

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 14.1.2011
COM(2011) 2 окончателен

**ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И
КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

**относно постигнатите резултати и за качествените и количествените аспекти на
изпълнението на Европейския бежански фонд за периода 2005—2007 г.**

(доклад, представен в съответствие с член 54, параграф 5 от Решение № 573/2007/ЕО на
Европейския парламент и на Съвета от 23 май 2007 г.)

ОКОНЧАТЕЛНА ОЦЕНКА

Окончателна оценка на Европейския бежански фонд за периода 2005—2007 г.

Въведение

Европейският бежански фонд, който бе учреден през 2000 г. за периода от 2000 до 2004 година, бе продължен след това по силата на Решение 2004/904/ЕО на Съвета от 2 декември 2004 г. Въпреки че новият период на изпълнение трябваше първоначално да обхване периода от 2005 до 2010 година, впоследствие той бе ограничен до 2007 г. в резултат на въвеждането на новата правна и финансова основа, въведена като част от Общата програма за „Солидарност и управление на миграционните потоци“, която включи в обхвата си Европейския бежански фонд и още три други фонда за останалата част от първоначалния период и след това.

Въз основа на постигнатото през първия период на изпълнение на фонда от 2000 до 2004 година, през периода 2005—2007 г. Европейският бежански фонд продължава „да подпомага и окуражава полаганите от държавите-членки усилия при приемането и последствията от приемането на бежанци и изселени лица, като взема предвид законодателството на Общността по тези въпроси“. Фондът е създаден като инструмент за отпускане на средства справедливо и пропорционално на тежестта, която всяка държава-членка, носи при усилия си да приема бежанци и изселени лица.

Целевите групи за операциите на Фонда са:

- - всички граждани на трети страни или лица без гражданство, които имат статут по Женевската конвенция и разрешение да пребивават като бежанци в една от държавите-членки;
- - всички граждани на трети страни или лица без гражданство, които се ползват от някакъв вид субсидиарна закрила, предоставена от една държава-членка в съответствие с приложимото европейско законодателство;
- - всички граждани на трети страни или лица без гражданство, които са кандидатствали за един от видовете закрила, описани по-горе;
- - всички граждани на трети страни или лица без гражданство, които се ползват от режим на временна закрила в една държава-членка в съответствие с приложимото европейско законодателство;

Дейностите, които имат право на помощ от Фонда, обхващат една или повече от следните три области:

- условия на приемане и процедури по предоставяне на убежище;
- интеграция на лица от целеви групи, чийто престой в държавата-членка е траен или стабилен;
- доброволно завръщане на лица от целеви групи, при условие че не са придобили нова националност и не са напускали територията на държавата-членка.

Дейностите, подпомагани от Фонда, трябва, по-специално, да насърчават прилагането на разпоредбите на съответното съществуващо и бъдещо европейско законодателство в областта на общата европейска система за предоставяне на убежище. Освен това те трябва да са съобразени със специфичното положение на лицата в уязвимо положение, като например лица, ненавършили пълнолетие, възрастни хора, лица, които са били обект на изтезания, изнасилване или други тежки форми на психологическо, физическо или сексуално насилие и т.н.

Деветдесет и три процента от бюджетните кредити са били отпуснати на държавите-членки за осъществяването на национални програми, съфинансирани от Съюза и изпълнени под съвместно управление. Остатъкът, т.е. до 7 % от кредитите, бяха предоставени за дейности на Общността, изпълнени непосредствено от Комисията за финансиране на транснационални мерки или на дейности, представляващи интерес за Европейския съюз като цяло относно политиката на предоставяне на убежище, както и мерки, приложими към бежанците и изселените лица.

Всички държави-членки на Съюза участваха при изпълнението на Фонда с изключение на Дания, в съответствие с Протокола за позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз. България и Румъния, които се присъединиха към Европейския съюз на 1 януари 2007 г., взеха участие само през последната 2007 година.

След приключването на програмите за периода 2005—2007 г. всяка държава-членка представи доклад за оценка на резултатите и въздействието на дейностите, съфинансирани от Фонда. Във всички държави-членки оценката бе извършена на равнището на финансираните проекти; тя обхващаше всички тях или представителна извадка в случай на голям брой проекти. Тъй като повечето държави-членки са прибягнали до външни експерти за оценките, националните доклади за оценката дават правдива и независима представа за постиженията и евентуалните слабости на програмите.

Настоящият доклад за оценка се основава на докладите на държавите-членки, що се отнася до изпълнението на националните програми. Той е изграден също така върху допълнителни данни и информации, с които разполага Комисията. Трябва да се подчертае, че числените данни, съпоставени в настоящия доклад за оценка, са средни стойности, които невинаги отразяват отклоненията от общата тенденция. Където е възможно, са посочени измененията и отклоненията от средните резултати.

1. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА БЮДЖЕТА НА ФОНДА ЗА ПЕРИОДА ОТ 2005 ДО 2007 ГОДИНА

Следващото обобщително описание на изпълнението на бюджета се основава на отпуснатите средства, тъй като не всички операции по плащанията са приключили.

1.1. Национални програми

1.1.1. Преглед на бюджета

Бюджетните кредити от Фонда за националните програми са възлизали на 43 200 593 EUR през 2005 г., на 46 288 323 EUR през 2006 г. и на 63 302 688 EUR през 2007 г. Средствата, отпуснати за програмите съгласно одобрението на Комисията, са били 43 169 204 EUR през 2005 г., 45 200 066 EUR през 2006 г. и 63 302 688 EUR през 2007 г. (всички числени данни са закръглени). Използвани са почти всички бюджетни ресурси, предоставени на националните програми. Малката разлика между бюджетните кредити и използваните суми се дължи на факта, че през 2005 г. Словашката република не е използвала малка част от отпуснатите ѝ средства, както е бил случаят и с Ирландия и Обединеното кралство през 2006 г.

Общите разходи за всички операции, финансирани чрез националните програми за периода 2005—2007 г., са възлизали на почти 300 млн. EUR. Вноските на Фонда са били малко повече от половината от тази сума¹. Допълнителни ресурси бяха предоставени от националните бюджети и от бенефициерите.

Таблица 1 — Общи разходи на програмите на ЕБФ и източници на финансиране, 2005—2007 г., на равнище ЕС

(Обобщение на финансовите планове на националните програми на всички държави-членки)

Източник на финансиране		Суми в EUR	%
Бюджетен кредит на Европейския бежански фонд	А	151 671 959,34	51,1 %
Държавни кредити	Б	88 331 906,23	29,8 %
Кредити от регионите	В	10 360 468,64	3,5 %
Кредити от местните власти	Г	16 295 722,46	5,5 %
Национални публични кредити	Б+В+Г	114 988 097,33	38,7 %
Общо публични кредити	А+Б+В+Г	266 660 056,67	89,9 %
Частни кредити	Д	30 125 122,27	10,1 %
Общи разходи	А+Б+В+Г+Д	296 785 178,94	100 %

¹ Приносът на Фонда за подпомаганите проекти не бива да надхвърля 50 % от общите разходи, освен за особено иновационни проекти (до 60 %) и за страните, участващи в процеса на сближаване, където той нараства до 75 %. В резултат на това общата стойност за всички държави-членки на ЕС, взети заедно, е била 51 %.

