

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 14.1.2011
KOM(2011) 2 slutlig

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET,
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH
REGIONKOMMITTÉN**

**om de resultat som uppnåtts och om kvalitativa och kvantitativa aspekter vid
Europeiska flyktingfondens genomförande under perioden 2005–2007**

(rapport överlämnad enligt artikel 54.5 i Europaparlamentets och rådets beslut nr
573/2007/EG av den 23 maj 2007)

SLUTLIG UTVÄRDERING

Slutlig utvärdering av Europeiska flyktingfonden under perioden 2005–2007

Inledning

Europeiska flyktingfonden inrättades år 2000 för tidsperioden 2000–2004 och dess verksamhet fortsatte genom rådets beslut 2004/904/EG av den 2 december 2004. Den nya genomförandeperioden skulle ursprungligen ha omfattat 2005–2010 men begränsades sedan till 2007 eftersom en ny rättslig och ekonomisk grund infördes som en del av det allmänna programmet ”solidaritet och hantering av migrationsströmmar”, som omfattar Europeiska flyktingfonden samt tre andra fonder för den återstående delen av den ursprungliga perioden och efter denna.

Med utgångspunkt i fondens första genomförandeperiod 2000–2004 fortsätter Europeiska flyktingfonden under perioden 2005–2007 att ”stödja och uppmuntra medlemsstaternas ansträngningar för att ta emot flyktingar och fördrivna personer och bära följderna av detta genom att medfinansiera de insatser som föreskrivs i det här beslutet, med hänsyn till gemenskapslagstiftningen inom området”. Fonden är utformad för att rättvist och proportionerligt fördela resurser till varje medlemsstat på grundval av deras ansträngningar att ta emot flyktingar och fördrivna personer.

Målgrupperna för fondens åtgärder är följande:

- Tredjelandsmedborgare eller statslösa personer vilkas status har definierats enligt Genèvekonventionen och som fått tillstånd att bosätta sig som flyktingar i en medlemsstat.
- Tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som åtnjuter ett subsidiärt skydd som en medlemsstat beviljat enligt tillämplig EU-lagstiftning.
- Tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som ansökt om någon av de ovannämnda skyddsformerna.
- Tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som åtnjuter tillfälligt skydd i en medlemsstat enligt tillämplig EU-lagstiftning.

Åtgärder som berättigar till stöd från fonden omfattar ett eller flera av följande tre områden:

- Mottagningsförhållanden och asylförfaranden.
- Integrering av målgruppspersoner vilkas vistelse i medlemsstaten är av varaktig eller stabil karaktär.
- Målgruppspersoners frivilliga återvändande förutsatt att de inte har erhållit ett nytt medborgarskap och inte har lämnat medlemsstatens territorium.

De åtgärder som fonden stödjer ska särskilt främja genomförandet av relevant befintlig och framtida EU-lagstiftning om ett gemensamt europeiskt asylsystem. Dessutom ska de beakta den särskilda situation som utsatta personer, som exempelvis minderåriga, äldre personer och personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykologiskt, fysiskt eller sexuellt våld, befinner sig i.

Av budgetanslagen fördelades 93 % till medlemsstaterna för genomförande av nationella program som medfinansieras av unionen och som förvaltas gemensamt. Den kvarvarande delen, dvs. upp till 7 % av anslagen, var avsedd för åtgärder på EU-nivå som kommissionen genomför direkt för att finansiera transnationella åtgärder eller åtgärder som är av intresse för Europeiska unionen som helhet och som rör asylpolitiken och åtgärder som tillämpas på flyktingar och fördrivna personer.

Unionens samtliga medlemsstater deltog i fondens genomförande, med undantag av Danmark enligt protokollet om Danmarks ställning som bilagts fördraget om Europeiska unionen. Bulgarien och Rumänien som blev medlemmar i Europeiska unionen den 1 januari 2007 deltog endast under det sista året, 2007.

Efter att programmen 2005–2007 slutförts lämnade varje medlemsstat in en utvärderingsrapport om vilka resultat de åtgärder som medfinansierats av fonden medfört och vilken verkan åtgärderna haft. Utvärderingen utfördes avseende de finansierade projekten i alla medlemsstater och den omfattade samtliga projekt eller – om det fanns ett stort antal projekt – ett representativt urval. Då de flesta medlemsstater hade tillgång till extern utvärderingsexpertis ger de nationella utvärderingsrapporterna en rättvis och oberoende bild av programmens resultat och eventuella brister.

Denna utvärderingsrapport grundar sig på medlemsstaternas bidrag vad gäller genomförandet av de nationella programmen. Den bygger också på ytterligare information som kommissionen har tillgång till. Det bör understrykas att de siffror som sammanställts i denna utvärderingsrapport är genomsnittliga värden som inte alltid återspeglar avvikelser från trenden. Där det varit möjligt har variationer eller skillnader i förhållande till genomsnittsresultaten angivits.

1. GENOMFÖRANDE AV FONDENS BUDGET 2005–2007

Följande sammanfattning som beskriver genomförandet av fondens budget grundar sig på medel som har avsatts eftersom alla betalningar inte har genomförts.

1.1. Nationella program

1.1.1. Budgetöversikt

Budgetanslagen från fonden för nationella program uppgick 2005 till 43 200 593 euro, 2006 till 46 288 323 och 2007 till 63 302 688. De belopp som avsatts för program och som godkänts av kommissionen var 43 169 204 euro 2005, 45 200 066 euro 2006 och 63 302 688 euro 2007 (samtliga tal har avrundats). Nästan alla budgetresurser som varit avsedda för nationella program har använts. Den smärre skillnad som finns mellan budgetanslagen och de belopp som använts beror på att Slovakien år 2005 inte använde en liten del av sitt anslag, vilket även gällde Irland och Förenade kungariket 2006.

Den totala kostnaden för alla aktiviteter som finansierats genom de nationella programmen under perioden 2005–2007 uppgick till nästan 300 miljoner euro. Fondens bidrag motsvarade något mer än hälften av det beloppet¹. Ytterligare resurser tillkom från nationella budgetar och från förmånstagarna.

**Tabell 1 – Den totala kostnaden för program inom Europeiska flyktingfonden och finansieringskällor, 2005–2007
på EU-nivå**

(Konsolidering av samtliga medlemsstaters ekonomiska planering av de nationella programmen)

Finansieringskälla		Belopp i euro	%
Anslag från Europeiska flyktingfonden	A	151 671 959.34	51.1 %
Statliga anslag	B	88 331 906.23	29.8 %
Regionala anslag	C	10 360 468.64	3.5 %
Anslag från lokala myndigheter	D	16 295 722.46	5.5 %
Nationella offentliga anslag	B+C+D	114 988 097.33	38.7 %
Totalt offentliga anslag	A+ B+C+D	266 660 056.67	89.9 %
Privata medel	E	30 125 122.27	10.1 %
Total kostnad	A+B+C+D+E	296 785 178.94	100 %

¹ Fondens bidrag till projekt som beviljas stöd får inte överstiga 50 % av den totala kostnaden, utom för särskilt innovativa projekt (upp till 60 %) och för sammanhållningsländerna där bidraget ökas till 75 %. Som en följd av detta var den sammanlagda procentsatsen för EU:s samtliga medlemsstater 51 %.

Europeiska flyktingfondens åtaganden för nationella program sedan 2000, per medlemsstat

