

IV

(Zawiadomienia)

ZAWIADOMIENIA INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 3/2007

dotyczące zarządzania Europejskim Funduszem na rzecz Uchodźców
(2000–2004) wraz z odpowiedziami Komisji

(przedstawione na mocy art. 248 ust. 4 akapit drugi Traktatu WE)

(2007/C 178/01)

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>	<i>Strona</i>
STRESZCZENIE	I–VIII	3
WSTĘP	1–16	3
Wprowadzenie	1	3
Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców	2–9	3
Zestawienie głównych zmian wprowadzonych w ERF II względem ERF I	10–13	4
Zakres i cele kontroli oraz podejście kontrolne	14–16	5
CZY PODZIAŁ ŚRODKÓW POMIĘDZY PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE BYŁ PRAWIDŁOWY?	17–25	5
Podstawa podziału środków	17–19	5
Dane statystyczne, które służyły za podstawę przyznawania środków, były niekompletne i niewiarygodne	20–22	6
Różnice w interpretacji występujące między państwami członkowskimi zniekształcają podstawę przydziału środków	23	6
Rewizja uprzednio zatwierdzonych danych nie była w pełni uwzględniana przy kolejnych podziałach środków lub nie była odpowiednio udokumentowana	24–25	6
CZY KOMISJA I PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE PRAWIDŁOWO ZARZĄDZAŁY FUNDUSZEM?	26–39	7
Przepisy wykonawcze do ERF zostały opublikowane z opóźnieniem	26	7
Niska efektywność procedury przyznawania środków	27–33	7
Różne interpretowanie przez państwa członkowskie zasad obowiązujących w zakresie ERF	34–36	8
Pozytywne przykłady zarządzania ERF	37	8
Niewystarczające rezultaty monitorowania i działań zaradczych prowadzonych przez Komisję	38–39	8

	<i>Punkt</i>	<i>Strona</i>
JAKI BYŁ WPŁYW ERF NA KRAJOWE DZIAŁANIA W OBSZARZE AZYLU?	40–44	9
WNIOSKI	45–50	9
ZALECENIA	51–54	10
Załącznik I — Porównanie przepisów wspólnotowych dotyczących Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców w okresie 2000–2004 (ERF I) i w okresie 2005–2010 (ERF II)		11
Załącznik II — Podział środków pomiędzy państwa członkowskie (2000–2004)		15
Załącznik III — Procedura przyznawania państwom członkowskim tymczasowych kwot w ramach ERF		16
Odpowiedzi Komisji		19

STRESZCZENIE

I. Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (zwany dalej ERF lub Funduszem) został ustanowiony we wrześniu 2000 r. na początkowy okres pięciu lat upływający w 2004 r., a jego finansowa kwota referencyjna wynosiła 216 mln euro. Jego utworzenie przypadło na czas zwiększonej aktywności UE w szybko zmieniającym się obszarze azylu i imigracji.

II. Celem ERF było wspieranie państw członkowskich i zachęcanie ich do podejmowania działań związanych z przyjmowaniem uchodźców i wysiedleńców oraz ponoszenia skutków tych działań. Zarządzanie Funduszem było dzielone między Komisję i państwa członkowskie. Na Komisji spoczywała ogólna odpowiedzialność za prawidłowe funkcjonowanie Funduszu, państwa członkowskie odpowiadały zaś za realizację konkretnych działań. Działania finansowane z Funduszu były podzielone na trzy grupy: dotyczące warunków przyjęcia, integracji oraz repatriacji uchodźców i wysiedleńców.

III. Trybunał przeprowadził kontrolę zarządzania Europejskim Funduszem na rzecz Uchodźców w pierwszej fazie jego istnienia (lata 2000–2004), ze szczególnym uwzględnieniem następujących kwestii:

- Czy podział środków pomiędzy państwa członkowskie był prawidłowy?
- Czy zarządzanie funduszem przez Komisję i państwa członkowskie było prawidłowe?
- Jaki był wpływ ERF na krajowe działania w obszarze azylu?

IV. Podział środków oparty był zasadniczo na liczbie obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców w rozumieniu ERF, którzy znajdowali się na terytorium państw członkowskich. Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich (Eurostat) odpowiadał za gromadzenie otrzymywanych od państw członkowskich danych statystycznych w obszarze azylu. Ponieważ nie było jednolitych definicji grup docelowych określonych w zasadach obowiązujących w zakresie ERF, państwa członkowskie stosowały różne interpretacje. W konsekwencji środki z ERF nie były przyznawane w sposób spójny, porównywalny i wiarygodny. W wyjściowych danych statystycznych wykryto poważne rozbieżności. W niektórych przypadkach dane zmieniano w związku z ewolucją prawodawstwa państw członkowskich w kierunku większej harmonizacji.