Средства от Европейския бежански фонд за национални програми от 2000 г. насам по държава-членка

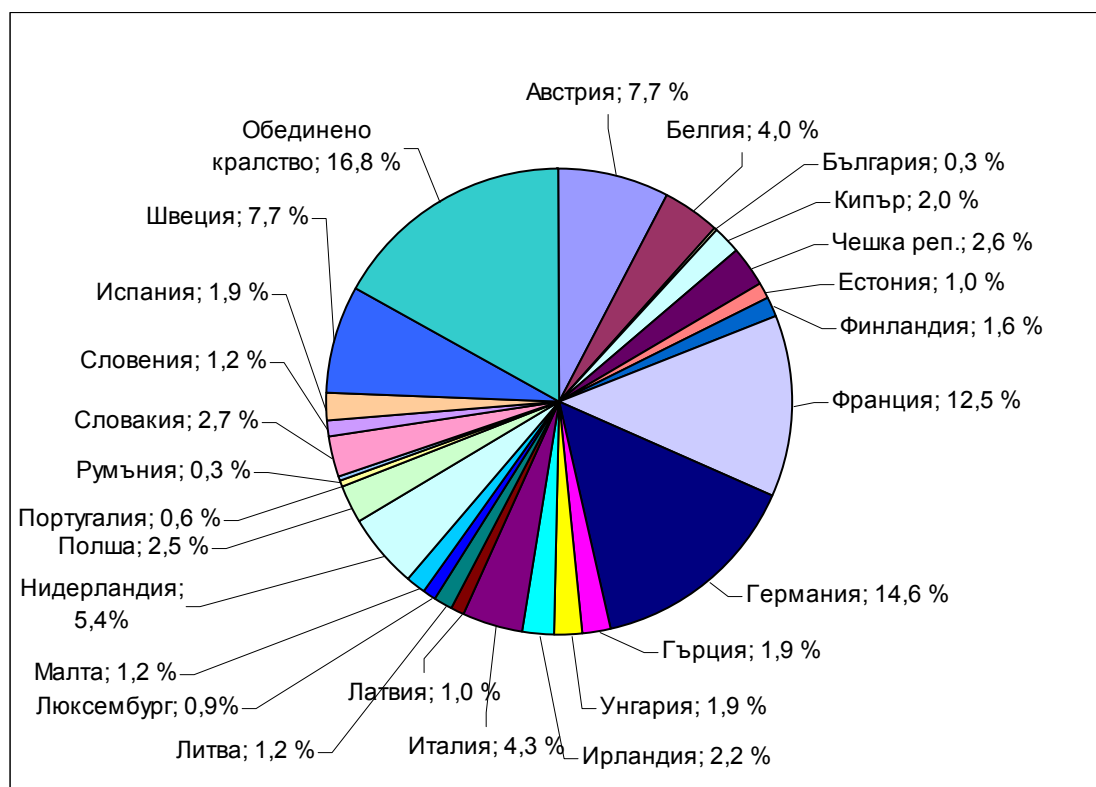
Средства по държава-членка	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	ОБЩО 2005-2007	ОБЩО 2000 - 2007
Австрия	912 382,09	1 454 753,68	1 938 106,21	2 007 650,38	2 230 280,21	2 742 218,08	3 846 031,28	5 043 250,98	11 631 500,34	20 174 672,91
Белгия	1 223 201,55	1 869 724,55	2 729 082,53	2 381 191,60	2 131 527,03	1 708 787,99	1 776 562,59	2 603 893,57	6 089 244,15	16 423 971,41
България								495 312,69	495 312,69	495 312,69
Кипър					168 058,60	647 118,56	908 577,92	1 500 569,01	3 056 265,49	3 224 324,09
Чешка република					0,00**	1 322 783,90	1 224 732,11	1 466 059,64	4 013 575,65	4 013 575,65
Естония					101 264,04	501 165,50	501 107,84	501 920,54	1 504 193,88	1 605 457,92
Финландия	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
Франция	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
Германия	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
Гърция	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
Унгария					824 724,64	1 064 593,65	979 609,02	866 343,13	2 910 545,80	3 735 270,44
Ирландия	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
Италия	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
Латвия					95 628,95	501 174,78	501 345,60	501 821,57	1 504 341,95	1 599 970,90
Литва					154 927,86	573 217,83	607 775,87	645 556,32	1 826 550,02	1 981 477,88
Люксембург	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
Малта					111 840,01	536 748,47	613 261,96	711 494,88	1 861 505,31	1 973 345,32
Нидерландия	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
Полша					440 490,02	890 515,65	1 162 043,64	1 680 799,75	3 733 359,04	4 173 849,06
Португалия	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
Румъния								405 310,82	405 310,82	405 310,82
Словакия					372 374,00	1 068 062,00	1 360 927,53	1 630 673,76	4 059 663,29	4 432 037,29
Словения					343 443,67	573 652,24	584 197,32	675 421,09	1 833 270,65	2 176 714,32
Испания	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
Швеция	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
Обединено кралство	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
ОБЩО ЕС	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. Разпределение на финансирането на ЕБФ между държавите-членки и между дейностите

Комисията е отпуснала средствата за националните програми на държавите-членки съгласно коефициент на разпределение, установен в Решението на Съвета за създаване на Европейския бежански фонд. Този коефициент се основава на броя на лицата в целевите групи на Фонда с приложимите тегловни коефициенти. Той е материален израз на принципа на солидарност и споделяне на тежестта, който лежи в основата на Фонда.

Както може да се види от долната фигура 1, Обединеното кралство, Германия и Франция са били тримата основни бенефициери на Фонда през периода 2005—2007 г., като дяловете им варират от около 12 % (Франция) до 17 % (Обединеното кралство), следвани от Швеция и Австрия (с по 7,7 % всяка) и Нидерландия (5,4 %). Тримата най-големи бенефициери сред държавите-членки са били същите през предходния програмен период (2000—2004 г.) и в същия ред, докато поддръждането на останалите държави-членки може да се променя през различните години в зависимост преди всичко от бежанските потоци през дадена година.

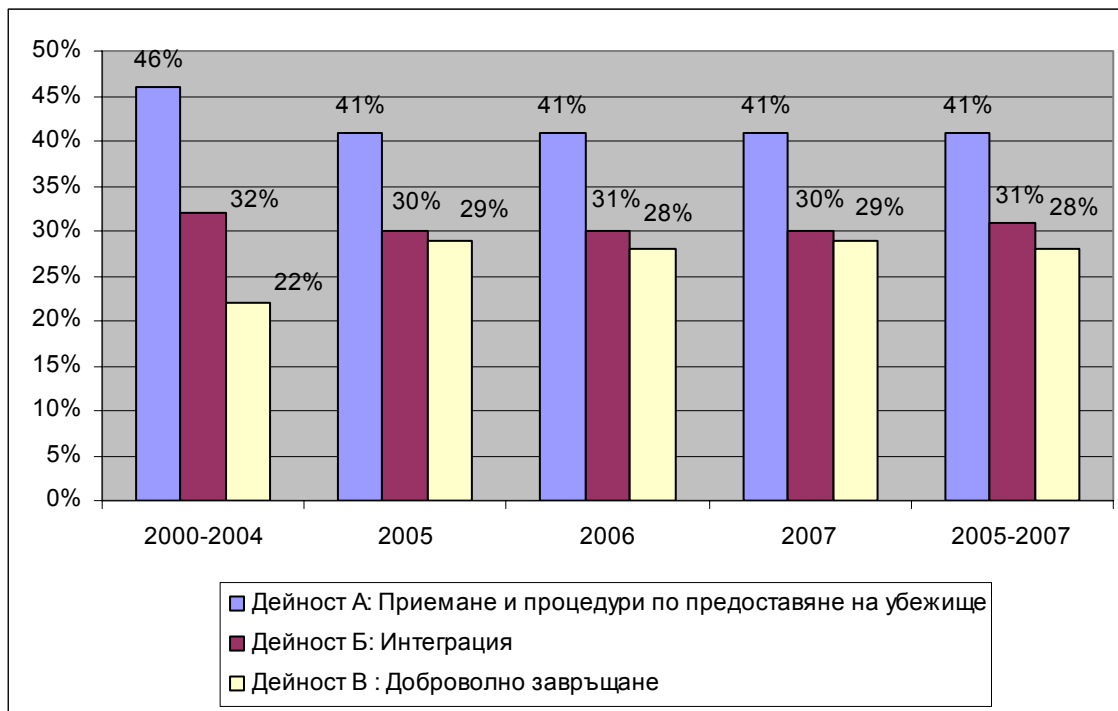
Фигура 1 — Разпределение на финансирането на ЕБФ между държавите-членки (ЕС-26) за периода 2005—2007 г.



Сред държавите-членки, които се присъединиха към ЕС през 2004 г. и 2007 г. основните бенефициери през периода 2005—2007 г. са били Чешката република, Полша и Словакия, следвани от Унгария. През 2004 г., първата година от изпълнението в новите държави-членки, Унгария е била най-големият бенефициер, пред Полша и Словакия. Чешката република обаче е решила да не участва в изпълнението на Фонда през 2004 г.