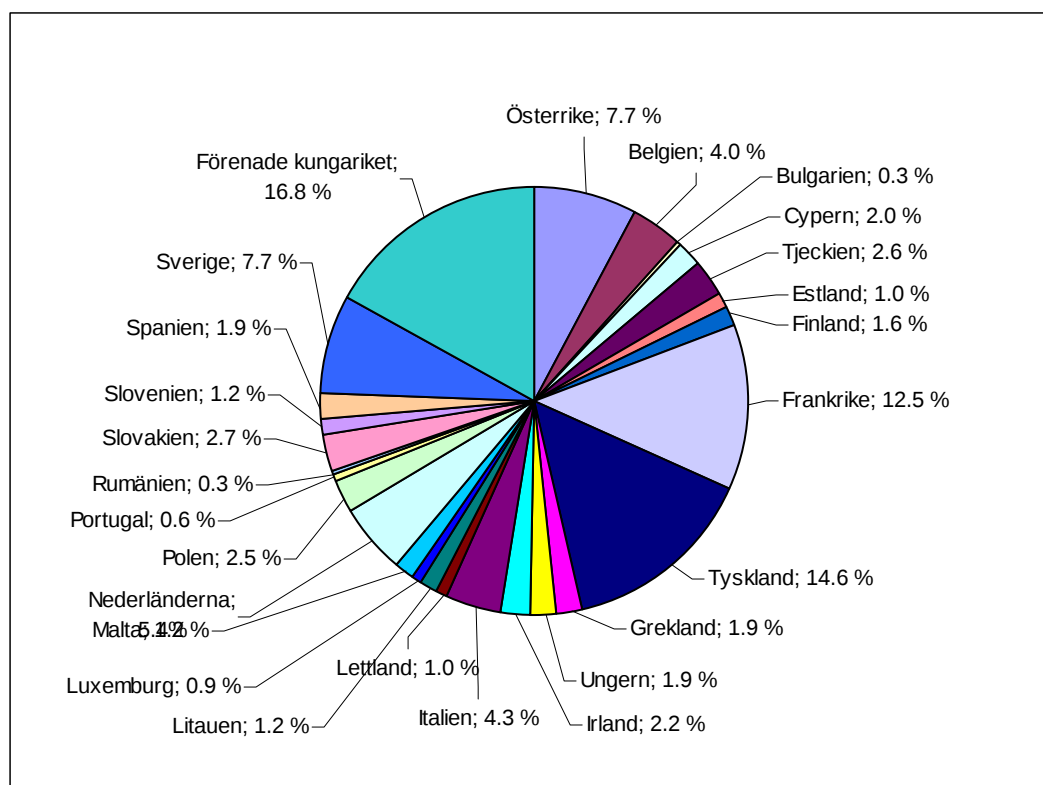
Åtaganden per medlemsstat	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTALT 2005-2007	TOTALT 2000 - 2007
Österrike	912.382,09	1.454.753,68	1.938.106,21	2.007.650,38	2.230.280,21	2.742.218,08	3.846.031,28	5.043.250,98	11.631.500,34	20.174.672,91
Belgien	1.223.201,55	1.869.724,55	2.729.082,53	2.381.191,60	2.131.527,03	1.708.787,99	1.776.562,59	2.603.893,57	6.089.244,15	16.423.971,41
Bulgarien								495.312,69	495.312,69	495.312,69
Cypern					168.058,60	647.118,56	908.577,92	1.500.569,01	3.056.265,49	3.224.324,09
Tjeckien					0,00**	1.322.783,90	1.224.732,11	1.466.059,64	4.013.575,65	4.013.575,65
Estland					101.264,04	501.165,50	501.107,84	501.920,54	1.504.193,88	1.605.457,92
Finland	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
Frankrike	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
Tyskland	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
Grekland	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
Ungern					824.724,64	1.064.593,65	979.609,02	866.343,13	2.910.545,80	3.735.270,44
Irland	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
Italien	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
Lettland					95.628,95	501.174,78	501.345,60	501.821,57	1.504.341,95	1.599.970,90
Litauen					154.927,86	573.217,83	607.775,87	645.556,32	1.826.550,02	1.981.477,88
Luxemburg	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
Nederländerna	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
Polen					440.490,02	890.515,65	1.162.043,64	1.680.799,75	3.733.359,04	4.173.849,06
Portugal	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
Rumänien								405.310,82	405.310,82	405.310,82
Slovakien					372.374,00	1.068.062,00	1.360.927,53	1.630.673,76	4.059.663,29	4.432.037,29
Slovenien					343.443,67	573.652,24	584.197,32	675.421,09	1.833.270,65	2.176.714,32
Spanien	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
Sverige	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
Förenade kungariket	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
TOTALT EU	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. Fördelning av finansiering från Europeiska flyktingfonden mellan medlemsstaterna och mellan åtgärder

Kommissionen fördelade tillgångarna i de fonder som var avsedda för nationella program till medlemsstaterna enligt en fördelningsnyckel som anges i rådets beslut om inrättande av Europeiska flyktingfonden. Nyckeln grundar sig på antalet personer inom fondens målgrupper samt tillämpliga viktningskoefficienter. Den är ett konkret uttryck för solidaritetsprincipen och principen om ansvarsfördelning som ligger till grund för fonden.

Av figur 1 nedan kan utläsas att Förenade kungariket, Tyskland och Frankrike var de tre huvudsakliga mottagarna av medel från fonden under perioden 2005–2007, med andelar som varierade från cirka 12 % (Frankrike) till 17 % (Förenade kungariket). Efter dem följde Sverige och Österrike (7,7 % var) och Nederländerna (5,4 %). De tre största mottagarna bland medlemsstaterna var desamma under föregående programperiod (2000–2004) och de befann sig i samma ordningsföljd, medan de övriga medlemsstaternas placering kan variera från ett år till ett annat och påverkas i synnerhet av asylflödena ett visst år.

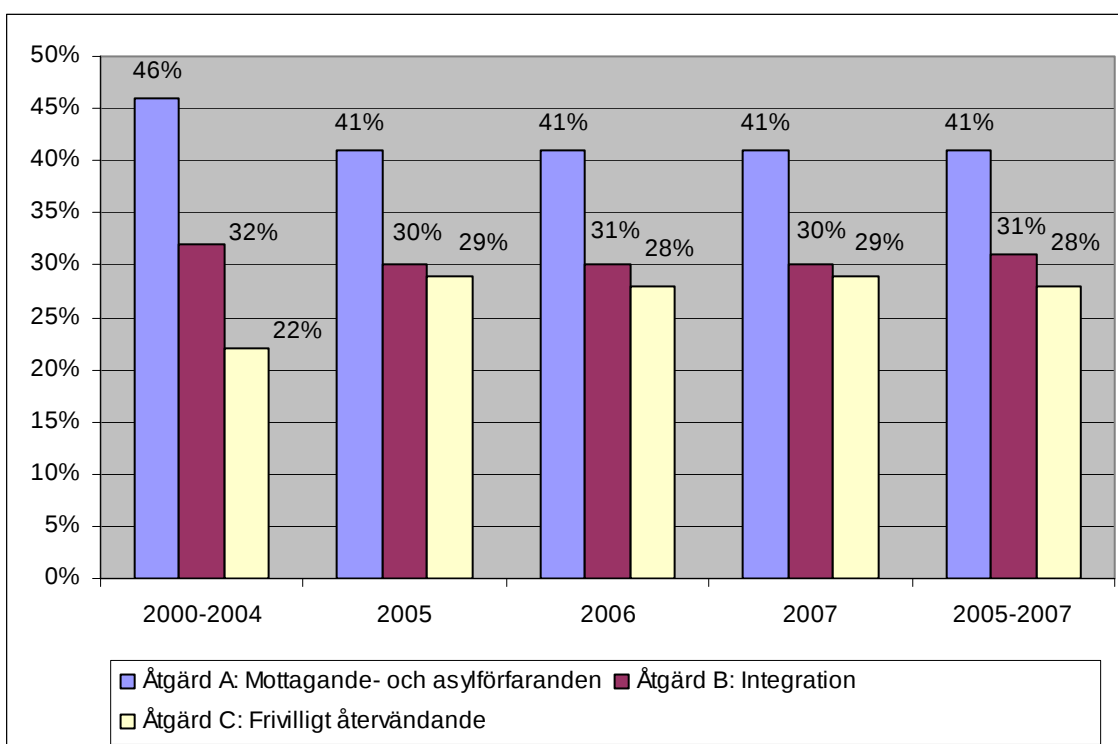
Figur 1 – Fördelning av finansiering från Europeiska flyktingfonden mellan medlemsstaterna (EU26) 2005–2007



Av de medlemsstater som anslöt sig till EU år 2004 och 2007 var de huvudsakliga mottagarna under perioden 2005–2007 Tjeckien, Polen, Slovakien samt Ungern. År 2004, som var det första genomförandeåret i de nya medlemsstaterna, var Ungern den största mottagaren före Polen och Slovakien. Tjeckien beslutade emellertid att inte delta i fondens genomförande 2004.

Jämfört med den föregående programperioden (2000–2004) visar perioden 2005–2007 betydande ändringar av hur finansieringen från Europeiska flyktingfonden fördelats mellan de tre åtgärderna (mottagande- och asylförfaranden, integration och frivilligt återvändande) enligt medlemsstaternas planering (se figur 2). Det skedde en minskning i det första områdets andel (från 46 % till 41 %), en smärre minskning i det andra områdets andel och en relativt stor ökning i det tredje områdets andel (från 22 % till 28 %). Trots att frivilligt återvändande var det minsta av de tre områdena, och trots att det var svårare att genomföra än de övriga, riktades det mer uppmärksamhet på medlemsstaternas strategier inom det området. Denna trend rör den andel som varje område omfattar, inte beloppen. Medlemsstaterna minskade alltså inte den budget som var avsedd att fördelas antingen till mottagande eller integration, utan de ökade märkbart de belopp som skulle fördelas till frivilligt återvändande.