V. Cała procedura rocznego przyznawania kwot była uciążliwa, a jej efektywność wątpliwa.

VI. Całkowitą odpowiedzialność za zarządzanie projektami i ich administrację ponosiły państwa członkowskie, Komisja zaś miała za zadanie dopilnować, aby dysponowały one sprawnymi systemami zarządzania i kontroli. Chociaż Komisja wykrywała niedociągnięcia i podejmowała działania naprawcze, nie wszystkie problemy wykryte w państwach członkowskich zostały rozwiązane.

VII. Kontrola Trybunału wykazała, że niektóre przepisy obowiązujące w zakresie ERF I, w szczególności zasady kwalifikowalności, umożliwiały różną interpretację. Trybunał zaleca, biorąc pod uwagę swoje ustalenia i zmiany już wprowadzone w ERF II, podjęcie odpowiednich działań, aby w przyszłości ERF był jaśniejszy i precyzyjniej ukierunkowany.

VIII. W odniesieniu do wpływu ERF na finansowanie krajowe dane były ograniczone tak po stronie państw członkowskich, jak i Komisji. W świetle skontrolowanych projektów odnotowano pewne pozytywne zmiany w działaniach krajowych, zasadniczo w zakresie testowania projektów innowacyjnych i integrowania ich wyników ze strategiami krajowymi.

WSTĘP

program wyznaczający wytyczne polityczne i cele operacyjne, włącznie z ustanowieniem wspólnego europejskiego systemu azylowego.

Wprowadzenie**Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców**

1. Traktat z Amsterdamu przewiduje stopniowe ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości ⁽¹⁾. Na mocy tego postanowienia Rada Europejska uzgodniła w październiku 1999 r. na szczycie w Tampere (Finlandia) kompleksowy

2. Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (zwany dalej ERF lub Funduszem) został ustanowiony we wrześniu 2000 r. na początkowy okres pięciu lat upływający w 2004 r. ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Artykuł 61 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską ze zmianami wprowadzonymi przez Traktat z Amsterdamu.

⁽²⁾ Decyzja Rady 2000/596/WE z dnia 28 września 2000 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (Dz.U. L 252 z 6.10.2000).

3. Celem ERF było „utrzymanie równowagi w staraniach państw członkowskich odnoszących się do przyjmowania i ponoszenia konsekwencji wynikających z przyjmowania uchodźców i wysiedleńców”⁽¹⁾. Miał on opierać się na zasadzie solidarności między państwami członkowskimi i zapewnić równy podział obciążeń pomiędzy nimi.

4. Fundusz miał wspierać działania prowadzące do stworzenia odpowiednich warunków przyjęcia, jak i integracji uchodźców i wysiedleńców w społeczeństwie państwa członkowskiego. Ponadto z ERF miały być przyznawane środki na pomoc

uchodźcom i wysiedleńcom w zakresie repatriacji, w tym w podejmowaniu świadomej decyzji dotyczącej powrotu do swego kraju pochodzenia.

5. Przyznana na ERF finansowa kwota referencyjna wynosiła 216 mln euro. Ostateczne środki wyniosły 243 mln euro, w tym 49 mln euro przewidziane na finansowanie środków nadzwyczajnych, których nie wykorzystano. Do końca grudnia 2006 r. według szacunków Komisji wypłacono 141 mln euro. Poniższa tabela przedstawia podział środków i zobowiązań w latach 2000–2004.

Środki i zobowiązania w latach 2000–2004

(w mln euro)

	2000–2004		2004		2003		2002		2001		2000	
	Środki	Zobowiązania	Środki	Zobowiązania	Środki	Zobowiązania	Środki	Zobowiązania	Środki	Zobowiązania	Środki	Zobowiązania
Wydatki administracyjne ERF	3,64	2,19	0,66	0,12	0,73	0,65	0,73	0,53	0,81	0,21	0,72	0,67
Wydatki operacyjne ERF	189,02	189,00	42,27	42,27	42,27	42,27	45,08	44,99	34,19	34,19	25,28	25,28
Wydatki administracyjne ERF na środki nadzwyczajne	0,96	(*)	0,16	(*)	0,18	(*)	0,18	(*)	0,20	(*)	0,23	(*)
Wydatki operacyjne ERF na środki nadzwyczajne	49,03	(*)	9,82	(*)	9,82	(*)	9,82	(*)	9,80	(*)	9,78	(*)
Łącznie	242,65	191,19	52,91	42,39	53,00	42,92	55,81	45,52	45,00	34,40	36,01	25,95

(*) Środki przewidziane na działania w sytuacjach nadzwyczajnych i niewykorzystane w latach 2000–2004.

