo v svojo matično državo in da se odrečejo po njihovem mnenju boljšemu življenju v bogati državi gostiteljici. Vendar je bilo težavno izvajanje prostovoljnega vračanja morda razlog, zakaj so bili nekateri uspešni financirani ukrepi ocenjeni kot premišljeni in celo inovativni. Tak primer je bil najuspešnejši projekt iz programskega obdobja 2005–2007 v Združenem kraljestvu, ki je bil izveden v okviru navedene dejavnosti. V več državah članicah je bil dodatni dejavnik uspeha vključitev Mednarodne organizacije za migracije, bodisi kot izvajalske organizacije ali kot partnerice.

Prostovoljno vračanje
Število izvedenih ukrepov, 2005-2007

	Zagotavljanje informacij in svetovanje glede prostovoljnega vračanja	Usposabljanje za lažjo ponovno vključitev	Pomoč pri potovanju	Podpora, vključno s finančno podporo, za ponovno vključitev v matični državi ali državi predhodnega stalnega bivališča	Zagotavljanje informacij o razmerah v matični državi ali državi predhodnega stalnega bivališča, ki niso vključene v informacije in svetovanje glede prostovoljnega vračanja	Ukrepi za lažjo organizacijo in izvajanje nacionalnih programov prostovoljnega vračanja	IZVEDENI UKREPI SKUPAJ
Avstrija	24	0	0	0	0	3	27
Belgija	3	2	0	1	0	0	6
Bolgarija	1	0	0	0	0	1	2
Ciper	0	0	0	0	0	0	0
Češka	1	0	0	6	0	0	7
Estonija	2	0	1	1	0	2	6
Finska	1	0	0	0	0	0	1
Francija	1	2	4	2	0	7	16
Nemčija	40	23	9	27	23	5	127
Grčija	3	0	3	0	0	0	6
Madžarska	1	0	1	1	1	0	4
Irska	2	0	1	1	0	1	5
Italija	3	3	3	3	3	0	15
Latvija	0	0	0	0	0	0	0
Litva	3	1	1	0	0	0	5
Luksemburg	0	0	0	1	0	0	1
Malta	2	0	1	1	1	1	6
Nizozemska	3	0	0	0	2	1	6
Poljska	0	0	2	2	0	0	4
Portugalska	1	0	0	0	0	0	1
Romunija	0	0	0	0	0	0	0
Slovaška	2	1	2	2	0	2	9
Slovenija	0	0	0	0	0	0	0
Spanija	6	0	4	6	5	0	21
Švedska	0	1	0	2	0	2	5
Združeno kraljestvo	1	1	1	1	0	1	5
EU skupaj	100	34	33	57	35	26	285

3. USPEŠNOST, UČINKOVITOST IN DODANA VREDNOST NACIONALNIH PROGRAMOV V OBDOBJU 2005–2007

3.1 Uspešnost

V večini držav članic so bili doseženi rezultati na ravni ukrepov zadovoljivi v primerjavi z načrtovanimi. Za najuspešnejše so se izkazali ukrepi za vključevanje, sledijo jim ukrepi, usmerjeni v sprejem prosilcev za azil, medtem ko so imeli ukrepi za prostovoljno vračanje najmanj zadovoljive rezultate.

Glavni razlogi, da so nekateri ukrepi presegli načrtovane rezultate, nekateri pa jih niso dosegli, niso bili povezani z vrsto zadevne dejavnosti (razen pri prostovoljnem vračanju), temveč z zunanjimi dejavniki, zlasti z nepredvidljivostjo azilnih tokov. Zato so v določenem letu, ko so bili azilni tokovi veliki, projekti za sprejem prosilcev za azil lahko dosegli večje število od načrtovanega, v drugem letu, ko so bili azilni tokovi manjši od pričakovanih, pa morda niso dosegli pričakovanj.

Dodatna pojasnila za presežene ali nedosežene rezultate so lahko še: kakovost priprave, upravljanja in organizacije projektov; jasno razumevanje posebnosti določene skupine prosilcev za azil v izvajalski organizaciji; raven sodelovanja z drugimi organizacijami in končno osebna zavezanost organizatorjev projektov. Za pomemben dejavnik uspeha ali neuspeha se je izkazal tudi obseg vključitve prosilcev za azil, beguncev in oseb, ki so jim bile priznane druge oblike zaščite, v načrtovanje in izvajanje projektov.