Figur 2 – Fördelning av EU-finansiering på EU-nivå per åtgärd (avrundade siffror)



Det fanns anmärkningsvärda skillnader mellan medlemsstaterna vad beträffar andelen för varje område, vilket berodde på varje medlemsstats situation och strategi såsom framgår av tabell 2 nedan.

De flesta medlemsstater reserverade betydande belopp för asylförfaranden och för att förbättra de asylsökandes mottagningsförhållanden. I flera medlemsstater med jämförelsevis stora asylflöden (Cypern, Frankrike, Grekland, Italien och i synnerhet Malta) var det särskilt tydligt att andelarna var högre än genomsnittet. I flera av de medlemsstater som blev medlemmar i EU 2004 slussades på ett liknande sätt jämförelsevis höga belopp från Europeiska flyktingfonden till att uppgradera mottagningsfaciliteter för asylsökande och till asylförfaranden för att de skulle uppfylla den standard som krävs enligt gällande EU-lagstiftning. Trots att de belopp som fördelades till åtgärder som var riktade mot integrering av flyktingar och personer som åtnjuter andra former av internationellt skydd inte i allmänhet uppvisade sådana stora skillnader betonades de tydligt i vissa nationella program (Finland och Irland).

Åtgärder som gällde frivilligt återvändande, som vidtogs av endast ett fåtal medlemsstater under Europeiska flyktingfondens första programperiod 2000–2004, ingick i alla utom tre medlemsstaters program under den andra programperioden. I Förenade kungariket användes en större del av anslagen för ett stort och framgångsrikt projekt inom området.

Detta tillhandahöll ett mer balanserat tillvägagångssätt som omfattade ett förbättrat mottagande av asylsökande, integrering av dem som fått skyddsstatus och slutligen bättre utsikter om en återanpassning i ursprungslandet för dem som fått avslag på sin ansökan.

Ytterligare detaljer finns i följande kapitel i denna rapport.

Tabell 2 – Fördelning av finansiering från Europeiska flyktingfonden på medlemsstatsnivå per åtgärd (2005–2007)

(Se figur 2 ovan för definition av åtgärderna A, B och C)

Medlemsstat/ Åtgärder	Österrike	Belgien	Bulgarien	Cypern	Tjeckien	Estland	Finland	Frankrike	Tyskland	Grekland	Ungern	Irland	Italien	Lettland	Litauen	Luxemburg	Malta	Nederländerna	Polen	Portugal	Rumänien	Slovakien	Slovenien	Spanien	Sverige	Förenade kungariket	Totalt EU
Åtgärd 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%
Åtgärd 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%
Åtgärd 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. Gemenskapsåtgärder

Gemenskapsåtgärder genomfördes med hjälp av tre årliga arbetsprogram från kommissionen som hänvisade till policydokument – nämligen Haagprogrammet och meddelandet om praktiskt samarbete (KOM(2006) 67 slutlig). Arbetsprogrammen gjorde det möjligt att genom samfinansierade åtgärder föra samman nationella asylmyndigheter för att underlätta det praktiska samarbetet och därigenom kunna uppfylla tre mål: att åstadkomma ett enda förfarande som omfattar hela EU, att gemensamt sammanställa, utvärdera och tillämpa information om ursprungslandet och utveckla arbetsmetoder för att medlemsstaterna ska kunna samarbeta närmare i frågor som rör hantering av ett särskilt stort tryck på vissa asylsystem eller på vissa länders mottagningskapacitet som beror exempelvis på det geografiska läget.

De utvalda projekten inriktar sig generellt på genomförandet av gemenskapslagstiftningen, bästa praxis och inrättandet av transnationella samarbetsnätverk. Flertalet av projektledarna var icke-statliga organisationer och målgrupperna bestod av ungdomar, utsatta personer och personer som hade vidarebosatts. Projekten hade en innovativ karaktär vad gällde innehåll, målgrupp och partnerskap. Tabell 3 nedan visar en sammanställning av de utvalda projekten och deras finansiella konsekvenser.

Tabell 3 – Europeiska flyktingfondens gemenskapsåtgärder 2005, 2006 och 2007

Antal projekt som valts ut och finansiella konsekvenser

Europeiska flyktingfondens gemenskapsåtgärder								
År	Total tillgänglig budget (för bidrag) €	Antal förslag som mottagits	Antal förslag som finansierats	För utvalda projekt				Andel i % av budgetens genomförande
				Utvalda projekt i % av det totala mottagna antalet	Totala bidragsberättigande kostnader(€	Europeiska flyktingfondens bidrag €	Medfinansiering %	
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%

Att vissa belopp inte togs i anspråk berodde på förslagets ofullständiga kvalitet. Det fattades beslut om att inte välja sådana projekt som inte uppfyllde en viss nivå på teknisk kvalitet och därför användes inte vissa anslag i tid.

Det finns fortfarande utrymme för att utnyttja gemenskapsåtgärder mer effektivt. Exempelvis bör mekanismerna för att samla in och sprida information om gemenskapsåtgärder förbättras både inom de avdelningar på kommissionen som ansvarar för fonden och vid de ansvariga myndigheterna i varje medlemsstat. Det bör också inrättas en bättre koppling mellan gemenskapsåtgärder och nationella program.

Förutom de bidrag som beskrivits ovan använde kommissionen vissa resurser för offentlig upphandling som exempelvis en genomförbarhetsstudie om det europeiska stödkontoret för asylfrågor (138 800 euro) 2007.

2. GENOMFÖRANDE AV NATIONELLA PROGRAM 2005–2007

2.2 Genomförande av kommissionens strategiska riktlinjer

Det krävdes att medlemsstaternas nationella program skulle uppfylla kommissionens strategiska riktlinjer. Riktlinjerna, som omfattade fem prioriteringar, gav en ram för genomförandet enligt vissa mål som fastställts på EU-nivå, men de utgjorde inte ett hinder för sådana åtgärder som medlemsstaterna hade planerat, förutsatt att de överensstämde med Europeiska flyktingfondens rättsliga grund. I det följande utvärderas hur riktlinjerna genomförts vid programmets slut.

- Prioritet 1: att genomföra principer och åtgärder, inklusive sådana som har samband med de integrationsmål som fastställts i gemenskapens regelverk för asylpolitiken.

Syftet med prioritet 1 var att stödja genomförandet av gemenskapens regelverk för asylpolitiken genom åtgärder och projekt som finansieras av Europeiska flyktingfonden. Den genomfördes i samtliga medlemsstater.

- Prioritet 2: att förbereda genomförandet av principer och åtgärder i rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

Prioritet 2 genomfördes i en betydande omfattning i alla medlemsstater utom i Luxemburg och Förenade kungariket. Ett viktigt ämnesområde vid genomförandet av prioritet 2 var rättsligt bistånd till asylsökande, vilket var en av huvudkategorierna inom den verksamhet som finansierades som en del av åtgärden ”mottagningsförhållanden och asyلفörfaranden”.

- Prioritet 3: att genomföra åtgärder för att förbättra kvaliteten på förfaranden vid granskning av ansökningar om internationellt skydd i medlemsstaterna.

Prioritet 3 genomfördes i alla medlemsstater utom i Frankrike, Tyskland, Grekland, Ungern, Irland, Luxemburg, Malta och Portugal. Projekten knöt an till prioriteten på olika sätt: genom att förbättra förfarandena, ändra de berörda myndigheternas arbetsmetoder, bedriva forskning för att bistå med att identifiera påfrestningar på asylsystemet, inhandla utrustning, som exempelvis datoriserade system, för att bistå med att förbättra kvaliteten på förfarandena osv.

- Prioritet 4: att genomföra åtgärder som rör asylsökande, flyktingar eller förmånstagare av tillfälligt eller subsidiärt skydd och minderåriga med respekt för principen om barnets bästa.

Tio medlemsstater (Bulgarien, Cypern, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Luxemburg, Malta, Slovenien och Spanien) hade program som var helt inriktade på minderåriga och fyra medlemsstater (Belgien, Ungern, Polen och Slovakien) hade olika program som inriktade sig på asylsökande eller flyktingar där särskild vikt lades vid barn. Tyskland, Grekland och Irland betonade denna prioritet något.