Źródło: System rachunkowości Komisji Europejskiej.

6. Zarządzanie ERF było dzielone⁽²⁾ pomiędzy Komisję (Dyrekcję Generalną ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa — DG JLS) i państwa członkowskie. Na Komisji spoczywała ogólna odpowiedzialność za prawidłowe funkcjonowanie Funduszu, państwa członkowskie odpowiadały zaś za zarządzanie konkretnymi działaniami. Każde państwo członkowskie wyznaczyło krajowy organ, który utrzymywał łączność z Komisją i był odpowiedzialny za wybór indywidualnych projektów, zarządzanie finansami i administrowanie projektami.

7. Grupy docelowe ERF obejmowały obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców mających status uchodźcy w rozumieniu konwencji genewskiej⁽³⁾, jak i osoby objęte ochroną międzynarodową lub tymczasową. Osoby ubiegające się o uzyskanie statusu uchodźcy oraz osoby, których prawo do ochrony tymczasowej podlega aktualnie sprawdzeniu w państwie członkowskim, także były objęte ERF.

⁽¹⁾ Motyw 2 decyzji 2000/596/WE.

⁽²⁾ W rozumieniu art. 53 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248 z 16.9.2002).

⁽³⁾ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, Genewa, 28 lipca 1951 r., Organizacja Narodów Zjednoczonych, Serie Traktatowe, tom 189, str. 137. Przyjęta dnia 28 lipca na konferencji pełnomocników do statusu uchodźców i bezpaństwowców ONZ zebranej na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego 429 (V) z dnia 14 grudnia 1950 r., która weszła w życie dnia 22 kwietnia 1954 r., zgodnie z art. 43.

8. Według danych DG JLS liczba osób ubiegających się o azyl, uchodźców i osób korzystających z ochrony wynosiła w 1996 r. ok. 303 000, w 1999 r. wzrosła do 475 000 i spadła do 374 000 w 2003 r.

9. Pomoc wspólnotowa udzielana była przez Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców w trybie współfinansowania. Wkład finansowy w ramach współfinansowania sięgał maksymalnie 50 % całkowitego kosztu działania. Wkład ten został zwiększony do maksimum 75 % w przypadku krajów objętych Funduszem Spójności. Płatności — których na rzecz państw członkowskich dokonywała Komisja — miały formę prefinansowania, płatności okresowych oraz końcowych.

Zestawienie głównych zmian wprowadzonych w ERF II względem ERF I

10. Po pierwszej fazie programu rozpoczęła się faza druga (ERF II), obejmująca lata 2005–2010⁽⁴⁾.

11. Poniższe porównanie uwidacznia jedynie największe różnice między ERF I i ERF II. Nie jest to analiza ani ocena tych zmian. Szczegółowe porównanie ERF I i ERF II znajduje się w załączniku I.

⁽⁴⁾ Decyzja Rady 2004/904/WE z dnia 2 grudnia 2004 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na okres 2005–2010 (Dz.U. L 381 z 28.12.2004). Dania nie bierze udziału w ERF.

Cele i zadania:

- Cele pozostają takie same.
- Czas trwania ERF II wynosi sześć lat (ERF I trwał pięć lat).
- Definicja grup docelowych nie uległa zasadniczym zmianom.
- ERF II wprowadza programowanie wieloletnie w okresach trzyletnich.
- ERF II bardziej szczegółowo opisuje działania (przyjęcie, integracja, dobrowolny powrót), zezwalając także na łączenie wszystkich trzech rodzajów działań.
- W przypadku ERF II działania wspólnotowe kładą nacisk na działania o charakterze ponadnarodowym lub działania przeprowadzane w interesie Wspólnoty jako całości.