В сравнение с предходния период на програмиране (2000—2004 г.), периодът 2005—2007 г. показва значителни изменения в разпределението на средствата на ЕБФ по трите дейности (приемане и процедури по предоставяне на убежище, интеграция и доброволно завръщане), както те са програмирани от държавите-членки (вж. фигура 2). Наблюдава се спад в дела на първата област (от 46 % до 41 %), незначително намаление в дела на втората област и сравнително голям ръст в дела на третата област (от 22 % до 28 %). Макар че доброволното завръщане е най-малка от трите области и въпреки че нейното изпълнение е било по-трудно, отколкото на другите, наблюдава се увеличено внимание на стратегиите на държавите-членки към тази област. Тенденцията се отнася до дела на всяка област, не до сумите, така че държавите-членки не са намалили бюджетите си, предоставени към приемането или интеграцията, а по-скоро са увеличили значително сумите, отпуснати за доброволно завръщане.

Фигура 2 — Разпределение на средствата, отпуснати от ЕС, на равнище ЕС по дейности (закръглени числени данни)



Съществуват значителни разлики между държавите-членки в дела им за всяка област, в зависимост от положението и стратегията на всяка държава-членка, както може да се види от таблица 2 по-долу.

Докато повечето държави-членки са заделили значителни средства за подобряване на условията на приемане на лицата, които търсят убежище, и за процедурите по предоставяне на убежище, по-високи от средните дялове се наблюдават в няколко държави-членки със сравнително големи бежански потоци (Кипър, Франция, Гърция, Италия и особено Малта). По подобен начин в много от държавите-членки, които се присъединиха към ЕС през 2004 г., сравнително по-големи суми на ЕБФ са били насочени към подобряване на условията за приемане на лицата, които търсят убежище, и на процедурите по предоставяне на убежище до нормите, изисквани от действащото законодателство на ЕС. Въпреки че при сумите, предназначени за дейностите, които са насочени към интеграция на бежанците и лицата, ползващи се с друга форма на международна закрила, няма, общо взето, толкова големи разлики, те са били определено във фокуса на някои национални програми (Финландия и Ирландия).

Дейностите по доброволното завръщане, които са предприети само от няколко държави-членки през първия период на програмиране на Европейския бежански фонд (2000—2004 г.), са обща характеристика за програмите на всички държави-членки, освен три, през втория период на програмиране. В Обединеното кралство един голям и успешен проект в тази област е използвал дори по-голямата част от отпуснатите средства.

Това е довело до по-балансиран подход, обхващащ подобреното приемане на лицата, които търсят убежище, интеграцията на получилият статут на закрила и накрая разкриването на по-добри перспективи за реинтеграция в държавата на произход за тези, чието заявление е била отхвърлено.

Допълнителни подробности са дадени в следващите глави на настоящия доклад.

Фигура 2 — Разпределение на средствата, отпуснати от ЕБФ, на равнище държави-членки по дейности (2005—2007 г.)

(Вж. фигура 2 по-горе за определението на дейностите А, Б и В)

Държави-членки/ Дейности	Австрия	Белгия	България	Кипър	Чешка република	Естония	Финландия	Франция	Германия	Гърция	Унгария	Ирландия	Италия	Латвия	Литва	Люксембург	Малта	Нидерландия	Полша	Португалия	Румъния	Словакия	Словения	Испания	Швеция	Обединено кралство	Общо ЕС
Дейност А	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%
Дейност Б	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%
Дейност В	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%	26%

1.1.3. Дейности на Общността

Дейностите на Общността са изпълнени чрез три годишни работни програми на Комисията, основани на документи за политиките, т.е. на Хагската програма и на Съобщението относно практическото сътрудничество (COM(2006)67 окончателен). Работните програми са осигурявали финансирането на мерките за въвеждане на структури, които да установят тесни връзки между националните служби за предоставяне на убежище, с оглед улесняване на практическото сътрудничество за постигане на три главни цели: изграждане на единна процедура в рамките на ЕС; съвместно набиране, оценка и използване на информацията относно държавата на произход, и засилване на сътрудничеството между държавите-членки за преодоляване на особено силен натиск върху системите за убежище или капацитета за прием, свързани с фактори като географското положение.

Избраните проекти поставят обикновено ударението върху изпълнението на законодателството на Общността, добрите практики и изграждането на мрежи за транснационално сътрудничество. Повечето ръководители на проекти са били

неправителствени организации, а целевите групи — млади хора, хора в уязвимо положение и лица, които са били преселени. Проектите се характеризират с иновационните си аспекти по отношение на съдържанието, целевата група и партньорството. В таблица 3 по-долу е дадено обобщение на избраните проекти и техните бюджетни разходи.

Таблица 3 — Дейности на ЕБФ в Общността през 2005, 2006 и 2007 година
Брой на избраните проекти и бюджетни разходи

Дейности на ЕБФ в Общността								
Година	Общ разполагаем бюджет (за безвъзмездна помощ) EUR	Брой получени предложения	Брой финансирани предложения	За избраните проекти				% на изпълнение на бюджета
				% на избраните предложения от общо получените	Общо допустим и разходи EUR	Принос на ЕБФ EUR	Съфинансиране %	
2005 г.	2 250 000	26	8	31%	2 067 166	1 576 038	76 %	70 %
2006 г.	3 144 067	18	10	56 %	2 685 093	1 820 310	68 %	58 %
2007 г.	4 204 996	35	17	49 %	5 278 476	4 150 101	78 %	99 %

Сумите, които не са поети като задължение, се дължат на недостатъчно качествени проекти. Взето е решение да не се избират проекти под определено равнище на техническото качество; ето защо някои бюджетни кредити не са използвани своевременно.

Има все още известни възможности за по-ефикасно използване на дейности на Общността. Например механизмите за събиране и разпространение на информация относно дейностите на Общността следва да бъдат подобрени както в рамките на отделите на Комисията, отговарящи за Фонда, така и на отговорните органи във всяка държава-членка. Необходимо е също така да се установи по-добра връзка между дейностите на Общността и националните програми.

Освен описаните по-горе безвъзмездни помощи, Комисията е използвала някои ресурси за възлагане на обществени поръчки, като например проучване за приемливост от Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (138 800 EUR) през 2007 г.

2. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПРОГРАМИ ОТ 2005 ДО 2007 ГОДИНА

2.1 Изпълнение на стратегическите насоки на Комисията

Националните програми на държавите-членки трябваше да са съобразени със стратегическите насоки на Комисията. Насоките, които включват пет приоритета, предоставят рамка за изпълнението в съответствие с някои цели, поставени на европейско равнище, но не ограничават допустимостта на мерките, предвидени от държавите-членки, при условие че те са съобразени с правното основание на Европейския бежански фонд. Следва оценка на изпълнението на насоките след приключването на програмите.

- Приоритет 1: изпълнение на принципите и мерките, включително свързаните с целите за интеграция, установени в достиженията на правото на Общността по политиката в областта на убежището.

Целта на приоритет 1 бе да се подпомогне изпълнението на достиженията на правото на Общността по политиката в областта на убежището чрез мерки и проекти, финансирани от Европейския бежански фонд. Той се отнасяше до всички държави-членки без изключение.

- Приоритет 2: подготовката на изпълнението на принципите и мерките, предвидени в Директивата на Съвета относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите-членки.

Приоритет 2 е бил изпълнен в значителна степен във всички държави-членки, с изключение на Люксембург и Обединеното кралство. Важна тема за изпълнението на приоритет 2 е била правната помощ, предоставяна на лицата, които търсят убежище — една от главните категории операции, финансирани като част от дейността „Условия на приемане и процедури по предоставяне на убежище“.

- Приоритет 3: прилагането на действия, насочени към подобряване на качеството на процедурите за проучване на искания за международна закрила в държавите-членки.

Приоритет 3 е бил изпълнен във всички държави-членки, с изключение на Франция, Германия, Гърция, Унгария, Ирландия, Люксембург, Малта и Португалия. Проектите са подходжали към приоритета в различни аспекти: подобряване на процедурите; изменение на начините на работа на съответните органи; извършване на проучване в помощ на установяване на натиска върху системата за убежище; закупуване на оборудване, като например компютризирани системи, в подкрепа на повишаване на качеството на процедурите и пр.