- Prioritet 5: att, för de medlemsstater som har inrättat eller som vill inrätta vidarebosättningsprogram, aktivera åtgärder som är särskilt inriktade på mottagande och anpassning av personer som tagits emot av medlemsstaterna enligt sådana program och förvaltningen av sådana program.

Endast tre medlemsstater berördes av prioritet 5: Finland (integration av personer som vidarebosatts enligt FN:s flyktingkommissariats vidarebosättningsprogram), Portugal (omplacering av tolv flyktingar som förflyttats från Malta) och Spanien (djupanalyser av vidarebosättningsförfaranden).

2.2 Centrala fakta

I allmänhet genomfördes nationella program genom offentliga inbjudningar att lämna projektförslag (i flertalet medlemsstater anordnades en inbjudan varje år) vilket resulterade i att det totala antalet förslag uppgick till imponerande 2 492. Av dem valdes och finansierades 1 403 förslag. Det totala antalet projekt som finansierades i varje medlemsstat varierade mellan ett i Rumänien, sex i Bulgarien (eftersom de deltog i fonden först 2007) och 441 i Tyskland.

Det genomsnittliga antalet finansierade projekt per år (467 i EU) är högre än under den tidigare programperioden (410 under perioden 2000–2004) men ökningen av antalet projekt är mindre än ökningen av budgetanslagen. Under perioden 2005–2007 fanns det i genomsnitt ett större antal projekt som var jämförelsevis små. Det genomsnittliga EU-bidraget uppgick till ungefär 108 000 euro per projekt.

Flertalet av projektens förmånstagare var icke-statliga organisationer och lokala myndigheter (82 % av alla projekt). Statliga myndigheter var också betydande förmånstagare (9 % av alla projekt), särskilt i de medlemsstater där fonden stödde uppgraderingen av statligt ägda faciliteter som exempelvis mottagningscentrum för asylsökande. Den mest betydande förmånstagaren av de återstående var Internationella organisationen för migration som mottog finansiering från nationella program i 15 medlemsstater för sammanlagt 31 projekt.

Europeiska flyktingfondens rättsliga grund för perioden 2005–2007 medförde två viktiga ändringar med hänsyn till vilka slags projekt som var stödberättigade: det blev nämligen möjligt att stödja fleråriga projekt samt att finansiera projekt som omfattade fler än en åtgärd. Nio medlemsstater (Belgien, Estland, Tyskland, Ungern, Irland, Nederländerna, Slovenien, Sverige och Förenade kungariket) stödde fleråriga projekt och tio medlemsstater (Belgien, Estland, Finland, Tyskland, Ungern, Irland, Italien, Lettland, Malta och Polen) finansierade projekt som omfattade flera åtgärder. Särskilt Italien utnyttjade fullt ut möjligheten att finansiera projekt som omfattade flera åtgärder och nästan alla dess projekt omfattade både förbättring av asylsökandes mottagningsförhållanden och integrering av flyktingar på kommunal nivå. Tyskland utmärkte sig i båda avseenden eftersom en tredjedel av alla dess projekt var fleråriga, nästan två tredjedelar av alla projekt täckte fler än en åtgärd och 45 % av alla tyska projekt täckte samtliga tre åtgärder som var berättigade enligt fonden.

Många projekt omfattade flera aktiviteter (nedan kallade ”insatser”) inom samma åtgärd eller inom fler än en åtgärd. Därför var det totala antalet finansierade insatser (3 259) märkbart högre än antalet projekt. I följande kapitel grundar sig analysen av genomförandet av var och en av de tre åtgärderna på en detaljerad beskrivning av dessa insatser i projektens förmånstagares genomföranderapporter vid projektets slut.

2.3 Genomförande av åtgärden ”mottagningsförhållanden och asylförfaranden”

Av de tre stödberättigande åtgärderna var åtgärden ”mottagningsförhållanden och asylförfaranden” den viktigaste vad gäller antalet finansierade insatser. Den omfattade varierande ämnesområden inom åtta breda kategorier: mottagningsinfrastruktur eller tjänster; materiellt bistånd; sjukvård och psykologisk omvårdnad; socialt stöd, hjälp med administrativa formaliteter och rättshjälp; annat bistånd, inklusive språkligt stöd, tolkning; utbildning, språkkurser, andra initiativ som är förenliga med personens ställning; information till lokala samfund som kommer att komma i kontakt med dem som tas emot i värdlandet; förbättring av asylförfarandenas effektivitet och kvalitet.

Åtgärden ”mottagningsförhållanden och asylförfaranden” förekom i stor utsträckning i samtliga medlemsstater men i varierande grad. De medlemsstater med lägst antal insatser som hörde till denna åtgärd var Förenade kungariket, Rumänien, Bulgarien och Estland. Vad beträffar Bulgarien och Rumänien berodde detta på att de deltog i endast ett årsprogram. Förenade kungariket valde att inrikta sitt program på de andra stödberättigande åtgärderna ”integration” och särskilt ”frivilligt återvändande”. Tyskland, Italien och Frankrike hade å andra sidan en mycket tydlig inriktning på denna åtgärd.

Socialt stöd, hjälp med administrativa formaliteter och rättshjälp var den kategori som ingick i de flesta projekt som finansierades under perioden. Den omfattade rättslig, administrativ och social rådgivning för asylsökande inom ramen för asylförfarandet, individuellt, i grupp eller vid personliga möten, samt utdelning av informationsmaterial. Följande kategori var sjukvård och psykologisk omvårdnad som genomfördes i 21 medlemsstater och som blivit mer betydelsefull i takt med att antalet asylsökande som lider av medicinska och psykiska problem till följd av våld och tortyr har ökat.

Av de återstående kategorierna stöddes mottagningsinfrastruktur och tjänster i femton medlemsstater. Särskilt i de medlemsstater som blev medlemmar i EU 2004 hade Europeiska flyktingfonden en mycket viktig roll när det gällde att uppgradera statligt ägda faciliteter för asylsökande till EU-standarder, där stöd inte enbart gavs till utvidgning eller upprustning utan också till förbättring av de tjänster som tillhandahålls för asylsökande (mat, kläder, aktiviteter, administrativ eller rättslig hjälp osv.).

En växande trend i flertalet medlemsstater var att organisationer som genomförde projekt erbjöd asylsökande ett ”paket” bestående av olika slags stöd (socialt, rättsligt, administrativt, sjukvårdsrelaterat, materiellt, utbildningsrelaterat osv.) och skräddarsydde dem eventuellt enligt varje persons eller grupps situation.

De minst förekommande insatserna hade samband med förbättring av asylförfarandenas effektivitet och kvalitet, vilka i elva medlemsstater finansierades med hjälp av enbart nationella resurser, dvs. utanför programmen. I de medlemsstater där sådana insatser förekom genomfördes de dock framgångsrikt. Exempel på dem är att databaser om ursprungsland och informationssystem som är nödvändiga för asylförfarandet utvecklats, Dublin II-förordningen har utnyttjats mer effektivt och samarbetet mellan medlemsstaterna har förbättrats samt att asylförfarandena förbättrats och blivit kortare.

Mottagningsförhållanden och asylförfaranden

Antal genomförda insatser, 2005-2007

	Mottagningsinfrastruktur eller tjänster	Materiellt bistånd	Sjukvård och psykologisk omvårdnad	Socialt stöd, hjälp med administrativa formaliteter och rättshjälp	Annat bistånd, inklusive språkligt stöd, tolkning	Utbildning, språkkurser, andra initiativ som är förenliga med personens ställning	Information till lokala samfund som kommer att komma i kontakt med dem som tas emot i värdlandet	Förbättring av asylförfaranden as effektivitet och kvalitet	TOTALT ANTAL GENOMFÖRDA INSATSER
Osterrike	0	0	33	27	0	0	0	14	74
Belgien	2	0	7	8	2	4	7	0	30
Bulgarien	2	0	0	1	0	0	0	1	4
Cypern	3	1	5	5	0	2	0	2	18
Tjeckien	0	6	4	17	1	10	0	0	38
Estland	0	0	1	0	1	0	0	4	6
Finland	0	0	0	2	0	3	5	5	15
Frankrike	49	32	22	52	14	15	0	0	184
Tyskland	26	14	77	133	65	105	128	0	548
Grekland	16	0	4	9	0	2	1	0	32
Ungern	5	9	8	12	0	6	1	8	49
Irland	0	0	1	6	0	4	3	0	14
Italien	86	86	78	66	73	60	12	0	461
Lettland	5	1	1	2	0	1	1	7	18
Litauen	2	3	2	3	0	3	0	1	14
Luxemburg	0	0	2	6	0	3	0	0	11
Malta	6	5	0	2	0	0	0	0	13
Nederländerna	0	0	2	0	0	0	2	7	11
Polen	3	2	2	8	0	2	1	1	19
Portugal	5	5	5	5	2	3	3	2	30
Rumänien	0	0	0	1	1	0	0	0	2
Slovakien	3	5	4	8	5	4	6	0	35
Slovenien	7	0	3	7	1	6	0	5	29
Spanien	0	4	6	8	9	1	5	1	34
Sverige	0	0	3	2	0	0	4	3	12
Förenade kungariket	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Totalt EU	220	173	270	390	174	234	179	62	1702