Przepisy dotyczące wykonania i zarządzania:

- Zarządzanie ERF nadal jest dzielone. Podział obowiązków między Komisję i państwa członkowskie został bardziej szczegółowo opisany w ERF II.
- Kryteria wyboru nie uległy zmianie.
- Terminy składania odpowiedniej dokumentacji zostały wydłużone.
- Podział środków opiera się w dalszym ciągu głównie na danych statystycznych dotyczących uchodźców i osób ubiegających się o azyl.

Zarządzanie i nadzór nad finansami:

- W ERF II wkład finansowy w ramach współfinansowania nadal sięga 50 % (75 % w przypadku krajów objętych Funduszem Spójności). Wkład ten może zostać podwyższony do 60 % w przypadku działań o charakterze szczególnie nowatorskim.
- Terminy i wymagania dotyczące płatności są dokładniej wskazane w przypadku ERF II.
- Pierwsza transza prefinansowania nadal wynosi 50 % całkowitej kwoty współfinansowania z ERF, natomiast druga może sięgać maksymalnie 50 % (zamiast 30 %, jak w ERF I).
- W ERF II wymagane jest przeprowadzenie kontroli obejmujących co najmniej 10 % całkowitych wydatków kwalifikowalnych; w przypadku ERF I kontrole dotyczyły 20 % wydatków.

Monitorowanie, ocena i sprawozdania:

- Komisja we współpracy z państwami członkowskimi jest zobowiązana do regularnego monitorowania działań ERF II.
- Zakres obowiązków związanych z oceną ERF II został zwiększony; ERF II ma być regularnie poddawany ocenie Komisji we współpracy z państwami członkowskimi w celu określenia trafności, skuteczności i wpływu realizowanych działań.

12. Na podstawie przeglądu zasad ERF II stwierdzono, że zalecenia przedstawione w niniejszym sprawozdaniu nie zostały uwzględnione w ERF II.

13. Komisja zaproponowała także przyjęcie programu ramowego na okres 2007–2013, który obejmowałby ERF.

Zakres i cele kontroli oraz podejście kontrolne

14. Trybunał przeprowadził kontrolę w zakresie zarządzania Europejskim Funduszem na rzecz Uchodźców w pierwszej fazie istnienia tego funduszu (lata 2000–2004). Celem kontroli było uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy podział środków pomiędzy państwa członkowskie był prawidłowy?
- Czy zarządzanie funduszem przez Komisję i państwa członkowskie było prawidłowe?
- Jaki był wpływ ERF na krajowe działania w obszarze azylu?

15. W ramach tej kontroli oraz kontroli do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2003 i za rok 2004 ⁽¹⁾ skontrolowano właściwe jednostki Komisji (DG JLS i Eurostat) w Brukseli i Luksemburgu. Ponadto przeprowadzono wizyty kontrolne w krajowych organach i u beneficjentów końcowych w następujących państwach członkowskich: Austrii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Niemczech, Szwecji, Włoszech i Zjednoczonym Królestwie.

16. Zgodnie z przepisami obowiązującymi w zakresie ERF ⁽²⁾ Komisja powinna była przedłożyć sprawozdanie końcowe Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do dnia 1 września 2005 r. Trybunał nie mógł uwzględnić wyników sprawozdania końcowego, ponieważ zostało ono sfinalizowane po zakończeniu przeprowadzanej przez Trybunał kontroli.

CZY PODZIAŁ ŚRODKÓW POMIĘDZY PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE BYŁ PRAWIDŁOWY?**Podstawa podziału środków**

17. Środki ERF były rozdzielane co roku i składały się z niewielkiej kwoty stałej oraz dużej kwoty zmiennej. Wysokość kwoty stałej zmalała z 500 000 euro na państwo członkowskie w 2000 r. do 100 000 euro w 2004 r.

⁽¹⁾ Rozdział 6, str. 200–202 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2003 (Dz.U. C 293 z 30.11.2004); rozdział 6, str. 165–166, 176 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2004 (Dz.U. C 301 z 30.11.2005).

⁽²⁾ Artykuł 20 decyzji 2000/596/WE.

18. Zmienna część rocznej kwoty była przyznawana państwom członkowskim proporcjonalnie do liczby obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców przyjętych ⁽¹⁾ w ciągu trzech lat poprzedzających rok rozpoczęcia programu. 65 % tej kwoty opierało się na liczbie osób ubiegających się o azyl, a 35 % — na liczbie uchodźców ⁽²⁾. Podział środków na lata 2000–2004 przedstawiono w załączniku II, a opis procedury przyznawania środków znajduje się w załączniku III.