Pri izvajanju ukrepov za prostovoljno vračanje so se pojavljale različne težave. Mnogi prosilci za azil in osebe s priznano mednarodno zaščito, ki so vložili znatne napore, da so prišli v državo gostiteljico, kljub razširjanju informacij o možnostih za vrnitev in podporo niso bili zainteresirani za vrnitev. Neugodne razmere v nekaterih matičnih državah so jih tudi lahko odvrnile od tega, da bi zaprosili za pomoč za vrnitev.

Na ravni nacionalnih programov se je obseg, v katerem so bili doseženi načrtovani rezultati, bolj razlikoval: cilji, zastavljeni na začetku programov, v nekaterih državah članicah niso bili v celoti uresničeni, v drugih pa so bili preseženi. Izvajanje nacionalnih strategij se je izkazalo za dokaj uspešno, kar zadeva pogoje za sprejem prosilcev za azil, manj pa za vključevanje beguncev. Pri prostovoljnem vračanju je bilo izvajanje strategij pod pričakovanji, razen v Združenem kraljestvu.

Čeprav je bilo ocenjeno, da druge dejavnosti in ukrepi ne bi mogli biti uspešnejši od financiranih dejavnosti in ukrepov, se na splošno priznava, da bi bili projekti lahko še uspešnejši. Večje sodelovanje ter izmenjava znanja in izkušenj med izvajalskimi organizacijami bi omogočila sinergije in združitve virov ter pomagala preprečiti morebitna podvajanja. Uspešnost ukrepov za prostovoljno vračanje bi se lahko povečala z vzpostavitvijo stikov s partnerji iz matičnih držav, usposabljanjem osebja ali izmenjavo najboljših praks med državami članicami.

Kar zadeva načrtovanje in vodenje projektov, bi bili lahko podpora dolgoročnim projektom ali nadgradnja predhodnih projektov uspešnejši kot začetek novih pobud. Upravna obremenitev organizacij, ki so izvajale projekte, je bila prepoznana kot ovira uspešnemu izvajanju projektov in bi jo bilo treba proučiti.

3.2 Učinkovitost

Viri, potrebni za izvajanje projektov, so bili na splošno ocenjeni kot zadostni. Med izbirnim postopkom v državah članicah so ustrezni strokovnjaki ocenili proračun za financiranje predlogov, kar je zagotovilo, da so bili predvideni stroški realni in da so dodeljeni viri

zadostovali za izbrane projekte. Vendar je v več državah članicah sofinanciranje projektov iz nacionalnega proračuna, ki se je uporabljalo poleg financiranja EU, postalo oteženo ali je celo popolnoma izginilo zaradi proračunskih omejitev, kar je povzročilo zelo težaven položaj malih in srednje velikih organizacij.

Pravočasna razpoložljivost sredstev je bila manj zadovoljiva. Izvajalske organizacije so navedle, da so jim bila dana sredstva na voljo pozneje, kot so pričakovale; vzrok je bilo dejstvo, da so bili sprejeti vsi predpisi EU šele eno leto po začetku programskega obdobja, dodatni razlog pa so bile tudi zamude na nacionalni ravni. Zato se je zamujalo s podpisom pogodb in prvimi plačili, ki so sledila podpisu pogodb z izvajalskimi organizacijami, kar je imelo v več državah članicah neugodne posledice. V nekaterih primerih so bili zaradi zamud projekti ali deli projektov odpovedani, v drugih pa so si morale organizacije sposoditi sredstva za začetek izvajanja. Podobno so izvajalske organizacije tudi menile, da je bil med izvajanjem projektov časovni zamik med prvim plačilom in naslednjimi plačili predolg, njihovi viri pa so bili preveč omejeni, da bi med tem obdobjem lahko izvedle vse ukrepe.

Stroški, nastali za doseg rezultatov projektov, se zdijo razumni. Kadar je ta ocena temeljila na primerjavi z drugimi finančnimi instrumenti ali viri financiranja ali na znanih cenah za enoto, je bilo ugotovljeno, da so bili projekti enako ali celo bolj učinkoviti kot podobni projekti, financirani z drugimi viri. V Združenem kraljestvu je na primer Državni urad za revizijo ugotovil, da so bili povprečni stroški večjega projekta za prostovoljno vračanje znatno manjši kot pri prisilni odstranitvi, njegovi rezultati pa boljši, ker je po potrebi poskrbel za ponovno vključitev v matični državi.