- Приоритет 4: прилагането на мерки, свързани с лицата, които търсят убежище, бежанците или получили временна или субсидиарна закрила, лицата, ненавършили пълнолетие, при спазването на принципа за висшия интерес на детето.

Десет държави-членки (България, Кипър, Финландия, Франция, Германия, Гърция, Люксембург, Малта, Словения и Испания) са имали проекти, посветени изцяло на лица, ненавършили пълнолетие, а четири (Белгия, Унгария, Полша и Словакия) са имали различни проекти, насочени към лица, търсещи убежище, или бежанци, при които особено внимание е било отделено на децата. В Германия, Гърция и Ирландия на този приоритет е било отделено особено внимание.

- Приоритет 5: за държавите-членки, които са създали или са готови да създадат схеми за презаселване — дейности, насочени към приемането и насочването на лицата, допуснати в държавите-членки по такава схема, и управлението на такива схеми.

Само три държави-членки са действали по приоритет 5: Финландия (интеграция на лицата, презаселени по схемата за презаселване на ВКБООН), Португалия (преместване на дванадесет бежанци от Малта) и Испания (задълбочен анализ на процедурата за презаселване).

2.2 Основни данни

По принцип националните програми са изпълнени чрез покани за представяне на предложения (в повечето държави-членки една тръжна процедура е била организирана всяка година), които са привлекли внушителния общ брой от 2 492 предложения. От тях 1 403 са били избрани и финансирани. Общият брой на финансираните проекти във всяка държава-членка варира от 1 в Румъния и 6 в България (тъй като те са участвали във Фонда едва след 2007 г.) до 441 в Германия.

Средният брой на финансираните ежегодно проекти (467 в ЕС) е по-висок, отколкото през предходния период на програмиране (410 през периода 2000—2004 г.), но нарастването на броя на проектите е по-малко от увеличението на бюджетните кредити. Така през периода 2005—2007 г. е имало средно по-голям брой от сравнително по-малки проекти: средният принос на ЕС е възлизал на около 108 000 EUR на проект.

Повечето проекти бенефициери са били неправителствени организации и местни органи на властта (82 % от всички проекти). Държавните органи също са били сред важните бенефициери (9 % от всички проекти), особено в онези държави-членки, където Фондът е подпомагал модернизацията на държавни съоръжения, като приемателни центрове за лица, които търсят убежище. От останалите категории бенефициери най-значителен е Международната организация по миграция, която е получила средства от националните програми в 15 държави-членки — общо за 31 проекта.

Правното основание на Европейския бежански фонд за периода 2005—2007 г. е въвело две важни изменения по отношение на характеристиките на проектите, допустими за подпомагане, а именно възможността за подпомагане на многогодишни проекти и за финансиране на проекти, обхващащи повече от една дейност. Девет държави-членки (Белгия, Естония, Германия, Унгария, Ирландия, Нидерландия, Словения, Швеция и Обединеното кралство) са подпомогнали многогодишни проекти, а десет (Белгия, Естония, Финландия, Германия, Унгария, Ирландия, Италия, Латвия, Малта и Полша) са финансирали проекти, обхващащи няколко дейности. В частност Италия е използвала докрай възможността за финансиране на проекти, обхващащи няколко дейности, като почти всички проекти са включвали в обхвата си на общинско равнище както подобряване на условията на приемане на лицата, които търсят убежище, така и интеграция на бежанците. Германия заема видно място и по двете направления, като една трета от всички нейни проекти са многогодишни, почти две трети от всички проекти, обхващащи повече от една дейност, и 45 % от всички германски проекти са обхващали и трите дейности, допустими за финансиране от Фонда.

Много от проектите не са били ограничени до една дейност; всъщност проектите често са обхващали няколко действия (наричани по-нататък „операции“) по една и съща дейност или по повече от една дейност. Ето защо общият брой на финансираните операции (3 259) надхвърля значително броя на проектите. В следващите глави

анализът на изпълнението на всяка една от трите дейности се основава на подробното описание на тези операции, както те са били отчетени в докладите за изпълнение, представени от проектите бенефициери след приключването на проектите.

2.3 Изпълнение на дейността „Условия на приемане и процедури по предоставяне на убежище“

От трите дейности, допустими за подпомагане, дейността „Условия на приемане и процедури по предоставяне на убежище“ е била най-значима като брой на финансираните операции. Тя е включвала широка гама въпроси, разделящи се на осем широки категории: инфраструктура или услуги, свързани с настаняване; материална помощ; медицински и психологически грижи; социална помощ, подпомагане във връзка с административни формалности и правна помощ; друга помощ, включително езикова помощ, превод; образование, езиково обучение, други инициативи в съответствие със статута на съответното лице; информация, предназначена за местните общности, които ще бъдат в контакт с приеманите лица в приемащата страна; подобряване на ефикасността и качеството на процедурите по предоставяне на убежище.

Дейността „Условия на приемане и процедури по предоставяне на убежище“ е била добре представена във всички държави-членки, но в различна степен. Държавите-членки с най-малък брой операции, отнасящи се към тази дейност, са били Обединеното кралство, Румъния, България и Естония. За България и Румъния причината е, че те са участвали само в една годишна програма. Обединеното кралство е предпочело да насочи своите програми по другите дейности, допустими за подпомагане — „Интеграция“ и преди всичко „Доброволно завръщане“. Германия, Италия и Франция, от друга страна, са поставили съвсем ясно ударението върху тази дейност.

Социална помощ, подпомагане във връзка с административни формалности и правна помощ е била категорията, включена в повечето проекти, които са били финансирани през този период. Тук спадат правни, административни и социални консултации за лицата, които търсят убежище, в рамките на процедурата по предоставяне на убежище, провеждани индивидуално или на групови срещи лице в лице, както и разпространението на информационни материали. Следва категорията „медицински и психологически грижи“, по която се е работило в двадесет и една държави-членки и чието значение е нараствало с увеличаващия се брой на лицата, търсещи убежище, които имат медицински и психологически проблеми в резултат на насилие и изтезание.

От останалите категории инфраструктурата или услугите, свързани с настаняване, са били подпомогнати в петнадесет държави-членки. По-специално в държавите-членки, които се присъединиха към Съюза през 2004 г., Европейският бежански фонд е изиграл много важна роля за модернизацията на държавни съоръжения, където лицата, които търсят убежище, се настаняват съгласно стандартите на ЕС, като са подпомогнати не само разширяването или обновяването, но и са увеличени услугите, предлагани на лицата, които търсят убежище (храна, облекло, занимания, административна/правна помощ и пр.).

Наблюдавана е нарастваща тенденция в повечето държави-членки организациите изпълнители на проектите да предоставят на лицата, които търсят убежище, пакет от мерки, включващи различни видове помощ (социална, правна, административна, медицинска, материална, образователна и пр.) и съобразени евентуално с положението на всяко лице или на всяка група лица.

Най-малко са били операциите, свързани с подобряване на ефикасността и качеството на процедурите по предоставяне на убежище, които в единадесет държави-членки са били финансирани само от национални ресурси, т.е. извън програмите. Въпреки това в държавите-членки, където по тази категория е работено, са били осъществени успешни операции, като например разработване на бази данни за държавите на произход и на информационни системи, необходими за процедурата по предоставяне на убежище, засилване на прилагането на Регламент Дъблин II и на сътрудничеството между държавите-членки, както и общо подобряване и съкращаване на процедурите по предоставяне на убежище.

Приемане и процедури по предоставяне на убежище - Брой на приключените операции за периода 2005-2007 г.