19. Podstawą obliczenia zmiennej części przyznawanej rocznej kwoty były najbardziej aktualne dane ustalone przez Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich (Eurostat) ⁽³⁾, uzyskane z państw członkowskich.

Dane statystyczne, które służyły za podstawę przyznawania środków, były niekompletne i niewiarygodne

20. W decyzji Rady ustanowiono okres przejściowy, w którym — w przypadku niekompletności statystyk z Eurostatu — można było posłużyć się danymi dostarczonymi przez państwa członkowskie. Ten okres przejściowy powinien być dotyczyć jedynie ERF w latach 2000 i 2001, ale został przedłużony na lata 2002 i 2003.

21. Dopiero w 2005 r., po kilku latach prac przygotowawczych, Komisja przedstawiła wniosek legislacyjny w zakresie harmonizacji wspólnotowych statystyk z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej ⁽⁴⁾. W swoim wniosku Komisja wskazała, że „szczególne zaniepokojenie wzbudza brak znacznych ilości danych w zbiorach danych. Występują również poważne problemy związane z brakiem harmonizacji — zarówno w kontekście wykorzystywanych źródeł danych, jak i definicji stosowanych w statystyce” ⁽⁵⁾.

22. Ponadto wiarygodność danych można kwestionować, dopóki nie zostaną sprawdzone na poziomie państwa członkowskiego przez Komisję lub samo państwo członkowskie.

Różnice w interpretacji występujące między państwami członkowskimi zniekształcają podstawę przydziału środków

23. Definicja grup docelowych była różnie interpretowana przez państwa członkowskie i wraz z upływem czasu uległa zmianie w niektórych z nich. W niektórych przypadkach dane zmieniano w związku z ewolucją prawodawstwa państw członkowskich w kierunku większej harmonizacji.

⁽¹⁾ Artykuł 3 decyzji 2000/596/WE.

⁽²⁾ Artykuł 10 ust. 2 decyzji 2000/596/WE.

⁽³⁾ Artykuł 10 ust. 3 decyzji 2000/596/WE.

⁽⁴⁾ Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej, COM(2005) 375 wersja ostateczna, Bruksela, 14 września 2005 r., 2005/0156 (COD).

⁽⁵⁾ Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej, COM(2005) 375 wersja ostateczna, Bruksela, 14 września 2005 r., 2005/0156 (COD), str. 4.

— W większości krajów liczba wniosków o udzielenie azylu odpowiadała liczbie osób, natomiast w innych krajach — np. w Zjednoczonym Królestwie i Francji — oznaczała liczbę spraw (jedna „sprawa” może oprócz głównego wnioskodawcy obejmować także członków rodziny) ⁽⁶⁾.

— W niektórych państwach członkowskich (Szwecji, Irlandii, Finlandii i Austrii) nie czyniono różnicy między pierwszym wnioskiem i kolejnymi.

— W przypadku Niemiec liczba wniosków o udzielenie azylu z 1999 r. oznaczała liczbę spraw, natomiast dane z sierpnia 2002 r. wskazywały już liczbę osób ⁽⁷⁾.

— We Francji poważniejsze niespójności odnotowano w danych dostarczonych w 2002 i 2003 r. Dane ERF za 2003 r. dotyczące wniosków o udzielenie azylu obejmowały osoby korzystające z „azylu terytorialnego” — nowej kategorii nieuwzględnionej w 2002 r.

Rewizja uprzednio zatwierdzonych danych nie była w pełni uwzględniana przy kolejnych podziałach środków lub nie była odpowiednio udokumentowana

24. W ciągu całego okresu trwania ERF I niektóre dane zatwierdzone w jednym roku były modyfikowane w kolejnych latach.

Na przykład we Francji objęto rewizją dane między 2002 a 2003 r.: liczba osób zadeklarowanych została zwiększona o 17 606 (całkowita liczba osób zadeklarowanych do ERF dla Francji w 2003 r., skumulowane dane dla lat 1999–2001: 238 947).

Sama rewizja danych statystycznych jest powszechną praktyką i nie należy jej krytykować. Jednakże jeżeli Komisja przeprowadza rewizję danych *ex post*, powinna także uwzględnić zaktualizowane informacje nie tylko przy bieżącym podziale środków, ale także w odniesieniu do podziału z poprzedniego roku.

W przypadku Włoch Komisja znacząco zmniejszyła przyznane środki na 2004 r. (0,7 mln euro) w porównaniu z 2003 r. (2,4 mln euro), przede wszystkim dlatego, że nie mogła zatwierdzić danych z ubiegłych lat dotyczących liczby osób zadeklarowanych przez Włochy w okresie referencyjnym 2001.