Seveda pa so mogoče izboljšave. Na projektni ravni bi bilo mogoče prihraniti z zmanjšanjem stroškov za tehnično pomoč, upravljanje, delavnice, seminarje, okrogle mize itd. V nekaterih primerih je prevladovalo mnenje, da je treba stroške osebja čim bolj zmanjšati, vendar je bil izražen dvom, ali se ti stroški lahko zmanjšajo z uporabo prostovoljcev. Prostovoljci kljub svoji močni zavezanosti morda nimajo vedno časa ali možnosti, da se popolnoma posvetijo izvajanju projekta, kar je potrebno za uspeh projekta.

V okviru programov kot celote bi se stroški lahko zmanjšali z zmanjšanjem upravnih nalog, ki se nalagajo nacionalnim organom, pristojnim za izvajanje programov, ter zahtev, ki jih morajo izpolniti izvajalske organizacije v zvezi s poročanjem, ki so po mnenju večine še zlasti velike. V nekaterih primerih bi bilo mogoče stroške programov zmanjšati z javnimi naročili in ne toliko s subvencijami. In končno, večje sodelovanje med projekti, dolgotrajnejši projekti in, kadar je ustrezno, večji projekti (v proračunskem smislu) bi lahko omogočili učinkovitejšo uporabo razpoložljivih sredstev.

3.3 Dodatnost in evropska dodana vrednost

V obdobju 2005–2007 se je Evropski sklad za begunce uporabljal kot dodatek k nacionalnemu financiranju. Samo v zelo malo primerih bi se projekti lahko financirali z nacionalno podporo. Poleg tega v nobenem primeru Sklad ni nadomestil financiranja iz drugih evropskih skladov, kot na primer iz Evropskega socialnega sklada ali programa EQUAL. Zato bi bilo brez Evropskega sklada za begunce od 1 403 financiranih projektov izvedenih malo projektov, če sploh kateri.

Države članice so v svojih razpisih za zbiranje predlogov določile, da se projekti, ki se že financirajo iz nacionalnih ali drugih evropskih virov, ne morejo financirati iz Evropskega sklada za begunce. V praksi pa so države članice izvajale različne strategije za zagotovitev dodatnosti Sklada. Sklad se je uporabljal kot dodatek k nacionalnim virom za povečanje obsega obstoječih projektov in dejavnosti ali kot dopolnitev finančnih dejavnosti, povezanih z obstoječimi projekti, vendar drugačnega značaja, ki nujno ne povečuje števila projektov, ali

pa popolnoma ločeno od drugih instrumentov financiranja za financiranje nove vrste projektov z novo vsebino ali obsegom, vključno z inovativnimi projekti, ki niso bili upoštevani v drugih shemah subvencioniranja.

4. UČINKI IN VPLIVI NACIONALNIH PROGRAMOV IZ OBDOBJA 2005–2007

Ocenjuje se, da so 1 403 financirani projekti zagotovili neposredno korist ciljni skupini skupno več kot 350 000 oseb. Od tega se je 26 200 oseb vrnilo v matično državo v okviru programov prostovoljnega vračanja. Podporo iz sklada je poleg oseb iz ciljne skupine prejelo več kot 6 500 oseb iz organizacij za izvajanje projektov, npr. za usposabljanje ali zaradi zaposlitve dodatnega osebja. Glede na sorazmerno omejene vire Sklada (okoli 50 milijonov EUR letno) so to izjemni dosežki.

Poleg neposrednih rezultatov projektov so bili na nacionalni ravni ugotovljeni znatni vplivi na naslednjih področjih:

4.1 Izboljšanje sprejemnih pogojev in azilnih postopkov v državah članicah

V večini držav članic, ki so se Evropski uniji pridružile leta 2004, kakor tudi v drugih državah članicah so projekti prispevali zlasti k obnovitvi ali razširitvi sprejemnih centrov za prosilce za azil ali izboljšanju kakovosti storitev, ki jih ti zagotavljajo prosilcem za azil. Ker so v navedenih državah članicah v teh centrih običajno nastanjeni vsi prosilci za azil, je bil rezultat splošno izboljšanje sprejemnih pogojev na nacionalni ravni. Poleg tega so bili v Latviji vzpostavljeni začasni sprejemni pogoji za primer nenadnega pritoka prosilcev za azil.