	Инфраструктура или услуги, свързани с настаняване	Материална помощ	Медицински и психологически грижи	Социална помощ, подпомагане във връзка с административни формалности и правна помощ	Друга помощ, включително езикова помощ и превод	Образование, езиково обучение и други инициативи в съответствие със статута на съответното лице	Информация, предназначена за местните общности, които ще бъдат в контакт с приеманите лица в приемащата страна	Подобряване на ефикасността и качеството на процедурите по предоставяне на убежище	ОБЩО ПРИКЛЮЧЕНИ ОПЕРАЦИИ
Австрия	0	0	33	27	0	0	0	14	74
Белгия	2	0	7	8	2	4	7	0	30
България	2	0	0	1	0	0	0	1	4
Кипър	3	1	5	5	0	2	0	2	18
Чешка република	0	6	4	17	1	10	0	0	38
Естония	0	0	1	0	1	0	0	4	6
Финландия	0	0	0	2	0	3	5	5	15
Франция	49	32	22	52	14	15	0	0	184
Германия	26	14	77	133	65	105	128	0	548
Гърция	16	0	4	9	0	2	1	0	32
Унгария	5	9	8	12	0	6	1	8	49
Ирландия	0	0	1	6	0	4	3	0	14
Италия	86	86	78	66	73	60	12	0	461
Латвия	5	1	1	2	0	1	1	7	18
Литва	2	3	2	3	0	3	0	1	14
Люксембург	0	0	2	6	0	3	0	0	11
Малта	6	5	0	2	0	0	0	0	13
Нидерландия	0	0	2	0	0	0	2	7	11
Полша	3	2	2	8	0	2	1	1	19
Португалия	5	5	5	5	2	3	3	2	30
Румъния	0	0	0	1	1	0	0	0	2
Словакия	3	5	4	8	5	4	6	0	35
Словения	7	0	3	7	1	6	0	5	29
Испания	0	4	6	8	9	1	5	1	34
Швеция	0	0	3	2	0	0	4	3	12
Обединено кралство	0	0	0	0	0	0	0	1	1
ОБЩО ЕС	220	173	270	390	174	234	179	62	1702

2.4 Изпълнение на дейността „Интеграция“

Въз основа на броя на финансираните операции дейността „Интеграция“, която е насочена само към лица, чийто престой е траен или стабилен (признати бежанци, лица, получаващи други форми на международна закрила), заема второ място сред трите дейности, допустими за подпомагане от Фонда. Областите, включени в обхвата на тази дейност, могат да се групират в следните категории: подпомагане при жилищно настаняване и предоставяне на средства за съществуване; медицински и психологически грижи; подпомагане във връзка с административни формалности, правна помощ, езикова помощ; образование, професионално обучение, придобиване на умения; други дейности, насочени към достъп до заетост; други дейности, насочени към насърчаване на самоизграждането; дейности, позволяващи на подпомаганите да се адаптират към обществото на съответната държава-членка; дейности, насърчаващи участието в социалния и културния живот, и насърчаване както на равните възможности за достъп, така и на равните условия при взаимодействието с институциите.

Операциите в рамките на тази дейност са били добре представени във всички държави-членки. Италия е била държавата-членка с най-голям брой операции (над 40 % от всички операции по интеграция, финансирани в ЕС), което се дължи на това, че повечето италиански проекти на местно равнище са съчетавали приемането на лицата, които търсят убежище, с интеграцията на лицата, получили статут на закрила. Сравнително малък брой операции е установен в някои държави-членки, тъй като националната система за подпомагане, невключваща финансиране от ЕС, е оказала вече помощ на нуждаещи се лица, като бежанци.

Във всички области на подпомагане достъпът до заетост, включително образование, професионално обучение, придобиване на умения, дейности, насочени към насърчаване на самоизграждането, и всички необходими форми на подпомагане, е бил най-важната тема. В някои държави-членки значителна помощ е била предоставена и при жилищното настаняване чрез различни видове подпомагане. Признат факт е, че намирането на работа и жилище във възможно най-кратък срок след признаване на статута е важна предпоставка за бежанците и лицата, получили международна закрила, да бъде ускорена интеграцията им в обществото на приемащата страна. Медицинските и психологическите грижи, важна част от мерките за лицата, които търсят убежище, са били все така необходими и след признаването на статут на закрила. Накрая, добре подпомогнати са били операциите, насочени към участие и приспособяване към приемното общество и включване на последното.

Увеличено е било подпомагането на самоизграждането на бежанците и лицата, получили международна закрила, като ефективен начин за насърчаване на тяхната интеграция. Основната идея е да се даде възможност на бежанците да разберат собствения си икономически, социален, културен и дори политически потенциал, с цел да се интегрират в приемното общество и да създадат положителни ролеви модели.

Накрая, подобно на операциите, финансирани по дейността „Условия на приемане и подобряване на процедурата по предоставяне на убежище“, повечето проекти, финансирани по дейността „Интеграция“, са включвали няколко теми (подпомагане при настаняване, работа, социална, медицинска помощ и пр.). Те са били съчетани в пакети за интеграция с различни приоритети (заетост, комуникация между бежанците и местната общност; пряко подпомагане в конкретни ситуации, като настаняване, правна помощ и т.н.), като по този начин подпомагането на интеграцията е било съобразявано

с конкретното положение на засегнатите лица и с тяхното обкръжение чрез редица подходящи мерки.

Интеграция - Брой на приключените операции за периода 2005-2007 г.

	Подпомагане при жилищно настаняване/средства за съществуване	Медицински и психологически грижи	Социална помощ, подпомагане във връзка с административни формалности, правна и езикова помощ	Образование, професионално обучение, придобиване на умения	Други дейности, насочени към достъп до заетост	Други дейности, насочени към насърчаване на самоизграждателно	Дейности, позволяващи да се адаптират към обществото на съответната държава-членка	Дейности, насърчаващи участието в социалния и културния живот	Насърчаване на равните възможности за достъп и на равните условия при взаимодействието с институциите	ОБЩО ПРИКЛЮЧЕН И ОПЕРАЦИИ
Австрия	0	0	0	24	0	2	24	0	0	50
Белгия	0	11	5	3	1	1	4	0	0	25
България	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Кипър	0	0	3	3	0	0	0	3	0	9
Чешка република	8	1	4	9	3	3	4	1	0	33
Естония	0	0	1	0	0	0	0	0	10	11
Финландия	3	0	8	23	0	8	7	12	0	61
Франция	34	0	16	6	22	10	3	0	0	91
Германия	4	9	9	16	7	22	16	9	4	96
Гърция	3	2	8	5	4	0	4	0	0	26
Унгария	6	0	9	9	7	0	6	0	3	40
Ирландия	0	0	8	7	3	2	3	4	4	31
Италия	50	75	80	69	45	65	0	69	86	539
Латвия	1	2	1	0	2	1	2	1	5	15
Литва	3	2	7	10	6	0	4	6	0	38
Люксембург	0	0	1	3	0	0	0	0	0	4
Малта	5	0	1	0	0	0	0	0	0	6
Нидерландия	0	2	0	11	4	7	2	6	2	34
Полша	3	2	2	6	0	0	1	3	0	17
Португалия	0	0	1	2	0	1	0	1	1	6
Румъния	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Словакия	2	2	2	1	2	1	1	0	0	11
Словения	10	2	3	10	3	1	3	9	2	43
Испания	0	7	6	9	4	4	0	1	1	32
Швеция	0	9	6	3	9	4	6	4	3	44
Обединено кралство	1	0	0	2	2	1	0	0	3	9
ОБЩО ЕС	133	126	181	231	124	133	91	129	124	1272

2.5 Изпълнение на дейността „Доброволно завръщане“

С по-малко от 10 % от всички операции, финансирани от Фонда, дейността „Доброволно завръщане“ е била най-малко представената от всичките три дейности. Финансираните операции са спадали към следните категории: информация и консултации относно доброволното завръщане; информация за положението в държавата на произход или в предходното обичайно пребиваване; помощ при пътуване; подпомагане, включително финансово, за реинтеграция в държавата на произход или в предходното обичайно пребиваване; други дейности, улесняващи организацията и изпълнението на националните програми за доброволно завръщане.

Четири държави-членки не са изпълнили доброволно завръщане, но в държавите-членки, където тези операции са били подпомогнати, техният брой е нараснал значително в сравнение с първоначалния период на изпълнение (2000—2004 г.). По време на подготовката на програмите Комисията насърчаваше държавите-членки да включат дейността „Доброволно завръщане“. Важно е да се отбележи, че все повече неправителствени организации, работещи в помощ на лицата, които търсят убежище, са признавали, че ще е полезно на лицата, които търсят убежище и чиито заявления са били отхвърлени, да бъде предоставена помощ за реинтеграция в тяхната държава на произход, в добавка на дейностите за подпомагане на лицата, които търсят убежище, по време на процедурата по предоставяне на убежище и за насърчаване на интеграцията на признатите бежанци.