2.4 Genomförande av åtgärden ”integration”

På grundval av antalet insatser som finansierats hamnade åtgärden ”integration” – som är inriktad endast på personer vilkas vistelse är av stabil eller varaktig karaktär (erkända flyktingar, personer som beviljats andra former av internationellt skydd) – på andra plats bland de tre åtgärder som var stödberättigade enligt fonden. De ämnesområden som omfattas av denna åtgärd kan delas in i följande kategorier: hjälp med att hitta bostad och tillhandahållande av medel för uppehälle; sjukvård och psykologisk omvårdnad; socialt stöd, hjälp med administrativa formaliteter, rättshjälp, språkligt stöd; utbildning, yrkesutbildning, kompetensutveckling; andra åtgärder med syfte att underlätta tillträde till arbetsmarknaden; andra åtgärder som utformats för att främja möjligheten att styra sin tillvaro; åtgärder som gör det möjligt för mottagarna att anpassa sig till samhället i medlemsstaten; åtgärder för att främja deltagande i det civila och kulturella livet och att främja en jämlik tillgång till och jämlika resultat vid kontakter med offentliga institutioner.

Insatser som ingår i denna åtgärd förekom i stor utsträckning i samtliga medlemsstater. Italien var den medlemsstat med flest insatser (mer än 40 % av alla integrationsinsatser som finansierades i EU). Detta berodde på att de flesta italienska projekt på lokal nivå kombinerade mottagande av asylsökande och integration av personer som beviljats skyddsstatus. Antalet insatser visade sig vara jämförelsevis lågt i vissa medlemsstater eftersom det nationella stödsystemet, som inte involverade EU-finansiering, redan tillhandahöll bistånd till behövande personer, t.ex. flyktingar.

Det som framstod som viktigast av alla stödområden var tillträde till arbetsmarknaden inklusive utbildning, yrkesutbildning, kompetensutveckling, åtgärder som utformats för att främja möjligheten att styra sin tillvaro och alla nödvändiga former av stöd. I flera medlemsstater erbjöds också mycket hjälp med att hitta bostad genom olika slag av stödåtgärder. Det är erkänt att tillgång till ett arbete och en bostad så snart som möjligt efter att en persons ställning erkänts är centrala förutsättningar för att kunna påskynda integreringen av flyktingar och personer som beviljats internationellt skydd i värdlandet. Det fanns ett fortsatt behov av sjukvård och psykologisk omvårdnad, som är väsentliga delar i åtgärderna för asylsökande, efter att skyddsstatus hade beviljats. Slutligen fanns det ett omfattande stöd för insatser som var inriktade på deltagande i och kommunikation med värdsamhället och där samhället var delaktigt.

Ökat stöd gick till insatserna för att främja möjligheterna för flyktingar och personer som beviljats internationellt skydd att styra sin tillvaro, eftersom det ansågs vara ett effektivt sätt att bidra till deras integration. Tanken var att göra det möjligt för flyktingar att förverkliga sin egen ekonomiska, sociala eller kulturella potential eller sitt politiska engagemang för att integreras i värdsamhället och att lyfta fram positiva förebilder.

Slutligen, i likhet med de insatser som finansierats enligt åtgärden om ”mottagningsförhållanden och förbättring av asyلفörfaranden” omfattade de flesta projekt som finansierats inom åtgärden ”integration” ett antal ämnen (bostäder, arbete, socialt stöd och sjukvård osv.). De sammanställdes i integrationspaket med olika inriktning (anställning, kommunikation mellan flyktingar och det lokala samhället, direkt stöd i fråga om särskilda behov som exempelvis bostäder, rättshjälp osv.), varigenom integrationsstödet skräddarsyddes enligt de berörda personernas särskilda situation och omgivning genom ett antal lämpliga åtgärder.

Integration
Antal genomförda insatser, 2005-2007

	Hjälp med att hitta bostad / tillhandahålla medel för uppehälle	Sjukvård och psykologisk omvårdnad	Socialt stöd, hjälp med administrativa formaliteter, rättshjälp, språkligt stöd	Utbildning, yrkesutbildning, kompetensutveckling	Andra åtgärder med syfte att underlätta tillträde till arbetsmarknaden	Andra åtgärder som utformats för att främja möjligheten att styra sin tillvaro	Åtgärder som gör det möjligt för mottagarna att anpassa sig till samhället i medlemsstaterna	Åtgärder för att främja deltagande i det civila och kulturella livet	Åtgärder för att främja en jämlik tillgång till och jämlika resultat vid kontakter med offentliga institutioner	TOTALT ANTAL GENOMFÖRDA INSATSER
Österrike	0	0	0	24	0	2	24	0	0	50
Belgien	0	11	5	3	1	1	4	0	0	25
Bulgarien	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Cypern	0	0	3	3	0	0	0	3	0	9
Tjeckien	8	1	4	9	3	3	4	1	0	33
Estland	0	0	1	0	0	0	0	0	10	11
Finland	3	0	8	23	0	8	7	12	0	61
Frankrike	34	0	16	6	22	10	3	0	0	91
Tyskland	4	9	9	16	7	22	16	9	4	96
Grekland	3	2	8	5	4	0	4	0	0	26
Ungern	6	0	9	9	7	0	6	0	3	40
Irland	0	0	8	7	3	2	3	4	4	31
Italien	50	75	80	69	45	65	0	69	86	539
Lettland	1	2	1	0	2	1	2	1	5	15
Litauen	3	2	7	10	6	0	4	6	0	38
Luxemburg	0	0	1	3	0	0	0	0	0	4
Malta	5	0	1	0	0	0	0	0	0	6
Nederländerna	0	2	0	11	4	7	2	6	2	34
Polen	3	2	2	6	0	0	1	3	0	17
Portugal	0	0	1	2	0	1	0	1	1	6
Rumänien	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Slovakien	2	2	2	1	2	1	1	0	0	11
Slovenien	10	2	3	10	3	1	3	9	2	43
Spanien	0	7	6	9	4	4	0	1	1	32
Sverige	0	9	6	3	9	4	6	4	3	44
Förenade kungariket	1	0	0	2	2	1	0	0	3	9
Totalt EU	133	126	181	231	124	133	91	129	124	1272

2.5 Genomförande av åtgärden ”frivilligt återvändande”

Åtgärden ”frivilligt återvändande” motsvarade mindre än 10 % av samtliga insatser som finansierats av fonden och var därmed den minst representerade av de tre åtgärderna. De finansierade insatserna indelades i följande kategorier: information och råd om frivilligt återvändande, information om situationen i ursprungslandet eller den tidigare stadigvarande vistelseorten, hjälp med researrangemang, stöd – inklusive finansiellt stöd – för återanpassning i ursprungslandet eller den tidigare stadigvarande vistelseorten, andra åtgärder som underlättar anordnandet och genomförandet av nationella program för frivilligt återvändande.

Fyra medlemsstater genomförde inga insatser som gällde frivilligt återvändande, men i de medlemsstater där dessa insatser skedde ökade deras antal märkbart jämfört med den tidigare genomförandeperioden (2000–2004). När programmet förbereddes uppmuntrade kommissionen medlemsstaterna att inkludera åtgärden för frivilligt återvändande. Icke-statliga organisationer som stödde asylsökande erkände i ökad utsträckning att det vore användbart att tillhandahålla asylsökande, vilkas ansökningar fått avslag, hjälp med att återanpassa sig till ursprungslandet förutom åtgärder för att stödja asylsökande under asylförfarandet och för att underlätta integrationen av erkända flyktingar.