Na Nizozemskem, kjer je za sprejem prosilcev za azil pristojna samo ena organizacija, se je zavest o socialni varnosti povečala z izvajanjem velikega projekta na vseh sprejemnih mestih. Na številnih mestih je bil rezultat, da so osebe, ki so tam bivale, prejele usposabljanje za večjo prilagodljivost, vsa sprejemna mesta pa so prejela informativno gradivo.

Podobno so v Franciji „sprejemne platforme“, ki jih upravljajo nevladne organizacije, v večini regij po vsej državi zagotovile prosilcem za azil veliko kakovostnih storitev, ki so se ohranile kljub velikim azilnim tokovom v obdobju izvajanja 2005–2007. V Španiji je skoraj polovica prosilcev za azil uporabljala storitve, ki so segale od izboljšanih sprejemnih pogojev do zdravstvene/psihološke pomoči, pravne pomoči in zadostitev osnovnih potreb.

V več državah članicah je bila posebna pozornost namenjena ranljivim skupinam, kar je imelo znatne rezultate na nacionalni ravni. V Italiji so bili vzpostavljeni namenski sprejemni postopki. V Avstriji in Belgiji se je zagotavljala psihološka pomoč v vsej državi. Ciper je ustanovil enoto za pomoč mučenim osebam „Torture Care Unit“. V Belgiji, Franciji in na Portugalskem so izvajalske organizacije začele obravnavati potrebe mladoletnikov brez spremstva, za katere po poročilih obstoječi programi niso ustrezno skrbeli.

V več državah članicah, na primer v Bolgariji, Nemčiji, na Slovaškem in v Španiji, se je zaradi izvajanja programov na nacionalni ravni izboljšala pravna pomoč za prosilce za azil. V Nemčiji na primer je koristila projekte na tem področju približno tretjina vseh prosilcev za azil.

Glede na razmeroma majhno število ukrepov, ki vključujejo azilne postopke, je bil vpliv na tem področju bolj omejen. Na Cipru so izvedli več ukrepov. V Avstriji so v vsej državi uvedli sistem za upravljanje kakovosti azilnih postopkov. Na Poljskem je bila vzpostavljena podatkovna zbirka z informacijami o matičnih državah. V Sloveniji je bila financirana vzpostavitev sistema EUROCAD in sistema, ki je uvedel identifikacijske kartice, ter registra prosilcev za azil. Združeno kraljestvo je v Italiji imenovalo uradnika za zvezo za azilna vprašanja, ki dejansko upravlja odnose med obema državama v skladu z Uredbo Dublin.

4.2 Izboljšano vključevanje beguncev v družbo držav članic

Vplivi na vključevanje beguncev na nacionalni ravni so bili manj opazni in v nekaterih državah članicah posebni. V Franciji na primer so bili projekti za vključevanje vse pomembnejši, koristilo pa jih je približno 9 % vseh beguncev; poudarek je bil na dostopu do neodvisne nastanitve skupaj s socialno pomočjo kot prvim korakom za dostop do trga dela. Na Finskem, kjer je vključevanje beguncev postalo pomembna tema političnih razprav, so razvili modele za vključevanje na lokalni ravni in vključitev večinskega prebivalstva, podpora predhodnih priseljencev ter skupne storitve nevladnih organizacij in občin pa bi lahko imele vplive na nacionalni ravni, če bi se izvajale v velikem obsegu. Na Cipru so projekti povečali ozaveščenost širše javnosti glede vprašanj beguncev s spodbujanjem večkulturnosti in raznolikosti. O znatnih vplivih projektov za vključevanje so poročali tudi z Irske in iz Latvije.

4.3 Večje prostovoljno vračanje oseb iz ciljnih skupin

Prostovoljno vračanje, ki je med tremi dejavnostmi najmanj zastopano, je področje, na katerem so bili vplivi na nacionalni ravni najmanjši. V Združenem kraljestvu je obsežen program prostovoljnega vračanja koristilo 11 262 oseb, kar je na nacionalni ravni precej. V Luksemburgu se je zaradi ukrepov za prostovoljno vračanje, ki so se prvič izvajali s podporo Evropskega sklada za begunce, prostovoljno vračanje po več letih zmanjševanja zvečalo za 10 %, predvsem zaradi pogovorov s posamezniki, ki so pomenili inovativen pristop. Na Madžarskem se je sam obstoj prostovoljnega vračanja štel za rezultat programa, na Malti pa so lahko prvič vzpostavili sistem prostovoljnega vračanja na podlagi podpore. Na Slovaškem je Sklad omogočil začetek sodelovanja z matičnimi državami za pomoč pri prostovoljnem vračanju in prosilcem za azil, ki se vrnejo, prvič zagotovil finančno pomoč.