Измежду всички държави-членки Германия, с 45 % от всички операции в областта на доброволното завръщане в ЕС, е била държавата-членка, където това се е проявило най-отчетливо, тъй като повечето операции в областта на доброволното завръщане са били изпълнени като част от проекти, включващи две или всичките три дейности, допустими за финансиране от Фонда. Организацията изпълнителки са полагали усилия да предоставят на лицата, които търсят убежище и за които те се грижат, стабилни перспективи независимо от резултата от заявлението за убежище, било за интеграция в германското общество в случай на даване на статут на бежанец, било ако не са изпълнени условията за признаване, за ново начало в държавата на произход и във всеки случай — оказване на помощ до заминаването.

Операциите по доброволното завръщане са били най-трудните за изпълнение, тъй като те зависят от готовността на лицата, които търсят убежище, да се завърнат в своята държава на произход и да се откажат от по-добрия според тях живот в една благоденстваща приемаща страна. Но трудностите при изпълнението на доброволното завръщане може да са причината, поради която някои успешни финансирани операции са били оценени като добре обмислени и дори като иновационни. Такъв е бил случаят с най-успешния проект на Обединеното кралство за периода на програмиране 2005—2007 г., който е бил изпълнен в рамките на тази дейност. В някои държави-членки допълнителен фактор за успеха е било включването на Международната организация по миграция, било като организация изпълнител или като партньор.

Доброволно завръщане - Брой на приключените операции за периода 2005-2007 г.

	Информация и консултации относно доброволното завръщане	Обучение в подкрепа на реинтеграцията	Помощ при пътуване	Подпомагане, включително финансово, за реинтеграция в държавата на произход или на предходно обичайно пребиваване	Информация за положението в държавата на произход или на предходно обичайно пребиваване, която не е включена в колоната „Информация и консултации относно доброволното завръщане“	Дейности, улесняващи организацията и изпълнението на националните програми за доброволно завръщане	ОБЩО ПРИКЛЮЧЕНИ ОПЕРАЦИИ
Австрия	24	0	0	0	0	3	27
Белгия	3	2	0	1	0	0	6
България	1	0	0	0	0	1	2
Кипър	0	0	0	0	0	0	0
Чешка република	1	0	0	6	0	0	7
Естония	2	0	1	1	0	2	6
Финландия	1	0	0	0	0	0	1
Франция	1	2	4	2	0	7	16
Германия	40	23	9	27	23	5	127
Гърция	3	0	3	0	0	0	6
Унгария	1	0	1	1	1	0	4
Ирландия	2	0	1	1	0	1	5
Италия	3	3	3	3	3	0	15
Латвия	0	0	0	0	0	0	0
Литва	3	1	1	0	0	0	5
Люксембург	0	0	0	1	0	0	1
Малта	2	0	1	1	1	1	6
Нидерландия	3	0	0	0	2	1	6
Полша	0	0	2	2	0	0	4
Португалия	1	0	0	0	0	0	1
Румъния	0	0	0	0	0	0	0
Словакия	2	1	2	2	0	2	9
Словения	0	0	0	0	0	0	0
Испания	6	0	4	6	5	0	21
Швеция	0	1	0	2	0	2	5
Обединено кралство	1	1	1	1	0	1	5
ОБЩО ЕС	100	34	33	57	35	26	285

3. ЕФЕКТИВНОСТ, ЕФИКАСНОСТ И ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПРОГРАМИ ОТ 2005 ДО 2007 ГОДИНА

3.1 Ефективност

Резултатите, постигнати на равнището на операциите, са били в повечето държави-членки задоволителни в сравнение с очакваните. Все пак операциите по интеграцията са се оказали най-успешни, следвани от насочените към приемането на лицата, които търсят убежище, докато операциите по доброволното завръщане са довели до най-малко задоволителните резултати.

Основните причини някои операции да постигнат резултати, надхвърлящи очакваните, или да не ги постигнат, не са свързани с вида на съответната дейност (с изключение на доброволното завръщане), а по-скоро с външни фактори, по-специално с непредвидимостта на бежанските потоци. В резултат на това проекти за приемането на лицата, които търсят убежище, са могли през определена година с големи бежански потоци да обхванат по-голям брой хора от предвидения, а в друга година, когато бежанските потоци са били по-малки от очакваните, те са изоставали спрямо прогнозите.

Допълнителни обяснения за преизпълнението или неизпълнението на очакванията може да се открият в качеството на подготовката, управлението и организацията на проектите; в ясното разбиране на организацията изпълнител на характерните особености на конкретна група лица, които търсят убежище; в степента на партньорство с други организации и накрая в личната ангажираност на организаторите на проектите. Освен това степента, в която лицата, които търсят убежище, бежанците и лицата, получили други форми на закрила, са участвали в разработването и изпълнението на проектите, се е оказал значителен фактор за успеха или неуспеха.

Операциите по доброволното завръщане са срещнали различни проблеми. Тъй като много от лицата, които търсят убежище, и от получилите международна закрила, са положили големи усилия, за да дойдат в приемащата страна, те не са били заинтересовани да се завърнат, въпреки разпространената информация относно възможностите за завръщане и помощта. Възпиращите обстоятелства в някои държави на произход може също да са ги спирани да поискат помощ за завръщане.

На равнището на националните програми степента на постигане на очакваните резултати е била най-различна: целите, поставени в началото на програмите, не са били докрай постигнати в някои държави-членки, но са били надхвърлени в други. Изпълнението на националните стратегии се е оказало доста успешно за условията на приемане на лицата, които търсят убежище, по-малко успешно за интеграцията на бежанците, а що се отнася до доброволното завръщане, изпълнението на стратегиите е било под очакванията, с изключение на Обединеното кралство.

Въпреки направената оценка, че други дейности или мерки, различни от финансираните, нямаше да бъдат по-ефективни, всеобщо признато е, че е било възможно проектите да бъдат дори още по-ефективни. Засилването на сътрудничеството и на обмена на знания и опит между организациите изпълнителки би създавало възможност за полезно взаимодействие и обединяване на ресурсите, помагайки да се избегне евентуално дублиране. Операциите за доброволно завръщане биха могли да се направят по-ефективни чрез развитие на контактите с партньори от държавите на произход, обучение на персонала или обмен на най-добри практики между държавите-членки.

Що се отнася до планирането и управлението на проектите, по-ефективно би било да се подпомагат дългосрочни проекти или да се използват резултатите от предходни проекти, отколкото да се започват нови инициативи. Административното натоварване на организациите изпълнителки на проекти е посочено като пречка за ефективното изпълнение на проектите, така че то следва да бъде преразгледано.

3.2 Ефикасност

Ресурсите, необходими за изпълнението на проектите, са оценени по принцип като достатъчни. По време на процедурата на подбор, провеждана в държавите-членки, за оценка на бюджета на предложенията са използвани съответните специализирани познания, като по този начин се гарантира, че очакваните разходи ще са реалистични, а предоставените ресурси — достатъчни за избраните проекти. В някои държави-членки обаче съфинансирането на проектите от националния бюджет, допълващо финансирането от ЕС, е било затруднено или дори напълно е липсвало в резултат на бюджетните ограничения; това е довело до много трудни ситуации за малките и средните организации.

Своевременното предоставяне на средствата е било по-малко задоволително. Отчетено е, че средствата са били предоставяни на организациите изпълнителки по-късно от очакваното; причината е, че всички разпоредби на ЕС са били налице една година след началото на периода на програмиране, но също и националните забавяния. В резултат подписването на договорите и първите плащания след тяхното подписване с организациите изпълнителки са били забавени и това е довело до отрицателни последици в известен брой държави-членки. В някои случаи закъсненията са били причинени от отменяне на проекти или на части от проекти, докато в други случаи организациите са били принудени да заемат средства, за да започнат да действат. По подобен начин, при изпълнението на проекта времето между първото и следващите плащания е било сметено за твърде дълго от организациите изпълнителки, а ресурсите на организациите са били твърде ограничени, за да извършват всички дейности през този период.