Av samtliga medlemsstater var Tyskland – som stod för 45 % av alla insatser inom området frivilligt återvändande i EU – den medlemsstat där detta var tydligast eftersom flertalet av insatserna inom området genomfördes som en del av projekt som täckte två eller alla tre åtgärder som var berättigade enligt fonden. Organisationer som ansvarade för genomförandet av åtgärden strävade efter att ge asylsökande som de tog hand om sunda utsikter vilket beslut som än fattades om deras asylansökan. Beslutet kunde innebära integration i det tyska samhället om flyktingstatus beviljades eller en nystart i ursprungslandet och i varje fall stöd fram till avresan om villkoren för erkännande inte uppfylldes.

Insatser som involverade frivilligt återvändande var de svåraste att genomföra eftersom de är beroende av den asylsökandes vilja att återvända till sitt ursprungsland och att gå miste om vad de betraktar som ett bättre liv i ett välmående värdland. Svårigheten med att genomföra frivilligt återvändande kan dock ses som bakgrund till att vissa framgångsrika finansierade insatser bedömdes vara väl genomtänkta och till och med innovativa. Detta gällde Förenade kungarikets mest framgångsrika projekt under programperioden 2005–2007 som genomfördes inom denna åtgärd. I flera medlemsstater anlätade man framgångsrikt Internationella organisationen för migration, antingen som genomförandeorganisation eller som partner.

Frivilligt återvändande
Antal genomförda insatser, 2005-2007

	Information och råd om frivilligt återvändande	Utbildning för att stödja återanpassning	Hjälp med researrangeman g	Stöd, inklusive finansiellt stöd, för återanpassning i ursprungslandet eller den tidigare stadigvarande vistelseorten	Information om situationen i ursprungslandet eller den tidigare stadigvarande vistelseorten, som inte omfattas av information och råd om frivilligt återvändande	Åtgärder som underlättar anordnandet och genomförandet av nationella program för frivilligt återvändande	TOTALT ANTAL GENOMFÖRDA INSATSER
Osterrike	24	0	0	0	0	3	27
Belgien	3	2	0	1	0	0	6
Bulgarien	1	0	0	0	0	1	2
Cypern	0	0	0	0	0	0	0
Tjeckien	1	0	0	6	0	0	7
Estland	2	0	1	1	0	2	6
Finland	1	0	0	0	0	0	1
Frankrike	1	2	4	2	0	7	16
Tyskland	40	23	9	27	23	5	127
Grekland	3	0	3	0	0	0	6
Ungern	1	0	1	1	1	0	4
Irland	2	0	1	1	0	1	5
Italien	3	3	3	3	3	0	15
Lettland	0	0	0	0	0	0	0
Litauen	3	1	1	0	0	0	5
Luxemburg	0	0	0	1	0	0	1
Malta	2	0	1	1	1	1	6
Nederländerna	3	0	0	0	2	1	6
Polen	0	0	2	2	0	0	4
Portugal	1	0	0	0	0	0	1
Rumänien	0	0	0	0	0	0	0
Slovakien	2	1	2	2	0	2	9
Slovenien	0	0	0	0	0	0	0
Spanien	6	0	4	6	5	0	21
Sverige	0	1	0	2	0	2	5
Förenade kungarike	1	1	1	1	0	1	5
Totalt EU	100	34	33	57	35	26	285

3. DE NATIONELLA PROGRAMMENS EFFEKTIVITET, ÄNDAMÅLSENLIGHET OCH MERVÄRDE 2005–2007

3.1 Effektivitet

I de flesta medlemsstater var de resultat som uppnåts genom olika insatser tillfredsställande jämfört med vad som hade planerats. Integrationsinsatserna visade sig dock vara de mest framgångsrika, därefter följde de insatser som inriktades på mottagande av asylsökande, medan insatserna för frivilligt återvändande hade minst tillfredsställande resultat.

Huvudskälen till varför vissa insatser ledde till resultat utöver det som hade planerats eller varför resultat inte uppnåddes genom andra insatser berodde inte på aktiviteten i fråga (med undantag av frivilligt återvändande) utan främst på yttre faktorer, särskilt asylflödenas oförutsebarhet. Till följd av detta kunde antalet projekt för mottagande av asylsökande under ett år med stora asylflöden uppgå till ett större antal än beräknat och under ett annat år då asylflödena var mindre än förväntat kunde deras antal vara lägre än vad beräkningarna visat.

Fler förklaringar till att målsättningar överträffats eller inte uppnåts finns i följande uppräkningskriterier: kvaliteten på projektförberedelser, förvaltning och organisation; genomförandeorganisationens förståelse för den särskilda asylsökandegruppens speciella karaktär; hur utvecklat partnerskapet med andra organisationer är och slutligen projektorganisationernas personliga engagemang. Projektens framgång eller misslyckande visade sig också vara avhängiga av hur delaktiga de asylsökande, flyktingarna och de personer som beviljats andra former av skydd varit i utformningen och genomförandet av projekten.

Frivilliga återvändandeinsatser möttes av andra problem. Många asylsökande och personer som beviljats internationellt skydd som hade ansträngt sig avsevärt för att anlända till värdlandet var inte intresserade av att återvända trots att information om möjligheterna att återvända och att stöd delades ut. Ogynnsamma situationer i vissa ursprungsländer kunde också avskräcka dem från att ansöka om stöd för att återvända.

Bland de nationella programmen förekom det fler variationer i fråga om hur väl planerade resultat uppnåddes. De mål som fastställdes i början av programmen uppnåddes inte helt i vissa medlemsstater men överträffades i andra. Genomförandet av nationella strategier visade sig vara relativt framgångsrikt vad gäller asylsökandes mottagandeförhållanden men något mindre framgångsrikt vid integration av flyktingar. Vad beträffar frivilligt återvändande genomfördes inte strategierna fullt ut, med undantag av Förenade kungariket.

Även om det bedömdes att andra insatser eller åtgärder än de som finansierades inte hade varit mer effektiva erkänns det dock allmänt att projekten kunde ha effektiviserats. Ett utökat samarbete och kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan genomförandeorganisationer skulle ha gjort det möjligt att skapa synergier och sammanföra resurser, och därigenom hade dubbelarbete kunnat undvikas. Insatserna för frivilligt återvändande kunde ha effektiviserats genom att det skapats kontakter med partner från ursprungsländerna, genom personalutbildning eller genom utbyte av bästa praxis mellan medlemsstaterna.

Vad gäller projektplanering och förvaltning skulle det kunna vara mer effektivt att stödja långsiktiga projekt eller att utgå från tidigare projekt än att starta nya initiativ. Den administrativa bördan för organisationer som genomförde projekt identifierades som ett hinder för det effektiva genomförandet av projekt och bör därför granskas.

3.2 Ändamålsenlighet

De resurser som behövdes för att genomföra projekten ansågs i allmänhet vara tillräckliga. Under urvalsprocessen som genomfördes i medlemsstaterna användes relevant expertis för att utvärdera den budget som skulle finansiera förslagen varigenom man säkrade att de förväntade kostnaderna var realistiska och att de fördelade resurserna var tillräckliga för de utvalda projekten. I ett antal medlemsstater blev det dock på grund av budgettätstramningar svårt eller till och med omöjligt att samfinansiera projekt med hjälp av den nationella budgeten, som skulle komplettera EU-finansieringen, och detta medförde en mycket svår situation för små och medelstora organisationer.

Däremot konstaterades vissa problem med att få tillgång till medel i tid. Det bedömdes att medlen fanns tillgängliga för organisationer som genomförde projekt senare än förväntat, vilket berodde på att alla EU-bestämmelser inte hade införts förrän ett år efter programperiodens början, men förseningar på nationell nivå var också en faktor. Till följd av detta försenades undertecknandet av avtal och de första betalningarna efter att avtal ingåtts med genomförandeorganisationer, vilket medförde negativa effekter i flera medlemsstater. I vissa fall resulterade förseningarna i att projekt eller delar av projekt ställdes in medan organisationer i andra fall var tvungna att låna medel för att påbörja aktiviteter. Under genomförandet av projekten ansåg genomförandeorganisationerna att fördröjningen mellan den första utbetalningen och senare utbetalningar var för lång och att deras resurser var alltför begränsade för att de skulle ha kunnat genomföra alla aktiviteter under denna period.

De kostnader som projektresultaten medfört föreföll rimliga. Då denna utvärdering grundade sig på jämförelser med andra finansiella instrument eller finansieringskällor eller baserades på kända enhetspriser ansågs det att projekten var lika effektiva som eller till och med effektivare än liknande projekt som finansierats med andra resurser. I Förenade kungariket slog till exempel det nationella revisionsorganet fast att den genomsnittliga kostnaden för ett omfattande projekt för frivilligt återvändande var märkbart billigare än tvångsförflyttningar och gav bättre resultat eftersom det tillhandahöll behovsbaserad återanpassning i ursprungslandet.