4.4 Razvoj ukrepov na področju azilne politike, vključno s prispevkom k razvoju skupnega evropskega azilnega sistema

Čeprav noben projekt ni neposredno vključeval razvoja ukrepov na področju azilne politike, so bili na teh področjih v nekaterih državah članicah očitni nekateri posebni, pogosto posredni vplivi.

Na Portugalskem so bili projekti za izboljšanje pogojev za sprejem prosilcev za azil upoštevani pri načrtovanju sprememb, potrebnih za prilagoditev nacionalne zakonodaje evropski direktivi o minimalnih sprejemnih standardih. V Belgiji, kjer so bili sprejeti trije glavni zakoni o azilnem postopku in sprejemu prosilcev za azil, je imel Sklad pomembno vlogo pri zagotavljanju informacij o novih predpisih in usposabljanju zainteresiranih strani za njihovo pravilno izvajanje. V Luksemburgu je stalna podpora projektom, ki jih je izvajala nevladna organizacija, okrepila njeno lobiranje in s tem pospešila sprejem novega zakona o azilu in subsidiarni zaščiti v parlamentu.

Na Finskem so bili rezultat projektov za izboljšanje kakovosti sprejemnega sistema in vključevanje beguncev novi modeli, ki so vzbudili pozornost in zanimanje drugih držav članic EU. Podobno je vzbudil zanimanje drugih držav članic tudi italijanski uradnik za zveze za azilna vprašanja, ki ga je imenovalo Združeno kraljestvo. Na koncu naj omenimo, da je v Estoniji kot rezultat projektov za vključevanje beguncev Ministrstvo za socialne zadeve uvedlo spremembe zakonodaje o socialnem varstvu.

4.5 Drugi vplivi, ki so vsaj delno povezani z izvajanjem programov

Izvajanje projektov, ki jih je financiral Evropski sklad za begunce, je imelo očitne in trajne vplive na organizacije, ki so izvajale projekte, v obliki povečanja izkušenj, usposobljenosti in institucionalnih zmogljivosti ter glede odnosa do upravljanja sredstev in projektov, sodelovanja in mrežnega povezovanja z drugimi organizacijami v državi in z drugimi državami članicami ter njihovo priznanje s strani nacionalnih organov kot partneric v zadevah, povezanih s prosilci za azil in begunci.

Z izvajanjem programov se je krepilo medsebojno sodelovanje nevladnih organizacij ter sodelovanje vladnih in nevladnih organizacij na področju azila in beguncev.

Na ravni vladnih organizacij se je izboljšala kakovost dela, krepila se je zavest o potrebah prosilcev za azil in beguncev, institucije, pristojne za azilno politiko, pa so izboljšale svoje delovne metode in si zagotovile dostop do neposrednih informacij o prosilcih za azil in beguncih ter o pasteh in kritičnih točkah azilne politike. V več državah članicah je bilo doseženo boljše medinstitucionalno usklajevanje (na Poljskem, v Španiji, na Slovaškem). V Italiji je izvajanje projektov na ravni občin izboljšalo izvajanje predpisov o azilu, sprejetih na nacionalni ravni. V Belgiji se je z združitvijo podpore na področjih, pomembnih na ravni EU, izboljšala skladnost in usmerjenost dejavnosti, ki so se izvajale na različnih vladnih ravneh.

5. OCENA PROGRAMOV IN PREDLOGI ZA IZBOLJŠANJE, KI SO JIH DALI PRISTOJNI ORGANI IN IZVAJALSKE ORGANIZACIJE

V okviru nacionalnih poročil o vrednotenju so bili pristojni organi v državah članicah na eni strani in organizacije za izvajanje projektov na drugi zaproseni, da ocenijo program Evropskega sklada za begunce in predlagajo izboljšave.

Pristojni organi in izvajalske organizacije so bili na splošno zadovoljni z Evropskim skladom za begunce, ki so ga ocenili kot resnično uporaben inštrument za izboljšanje pogojev za sprejem prosilcev za azil in vključevanje oseb s priznanim statusom zaščite ter podporo prizadevanjem držav članic za zagotovitev skladnosti s pravnim redom Skupnosti na področju azilne politike. Menili so tudi, da je bilo število ukrepov, upravičenih do pomoči, ustrezno in da so z izvedbo programov lahko dosegli pomembne rezultate glede na cilje, določene za Sklad.