Разходите, извършени за постигане на резултатите от проектите, изглеждат приемливи. Когато тази оценка се е основавала на сравнения с други финансови инструменти или източници на финансиране, или е била извършена на базата на известни единични цени, е било установено, че проектите са били също толкова или дори по-ефикасни, от подобни проекти, финансирани с други ресурси. Така например в Обединеното кралство Националната одитна служба е заключила, че средните разходи по един мащабен проект за доброволно завръщане са били значително по-ниски от тези за принудително екстрадиране и са довели до по-добри резултати, тъй като са дали възможност за реинтеграция в държавата на произход въз основа на потребностите.

Остават обаче възможности за подобрение. На проектно равнище при някои разходи за техническа помощ, управленчески разходи, работни групи, семинари, кръгли маси и пр. е било възможно да се направят икономии. Докато в някои случаи се е считало, че разходите за персонал трябва да се поддържат минимални, възниквал е въпросът дали тези разходи може да се запазят ниски, когато се използват доброволци. Въпреки високата степен на своята ангажираност, служителите, работещи на доброволни начала, може невинаги да имат време и възможност да се посветят изцяло на изпълнението на проектите, което е необходимо условие, за да бъдат последните успешни.

По отношение на програмите като цяло, допълнителни икономии биха могли да се постигнат чрез намаляване на административните задачи, възложени на националните

органи, които отговарят за изпълнението на програмата, и на изискванията за докладване към организациите изпълнителки, които в повечето случаи са били сметени за особено тежки. В някои случаи възлагането на обществени поръчки вместо субсидирането на проектите би могло да бъде друга възможност за намаляване на разходите по програмата. Накрая, повече сътрудничество между проектите, по-дългосрочни проекти и, когато е уместно, по-големи (в бюджетно отношение) проекти биха дали възможност за по-ефикасно използване на наличните ресурси.

3.3 Допълняемост и европейска добавена стойност

Използването на Европейския бежански фонд през периода 2005—2007 г. се е оказало допълващо националното финансиране. Имало е много ограничен брой случаи, когато проектите са могли да бъдат финансирани чрез национално подпомагане. Освен това Фондът нито в един момент не е заместил финансирането от други европейски фондове, като Европейския социален фонд и програмата EQUAL. Поради това само малък брой, ако изобщо има такива, от всичките 1 403 финансирани проекта щяха да бъдат изпълнени, ако го нямаше Европейския бежански фонд.

В поканите за представяне на предложения държавите-членки са включвали текстове, според които проектите, които вече са били финансирани от национални или от други европейски ресурси, не могат да бъдат финансирани от Европейския бежански фонд. На практика държавите-членки са приложили различни стратегии, за да осигурят допълняемост на Фонда. Фондът е бил използван или като допълнение към националните ресурси, с оглед да бъде увеличен обемът на съществуващите проекти и дейности; или като допълнение към финансовите дейности, свързани със съществуващи проекти, но от различен вид, без да се увеличава непременно броят на проектите; или, напълно отделно от други инструменти за финансиране, за финансиране на проекти от нов тип, съдържание или обем, сред които иновационни проекти, които не са взети предвид в други схеми на субсидиране.

4. ПОСЛЕДИЦИ И ВЪЗДЕЙСТВИЯ НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПРОГРАМИ ОТ 2005 ДО 2007 ГОДИНА

По предварителна оценка 1 403-те финансирани проекта са предоставили директни ползи за лица от целевите групи с общ брой над 350 000 души. От тях 26 200 лица са се върнали в своята държава на произход в резултат на схеми за доброволно завръщане. Освен лицата от целевите групи, повече от 6 500 лица, принадлежащи към организациите изпълнителки на проекти, са получили подпомагане от Фонда, например за обучение или чрез назначаването на допълнителен персонал. Това са забележителни постижения, като се имат предвид сравнително ограничените ресурси на Фонда (около 50 млн. EUR годишно).

Освен непосредствените резултати от проектите, значителни въздействия на национално равнище са били констатирани в следните области:

4.1 Подобряване на условията на приемане и процедурите по предоставяне на убежище в държавите-членки

В повечето от държавите-членки, които се присъединиха към Европейския съюз от 2004 г., както и в други държави-членки, проектите са допринесли в частност за обновяването или разширяването на приемни центрове за лицата, които търсят убежище, или за качеството на услугите, които те предлагат на тези лица. Тъй като във въпросните центрове по принцип се настаняват всички лица, които търсят убежище в

тези държави-членки, резултатът е бил общо подобряване на условията на приемане на национално равнище. Освен това в Латвия са били създадени условия за временно приемане в случай на внезапен бежански поток.

В Нидерландия, където една-единствена организация отговаря за приемането на лица, които търсят убежище, осведомеността относно социалната сигурност е била повишена чрез мащабен проект във всички места на приемане. В много от тях в резултат на това живеещите там са били обучени за по-голяма издръжливост и във всички места са били получени информационни материали.

По подобен начин във Франция „приемни платформи“, управлявани от неправителствени организации в повечето региони, са предоставили на лицата, които търсят убежище в цялата страна, редица качествени услуги, които са били поддържани въпреки големите бежански потоци през периода на изпълнение 2005—2007 г. В Испания почти половината от лицата, които търсят убежище, са се възползвали от услуги, като се почне от подобрени условия на приемане до медицинска/психологическа помощ, правна помощ и задоволяване на основните потребности.

Специално внимание е било отделено на уязвимите групи в няколко държави-членки със значителни резултати на национално равнище. В Италия са били създадени специални процедури за приемане. В Австрия и Белгия на цялата територия е била предоставена психологическа помощ. Кипър е създал звено „Грижи при изтезание“. В Белгия, Франция и Португалия организациите изпълнители са започнали да задоволяват специфичните потребности на непридружени лица, ненавършили пълнолетие, за които е имало сведения, че не са били полагани адекватни грижи от съществуващите схеми.

В някои държави-членки, като България, Германия, Словакия и Испания, правната помощ за лицата, които търсят убежище, се е подобрила на национално равнище в резултат на изпълнението на програмите. В Германия например от проектите в тази област са се възползвали приблизително една трета от всички лица, които търсят убежище.

Поради сравнително ниския брой на операциите във връзка с процедурите по предоставяне на убежище, въздействията в тази област са били по-ограничени. Няколко операции са били осъществени в Кипър. В Австрия на цялата територия е въведена система за управление на качеството на процедурите по предоставяне на убежище. В Полша е била създадена база данни с информация относно държавите на произход. В Словения е било финансирано създаването на система „Евродак“ и на система за изготвяне на идентификационни карти, както и на регистър на търсещите убежище. Обединеното кралство е назначило в Италия служител за връзка по въпросите за предоставяне на убежище, който ефективно е управлявал отношенията между двете държави-членки по силата на Регламента Дъблин.

4.2 Подобрена интеграция на бежанците в обществото на държавите-членки

Въздействията върху интеграцията на бежанците на национално равнище са били по-слабо изразени и са, както изглежда, характерни за някои държави-членки. Във Франция например значението на проектите за интеграция е нараснало и от тях са се възползвали около 9 % от всички бежанци, с ударение върху достъп до независимо настаняване заедно със социално подпомагане като първа стъпка към достъп до пазара на труда. Във Финландия, където интеграцията на бежанците се е превърнала във важна тема за политически дебати, са разработени модели за интеграция на местно равнище и

при участието на основното население, приятелско подпомагане от по-ранни имигранти и услуги, предоставени съвместно от неправителствените организации и общините, които имат потенциала да окажат въздействие на национално равнище, при условие че бъдат изпълнени в голям мащаб. В Кипър проектите са повишили осведомеността на широката общественост по проблемите на бежанците, като са насърчили мултикултурния характер и многообразието. За значителни въздействия на проектите за интеграция се съобщава също в Ирландия и Латвия.

4.3. Нарастване на броя на доброволно завърналите се лица от целевите групи

Като най-слабо представено от всичките три дейности, именно при доброволното завръщане въздействията на национално равнище са най-малки. В Обединеното кралство от една голяма програма за доброволно завръщане са се възползвали 11 262 лица — значителен брой на национално равнище. В Люксембург доброволното завръщане, изпълнено за първи път с подкрепата на Европейския бежански фонд, е довело до 10 % увеличаване на броя на доброволно завърналите се след няколко години спад; това се е дължало на индивидуално ориентирани интервюта, което е новост. В Унгария самото съществуване на доброволното завръщане се е разглеждало като резултат от програмата, а в Малта за първи път е могла да бъде създадена система за подпомагане на доброволното завръщане. В Словакия Фондът е дал възможност да се започне сътрудничество с държавите на произход в помощ на доброволното завръщане и е предоставил за първи път финансово подпомагане на лицата, които търсят убежище.