Det fanns emellertid utrymme för förbättringar. På projektnivå kunde möjliga besparingar ha gjorts vad gällde utgifter för tekniskt stöd, förvaltningskostnader, workshoppar, seminarier, rundabordsdiskussioner osv. Medan det i vissa fall ansågs att personalkostnaderna borde hållas så låga som möjligt ifrågasattes det om detta borde ske genom att använda frivilligarbetare. Trots att de är mycket engagerade är det möjligt att frivilligarbetande personal inte alltid har tid och möjlighet att ägna sig fullt ut åt att genomföra projekt, vilket är nödvändigt för att genomföra projekten framgångsrikt.

Vad beträffar projekten som helhet skulle ytterligare besparingar kunna göras genom att minska de administrativa arbetsuppgifter som ålagts de nationella myndigheter som ansvarar för genomförande av programmen samt de rapporteringskrav som ställdes på genomförandeorganisationerna och som ansågs särskilt betungande. I vissa fall kunde offentlig upphandling istället för projektbidrag ha varit ett möjligt alternativ för att minska programkostnader. Slutligen kunde ett utökat samarbete mellan projekten, projekt med längre varaktighet och, då det ansetts lämpligt, större projekt (ur budgetsynpunkt) ha gjort det möjligt att använda de tillgängliga resurserna mer effektivt.

3.3 Additionalitet och europeiskt mervärde

Användningen av Europeiska flyktingfonden under perioden 2005–2007 visade sig vara ett värdefullt komplement till nationell finansiering. Det var endast vid mycket få tillfällen som projekt kunde ha finansierats helt genom nationellt stöd. Fonden ersatte inte i något fall finansiering från andra europeiska fonder, som t.ex. Europeiska socialfonden eller Equal-

programmet. Detta innebar att få, om ens något, av de 1 403 finansierade projekten skulle ha genomförts om inte Europeiska flyktingfonden hade funnits.

I sina inbjudningar att lämna projektförslag gjorde medlemsstaterna en reservation som innebar att projekt som redan finansierades genom nationella eller andra europeiska medel inte kunde finansieras med stöd av Europeiska flyktingfonden. I praktiken genomförde medlemsstaterna olika strategier för att säkra att fonden fungerade som ett komplement. Fonden användes på något av följande sätt: som ett tillägg till nationella resurser för att öka antalet befintliga projekt och aktiviteter ; som ett komplement för att finansiera aktiviteter som hade samband med befintliga projekt, men av ett annat slag, vilket inte nödvändigtvis ökar antalet projekt; eller fullständigt separat från andra finansieringsinstrument för att finansiera projekt av ett nytt slag, med nytt innehåll eller ny storlek, inklusive innovativa projekt som inte hade beaktats i andra stödprogram.

4. DE NATIONELLA PROGRAMMENS EFFEKTER OCH PÅVERKAN 2005 – 2007

Det uppskattas att de 1 403 finansierade projekten direkt gynnade en målgrupp på fler än 350 000 personer. Av dem återvände 26 200 personer till sitt ursprungsland inom ramen för programmen för frivilligt återvändande. Förutom målgruppen mottog fler än 6 500 personer som hörde till organisationer som genomför projekt stöd från fonden, t.ex. för utbildning eller efter att ha rekryterat mer personal. Resultaten är anmärkningsvärda med tanke på fondens relativt begränsade resurser (cirka 50 miljoner euro per år).

Förutom de direkta projektresultaten identifierades betydande effekter på nationell nivå inom följande områden.

4.1 Förbättring av mottagningsförhållanden och asylförfaranden i medlemsstaterna

I de flesta medlemsstater som blev medlemmar i Europeiska unionen från 2004, samt i andra medlemsstater, bidrog projekten särskilt till att renovera eller utvidga mottagningscenter för asylsökande eller till att förbättra kvaliteten på de tjänster som centrum erbjuder för asylsökande. Eftersom dessa centrum i allmänhet mottar alla asylsökande i medlemsstaterna i fråga har det skett en allmän förbättring av mottagningsförhållandena på nationell nivå. I Lettland inrättades dessutom tillfälliga mottagningsfaciliteter ifall en plötslig tillströmning av asylsökande skulle inträffa.

I Nederländerna, där en enda organisation ansvarar för mottagandet av asylsökande, genomfördes ett omfattande projekt för att informera om social säkerhet i alla mottagningsenheter. I många enheter ledde detta till att de boende fick utbildning i ämnet och alla enheter fick informationsmaterial.

I Frankrike tillhandahöll så kallade mottagningsplattformar, som förvaltas av icke-statliga organisationer i de flesta regioner asylsökande över hela landet ett flertal kvalitetstjänster som bibehölls trots de omfattande asylflöderna under genomförandeperioden 2005–2007. I Spanien kunde nästan hälften av alla asylsökande utnyttja tjänster som varierade från förbättrade mottagningsförhållanden till medicinsk eller psykologisk hjälp, rättsligt bistånd och uppfyllande av grundläggande behov.

I flera medlemsstater lades särskild vikt vid utsatta grupper och betydande resultat uppnåddes på nationell nivå. I Italien inrättades särskilda mottagningsförfaranden. I Österrike och Belgien tillhandahölls psykologisk hjälp över hela landet. Cypern inrättade en enhet för tortyroffer. I Belgien, Frankrike och Portugal började genomförandeorganisationer att ta itu med ensamkommande barns speciella behov vilka, enligt rapporter, inte togs om hand på bästa sätt genom de befintliga programmen.

I flera medlemsstater, t.ex. Bulgarien, Tyskland, Slovakien och Spanien, förbättrades tillgången på rättslig hjälp på nationell nivå för asylsökande på grund av att programmen genomfördes. Exempelvis i Tyskland gynnades cirka en tredjedel av alla asylsökande av projekt inom detta område.

På grund av det relativt låga antalet insatser som omfattade asylförfaranden var konsekvenserna inom detta område mer begränsade. Flera insatser genomfördes i Cypern. I Österrike infördes ett nationellt kvalitetsförvaltningssystem för asylförfaranden. I Polen inrättades en databas med information om ursprungsländer. I Slovenien etablerades Eurodacsystemet och ett system med identitetskort samt ett register över asylsökande. Förenade kungariket utsåg en sambandsperson för asylfrågor i Italien som effektivt hanterade relationerna mellan de två medlemsstaterna enligt Dublinförordningen.

4.2 Förbättrad integration av flyktingar i samhället i medlemsstaterna

Effekterna på flyktingars integration på nationell nivå var mindre tydliga och förefaller gälla vissa medlemsstater. I exempelvis Frankrike fick integrationsprojekten större betydelse och gynnade cirka 9 % av alla flyktingar, och tonvikten låg på tillgång till egen bostad samt socialt stöd som ett första steg för flyktingar att ta sig in på arbetsmarknaden. I Finland, där integrationen av flyktingar har blivit ett politiskt diskussionsämne, har modeller utvecklats för integration på lokal nivå med deltagande från den övriga befolkningen, stöd från invandrare som anlänt tidigare och tjänster som samordnas av icke-statliga organisationer och kommuner. Modellerna har potential att påverka på nationell nivå förutsatt att de genomförs i en större omfattning. I Cypern fick allmänheten information om flyktingar samt mångkulturella frågor och mångfald genom olika projekt. Irland och Lettland rapporterade också om att integrationsprojekten varit betydelsefulla.

4.3 Utökat frivilligt återvändande av personer som hör till målgrupperna

Frivilligt återvändande var den minst förekommande av de tre åtgärderna och därmed det område som hade minst betydelse på nationell nivå. I Förenade kungariket främjade ett omfattande program för frivilligt återvändande 11 262 personer, vilket är ett betydande antal på nationell nivå. I Luxemburg ledde åtgärder för frivilligt återvändande, som för första gången genomfördes med stöd av Europeiska flyktingfonden, till en ökning med 10 % av frivilligt återvändande efter en minskning under flera års tid. Detta berodde på individuella intervjuer vilket var ett innovativt grepp. I Ungern togs frivilligt återvändande i bruk tack vare programmet och i Malta kunde man för första gången inrätta ett assisterat frivilligt återvändandesystem. I Slovakien blev det tack vare fonden möjligt att börja samarbeta med ursprungsländerna med ömsesidigt bistånd kring frivilligt återvändande och för första gången ge ett finansiellt bidrag till återvändande asylsökande.