Pristojni organi in izvajalske organizacije so predlagali več izboljšav. Najpomembnejše priporočilo se je nanašalo na zmanjšanje upravnih zahtev, ki jih morajo izpolniti. Dani so bili predlogi, da bi se poseglo na več področij, povezanih z upravljanjem programa: zmanjšanje zahtev za dokumentacijo, ki jo je treba predložiti v fazi izbire projektov; poenostavitev pravil o upravičenosti ter kontrolnih in nadzornih mehanizmov; omilitev zahtev glede finančne odgovornosti in zmanjšanje zahtev za poročanje. V zvezi s tem so izvajalske organizacije menile, da jih čezmerna dokumentacija in ponavljajoče se pisanje poročil o napredku ovirajo pri izvajanju projektov in zahtevajo nesorazmerno veliko dela v škodo vsebine in dejavnosti projekta. Vendar se je to nanašalo na nacionalne predpise, ki morda presegajo evropske zahteve.

Drugo priporočilo se nanaša na pravočasnost odobritve programov v prvem letu izvajanja in pravočasnost plačil. Zaradi zamude pri odobritvi države članice niso mogle izpolniti svojih časovnih razporedov, izvajalske organizacije pa v začetni fazi izvajanja projektov, ko so najbolj potrebovale sredstva, teh niso imele na voljo. Prav tako finančni tokovi ne bi smeli zamujati med izvajanjem in ob zaključku.

Med izvajanjem programov in projektov bi bilo mogoče tudi zagotoviti večjo prožnost. Pristojnim organom bi se lahko dovolilo, da po potrebi spremenijo proračun in po možnosti vsebino ukrepov ob doslednem upoštevanju načela dodatnosti, kar bi jim zagotovilo večje možnosti presoje pri vsakodnevnem upravljanju. Na ravni projektov bi se izvajalskim organizacijam lahko dalo več prožnosti pri prenosu sredstev med deli projektov ali med leti izvajanja projekta.

Na koncu naj navedemo, da so pristojni organi in organizacije za izvajanje projektov poudarili, da bi celovitejše in učinkovitejše sodelovanje med državami članicami in med izvajalskimi organizacijami lahko imelo pozitivne učinke zanje in za ciljne skupine. Zlasti koristna za načrtovanje in izvajanje dejavnosti, povezanih z azilom in begunci, bi bila vzpostavitev oblik sodelovanja, pri katerih bi se znanje in najboljše prakse prosto izmenjavale med državami članicami.

Z naklonjenostjo bi sprejeli dogovore za lažjo izmenjavo izkušenj in najboljših praks med izvajalci iz javnih organizacij in organizacij civilne družbe iz cele Evrope.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

Splošna slika izvajanja Evropskega sklada za begunce v obdobju 2005–2007 je zadovoljiva. Organizacije za izvajanje projektov in nacionalni organi, pristojni za izvajanje nacionalnih programov, so lahko gradili na izkušnjah, pridobljenih v prvem obdobju izvajanja Sklada, tj. od leta 2000 do 2004, in tako dosegli celo boljše rezultate. Poleg rezultatov vseh financiranih projektov so bili na nacionalni ravni ugotovljeni znatni vplivi na glavne cilje politike, določene za Sklad. Čeprav so še možnosti za izboljšanje, se je Evropski sklad za begunce po dveh obdobjih izvajanja v okviru splošnega programa „Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov“ trdno uveljavil kot uporaben inštrument evropskega financiranja za podporo izvajanju evropskega pravnega reda na področju azilne politike.

Med številnimi priporočili, ki so rezultat vrednotenja financiranih dejavnosti in mehanizmov za izvajanje, jih je bilo nekaj že izvedenih v tretji fazi izvajanja Sklada od leta 2008 do 2013, ki trenutno poteka v širšem okviru splošnega programa „Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov“. Komisija je na primer objavila več smernic za pojasnitev pravnih zahtev na različnih področjih (pravila o upravičenosti, načrtovanje programov, poročanje, zaključek programov itd.) z namenom poiskati praktične rešitve in si od začetka izvajanja novih programov z državami članicami redno izmenjevala stališča o številnih izvedbenih vprašanjih, kar države članice izredno cenijo. Vsa priporočila se bodo dodatno proučila v okviru razprav v Komisiji o vseh predlogih za obdobje po letu 2013.