4.4 Разработване на мерки по политиката в областта на предоставяне на убежище, включително принос към развитието на общата европейска система за даване на убежище

Въпреки че никой проект не е включвал разработването на мерки по политиката в областта на предоставяне на убежище, някои специфични, често пъти косвени, въздействия в тези области са се проявили в някои държави-членки.

В Португалия проекти за подобряване на условията на приемане на лицата, които търсят убежище, са били взети предвид при работата върху измененията, необходими за адаптиране на националното законодателство към европейската директива относно минималните стандарти за приемането. В Белгия, където са били приети три важни закона относно процедурата по предоставяне на убежище и приемането на лица, които търсят убежище, Фондът е изиграл съществена роля за информиране относно новите правни разпоредби и за обучаване на заинтересованите страни за тяхното правилно изпълнение. В Люксембург продължаващата подкрепа за проекти, изпълнени от една неправителствена организация, са засилили нейното лобиращо действие и така са улеснили одобрението от Парламента на нов закон относно убежището и субсидиарната закрила.

Във Финландия проекти за подобряване на качеството на системите за приемане и за интеграция на бежанците са дали нови образци, които са привлекли вниманието и интереса на други държави-членки на ЕС. Италианският служител за връзка по въпросите на предоставяне на убежище, назначен от Обединеното кралство, също е събудил интерес от страна на други държави-членки. Накрая в Естония, в резултат от проекти за интеграцията на бежанци Министерството по социалните въпроси е въвело изменения в закона за социалните грижи.

4.5 Други въздействия, свързани поне отчасти с изпълнението на програмите

Изпълнението на проекти, финансирани от Европейския бежански фонд, е довело до осезаеми, трайни последици за организациите изпълнители на проекти, изразяващи се в увеличаване на опита, квалификацията и капацитета на институциите, както и за управлението на средствата и проектите; сътрудничеството и работата в мрежа с други организации, както на национално равнище, така и с други държави-членки; признание от страна на националните органи като партньори по въпросите, свързани с лицата, които търсят убежище, и бежанците.

Неправителствените организации не само са развили сътрудничеството помежду си, но и сътрудничеството между правителствените и неправителствените организации по въпросите на предоставянето на убежище и бежанците се е развило в резултат от изпълнението на програмите.

На равнището на правителствените организации се е подобрило качеството на работа, нараснала е осведомеността относно потребностите на лицата, които търсят убежище, и бежанците, институциите, отговарящи за политиката в областта на предоставянето на убежище, са подобрили начина си на работа и са се възползвали от достъпа до информация от първа ръка относно лицата, които търсят убежище, и бежанците, както и относно клопките и критичните точки на политиката в областта на предоставянето на убежище. По-добро съгласуване между институциите е било постигнато в няколко държави-членки (Полша, Испания и Словакия). В Италия изпълнението на проектите на общинско равнище е оптимизирало изпълнението на разпоредбите относно предоставянето на убежище на национално равнище. В Белгия чрез съсредоточаване на помощта върху тематични области от значение на равнището на ЕС се е подобрила последователността и концентрацията върху действия, извършвани на различни правителствени равнища.

5. ОЦЕНКА НА ПРОГРАМИТЕ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПОДОБРЕНИЕ ОТ ОТГОВОРНИТЕ ОРГАНИ И ОРГАНИЗАЦИИТЕ ИЗПЪЛНИТЕЛКИ

Като част от националните доклади за оценка отговорните органи в държавите-членки, от една страна, и организациите изпълнители на проекти, от друга, бяха приканени да дадат своята оценка на програмата на Европейския бежански фонд и да направят предложения за подобрене.

Както отговорните органи, така и организациите изпълнители изразиха, общо взето, задоволство от Европейския бежански фонд, който те считат за един наистина полезен инструмент за подобряване на условията на приемане на лицата, които търсят убежище, и за интеграция на лицата, получили статут на закрила, както и в подкрепа на усилията, полагани в държавите-членки за спазване на достиженията на правото на Общността в областта на политиката за предоставяне на убежище. Те считат също така, че обхватът от мерки, допустими за подпомагане, е адекватен и че след приключване на програмите те са успели да постигнат значими резултати по отношение на целите, поставени от Фонда.

Отговорните органи и организациите изпълнители направиха някои предложения за подобрене. Най-важната препоръка се отнасяше до намаляване на наложените им административни изисквания. Предлага се намеса в някои области, свързани с управлението на програмата: намаляване на исканията за документи на етапа на избор на проекти; опростяване на правилата за допустимост и на механизмите за проверки и надзор; облекчаване на изискванията за финансова отчетност; намаляване на изискванията за докладване. В този контекст организациите изпълнители считат, че

излишната документация и систематичното писане на доклади за напредъка обременяват организациите при изпълнението на техния проект и изискват непропорционален обем работа в ущърб на съдържанието и дейностите на проекта. Това обаче се отнася до национални разпоредби, които може да надхвърлят обсега на европейските изисквания.

Втората препоръка се отнася до своевременното одобрение на програмите през първата година на изпълнение и своевременните разплащания. В случай на късно одобрение държавите-членки не са успявали да спазват собствения си график, а на организациите изпълнителки са липсвали средства в етапа на стартиране на проекта, когато те са най-необходими. Финансовите потоци не бива да се бавят и при изпълнението и приключването на проектите.

Повече гъвкавост може да се осигури и при изпълнението на програмите и проектите. На отговорните органи би могло да се разреши да изменят в приемливи граници бюджета и евентуално съдържанието на мерките, спазвайки същевременно стриктно принципа на допълняемост, което ще им даде повече свобода в ежедневното управление. На равнището на проектите на организациите изпълнителки може да бъде предоставена повече гъвкавост да пренасочват ресурси между темите на проектите или между годините на тяхното изпълнение.

Накрая, както отговорните органи, така и организациите изпълнителки на проекти подчертаха, че по-интегрираното и по-ефективно сътрудничество между държавите-членки и между организациите изпълнителки може да има положителни последици и за тях, и за целевите групи. По-специално, създаването на схеми за сътрудничество, при които знанията и най-добрите практики ще протичат свободно между държавите-членки, ще бъде много полезно за планирането и изпълнението на дейностите в областта на предоставянето на убежище и бежанците.

Тези схеми ще подпомогнат да бъде установен режим за улеснен обем на опит и най-добри практики с дейците от публичните организации и организациите на гражданското общество в цяла Европа.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Общата картина на изпълнението на Европейския бежански фонд през периода 2005—2007 г. е задоволителна. Организациите изпълнителки на проекти и националните органи, отговорни за изпълнението на националните програми, са имали възможност да се опрат на опита, придобит от първия период на изпълнение на Фонда (от 2000 до 2004 година), и да постигнат дори още по-добри резултати. Освен постиженията на всички финансирани проекти, значителни въздействия бяха констатирани на национално равнище, в съпоставка с основните цели на политиката, поставени за Фонда. Въпреки че има все още какво да се подобрява, след два периода на изпълнение Европейският бежански фонд е понастоящем солидно установен като част от общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“, като полезен инструмент за европейско финансиране в помощ на изпълнението на

достиганията на правото на Общността в областта на политиката на предоставяне на убежище.

От многобройните препоръки, оформили се в резултат на оценката, по отношение на финансираните дейности и механизмите за изпълнение, известен брой бяха вече изпълнени в третия етап на Фонда (от 2008 до 2013 година), който понастоящем се осъществява в по-широкия контекст на общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“. Така например Комисията е издала редица насоки за изясняване на правните изисквания в различни области (правила за допустимост, програмиране, отчитане, приключване на програми и пр.), с оглед да бъдат финансирани практически решения и тя вече е провеждала редовно обмен с държавите-членки по различни въпроси на изпълнението след старта на новите програми; това се оценява високо от държавите-членки. Допълнително ще бъдат обсъдени всички препоръки в контекста на широкия дебат по предложенията, които Комисията се очаква да направи за периода след 2013 г..