4.4 Utveckling av politiska åtgärder inom ramen för asylpolitik, inklusive bidrag till att utveckla ett gemensamt europeiskt asylsystem

Även om inget enskilt projekt direkt omfattade utveckling av politiska åtgärder inom ramen för asylpolitik fanns det tecken på vissa särskilda, ofta indirekta, effekter inom dessa områden i vissa medlemsstater.

I Portugal togs hänsyn till projekt för att förbättra mottagningsförhållandena för asylsökande då ändringar av den nationella lagstiftningen utformades för att anpassa den till EU-direktivet om miniminormer för mottagningsförhållanden. I Belgien, där tre viktiga lagar om asyلفörfarandet och mottagande av asylsökande antogs, hade fonden en viktig roll vid informationsspridningen om de nya rättsliga bestämmelserna och vid utbildningen av berörda parter om bestämmelsernas korrekta genomförande. I Luxemburg bidrog det kontinuerliga stödet till en icke-statlig organisations projekt till dess lobbyverksamhet, vilket bidrog till att parlamentet godkände en ny lag om asyl och subsidiärt skydd.

I Finland skapades nya modeller genom olika projekt som syftade till att förbättra kvaliteten på mottagandesystemet och till att integrera flyktingar vilket väckte uppmärksamhet och intresse i andra EU-medlemsstater. På liknande sätt skapade den sambandsperson baserad i Italien, som Förenade kungariket utsett, intresse i andra medlemsstater. Slutligen införde socialministeriet i Estland ändringar i lagen om social omvårdnad som en följd av projekt för integration av flyktingar.

4.5 Andra konsekvenser som åtminstone delvis har samband med genomförandet av programmen

Genomförandeprogram som finansierades av Europeiska flyktingfonden medförde konkreta och långvariga effekter för de organisationer som genomförde projekt i form av ökad erfarenhet, kvalifikationer och institutionell kapacitet. Detta gällde även förvaltningen av finansiella tillgångar och projekt, samarbete och bildande av nätverk med andra organisationer både i hemlandet och i andra medlemsstater och erkännande från de nationella myndigheternas sida som partner i frågor som gäller asylsökande och flyktingar.

Icke-statliga organisationer inledde inte endast samarbete med varandra, utan samarbete i asyl- och flyktingfrågor mellan statliga och icke-statliga organisationer växte också fram som en följd av att programmen genomfördes.

Vid de statliga organisationerna förbättrades kvaliteten på arbetet, förståelsen för asylsökandes och flyktingars behov fortsatte att växa fram och de institutioner som ansvarade för asylpolitiken förbättrade sina arbetsmetoder och kunde få tillgång till förstahandsinformation om asylsökande och flyktingar samt om asylpolitikens fallgropar och kritiska punkter. En förbättrad interinstitutionell samordning uppnåddes i flera medlemsstater (Polen, Spanien och Slovakien). I Italien optimerades genomförandet av de asylbestämmelser som fastställts på nationell nivå på grund av projekt som genomförts på kommunal nivå. I Belgien förbättrades enhetligheten och inriktningen på de åtgärder som genomfördes på olika statliga nivåer genom att stödet inriktades på områden som var relevanta på EU-nivå.

5. UTVÄRDERING AV PROGRAMMEN OCH DE ANSVARIGA MYNDIGHETERNAS OCH GENOMFÖRANDEORGANISATIONERNAS FÖRSLAG TILL FÖRBÄTTRINGAR

Som en del av de nationella utvärderingsrapporterna ombads dels medlemsstaternas ansvariga myndigheter, dels genomförandeorganisationerna att utvärdera Europeiska flyktingfondens program och att föreslå förbättringar.

Både de ansvariga myndigheterna och genomförandeorganisationerna var i allmänhet nöjda med Europeiska flyktingfonden, som ansågs vara ett användbart verktyg för att förbättra asylsökandes mottagningsförhållanden och integrationen av personer som beviljats skyddsstatus, och för att stödja medlemsstaternas arbete med att uppfylla den del av gemenskapsregelverket som rör asylpolitik. De ansåg också att omfattningen av de stödberättigande åtgärderna var tillräcklig och att de, efter att programmet hade avslutats, hade uppnått meningsfulla resultat i förhållande till fondens målsättningar.

De ansvariga myndigheterna och genomförandeorganisationerna lade fram ett antal förbättringsförslag. Den viktigaste rekommendationen rörde att minska de administrativa krav som ställts på dem. Det fördes fram förslag om att ta itu med ett antal områden som rörde programmets förvaltning: minska kravet på dokumentation då program väljs ut; förenkla reglerna för att vara berättigad till stöd samt kontroll- och övervakningsmekanismerna; lätta på kraven på ekonomisk ansvarsskyldighet och minska rapporteringskraven. I detta sammanhang ansåg genomförandeorganisationerna att det alltför omfattande administrativa arbetet och det återkommande arbetsmomentet att skriva rapporter om hur projekten utvecklats försvårade för organisationerna att genomföra sina projekt och krävde oproportionerligt mycket arbete vilket var till nackdel för projektens innehåll och aktiviteter. Detta gällde dock nationella bestämmelser som ibland är strängare än EU-kraven.

Den andra rekommendationen gällde att programmet skulle godkännas i tid under det första genomförandeåret och att utbetalningarna bör göras i tid. Om projektet godkändes i ett sent skede kunde medlemsstaterna inte hålla sin egen tidtabell och genomförandeorganisationerna saknade finansiering i början av projektet när den behövs mest. De finansiella flödena bör inte heller bli försenade under projektets genomförande och vid dess slut.

En annan möjlighet vore att tillhandahålla en större flexibilitet under program- och projektgenomförandet. De ansvariga myndigheterna skulle kunna tillåtas att ändra budgeten och möjligtvis åtgärdernas innehåll i rimlig utsträckning och på så sätt få ett större handlingsutrymme för den dagliga förvaltningen, men de skulle fortfarande vara skyldiga att strikt följa additionalitetsprincipen. På projektnivå skulle genomförandeorganisationerna kunna ges en större handlingsfrihet att överföra resurser mellan olika delar av ett projekt eller mellan olika år då ett projekt är avsett att genomföras.

Slutligen underströk både de ansvariga myndigheterna och genomförandeorganisationerna att ett mer integrerat och effektivt samarbete mellan medlemsstaterna och mellan genomförandeorganisationerna skulle ha positiva effekter, både för dem och för målgrupperna. I synnerhet skulle inrättandet av samarbetsprogram, där kunskaper och bästa praxis fritt skulle kunna utbytas mellan medlemsstaterna, vara till stor nytta vid planeringen och genomförandet av aktiviteter inom asyl- och flyktingområdet.

De skulle främja arrangemang som syftar till att underlätta ett utbyte av erfarenheter och bästa praxis med yrkesverksamma personer från offentliga organisationer och organisationer inom det civila samhället över hela Europa.

6. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Helhetsbilden av Europeiska flyktingfondens genomförande under perioden 2005–2007 är tillfredsställande. Genomförandeorganisationerna och de nationella myndigheter som ansvarar för att genomföra de nationella programmen kunde utgå från den erfarenhet som man fått från fondens första genomförandeperiod, från 2000 till 2004, och på så sätt uppnå ännu bättre resultat. Förutom de resultat som åstadkommits genom alla finansierade projekt identifierades betydande verkningar på nationell nivå jämfört med de policymål som fastställts för fonden. Trots att förbättringar fortfarande kan göras är Europeiska flyktingfonden efter två genomförandeperioder nu etablerad, som en del av det allmänna programmet ”solidaritet och hantering av migrationsströmmar”, och är ett användbart europeiskt finansieringsverktyg som stödjer genomförandet av den del av EU-regelverket som rör asylpolitik.

Bland de många rekommendationer som framgått av utvärderingen vad gäller de finansierade aktiviteterna och genomförandemekanismerna har ett antal redan genomförts under fondens tredje fas, från 2008 till 2013, som för närvarande äger rum inom ramen för det allmänna programmet ”solidaritet och hantering av migrationsströmmar”. Exempelvis har kommissionen utfärdat ett antal vägledande dokument för att klarlägga de rättsliga kraven inom olika områden (regler för stödberättigande, planering, rapportering, avslutande av program osv.) i syfte att finna praktiska lösningar och har haft regelbunden kontakt med medlemsstaterna om olika genomförandefrågor sedan de nya programmen startade, vilket uppskattas mycket av medlemsstaterna. Alla rekommendationer kommer att beaktas ytterligare inom ramen för en debatt inom hela kommissionen om alla de förslag som ska läggas fram inför perioden efter 2013.