W szeregu przypadków, gdzie środki przyznano na podstawie zmodyfikowanych danych statystycznych, ani w DG JLS, ani w Eurostatie nie było dostępnych dokumentów wymieniających powody dokonanych zmian.

⁽⁶⁾ Sprawozdanie roczne CIREA (ośrodek informacji, dyskusji i wymiany doświadczeń w sprawach azylu) za 1999 i 2000 r.

⁽⁷⁾ Sprawozdanie roczne CIREA za 1999 i 2000 r. oraz sprawozdanie dotyczące statystyk w zakresie azylu w ujęciu miesięcznym — sierpień 2002 r.

25. Oparcie ERF od początku na wiarygodnych i zharmonizowanych danych pozwoliłoby uniknąć takich trudności. Definicja grup docelowych w ERF II nie uległa zasadniczym zmianom ⁽¹⁾, a przyznawanie środków nadal odbywa się na podstawie statystyk sporządzanych przez Eurostat ⁽²⁾, pomimo iż nie zostały one jeszcze zharmonizowane.

CZY KOMISJA I PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE PRAWIDŁOWO ZARZĄDZAŁY FUNDUSZEM?

Przepisy wykonawcze do ERF zostały opublikowane z opóźnieniem

26. Jako że ERF był nowym programem, państwa członkowskie powinny były od początku programu dysponować jasnymi wytycznymi w zakresie zarządzania. Komisja opublikowała zasady kwalifikowania wydatków ⁽³⁾ w kwietniu 2001 r., tj. sześć miesięcy po uruchomieniu ERF. Ponad 18 miesięcy po ustanowieniu ERF Komisja opublikowała jednak szczegółowe zasady dotyczące systemów zarządzania i kontroli.

Niska efektywność procedury przyznawania środków

27. Procedura przyznawania środków była uciążliwa i w praktyce podatna na opóźnienia i niedociągnięcia. Procedura przyznawania środków z ERF I określona w przepisach UE była następująca:

- do dnia 1 czerwca Komisja dostarcza państwom członkowskim preliminarz dotyczący wysokości środków na kolejny rok,
- do dnia 1 października każdego roku państwa członkowskie składają wnioski o współfinansowanie,
- w okresie trzech miesięcy od daty złożenia wniosków Komisja zatwierdza wnioski o współfinansowanie (tj. najpóźniej do końca grudnia); zatwierdzona zostaje decyzja Komisji o współfinansowaniu,
- niezwłocznie po podjęciu przez Komisję decyzji o współfinansowaniu (wraz z płatnościami okresowymi i końcowymi) dokonuje ona na rzecz państwa członkowskiego wstępnej płatności (tj. w wysokości 50 % przyznanych środków).

28. Nie jest jasne, jaką rolę w kontekście podziału zasobów między państwa członkowskie miał odgrywać wniosek o współfinansowanie. Zgodnie z wyjaśnieniami przytoczonymi w pkt 18 powyżej środki przyznawano wyłącznie na podstawie danych liczbowych dotyczących osób ubiegających się o azyl i uchodźców.

⁽¹⁾ Artykuł 3 decyzji 2004/904/WE.

⁽²⁾ Artykuł 17 ust. 3 decyzji 2004/904/WE.

⁽³⁾ Artykuł 14 ust. 2 decyzji 2000/596/WE.

29. W praktyce w harmonogramie przyznawania środków i płatności wystąpiły poważne opóźnienia. Każdego roku Komisja podejmowała dwie, zamiast jednej, decyzje o współfinansowaniu — pierwsza decyzja oparta była na projekcie budżetu na kolejny rok, a druga, zweryfikowana — na budżecie w ostatecznym ukształcie. Decyzje te były zazwyczaj podejmowane kilka tygodni po poszczególnych etapach procedury budżetowej. Poniższy przykład obrazuje harmonogram ERF 2003 dla wszystkich państw członkowskich w praktyce.

- W kwietniu 2002 r. Komisja przyjęła wstępny projekt budżetu na 2003 r.
- Projekt budżetu na 2003 r. został zatwierdzony przez Radę w dniu 22 lipca 2002 r.
- W dniu 19 września 2002 r. Komisja przyjęła decyzję o wstępnym przyznaniu środków dla państw członkowskich.
- Po wstępnym przyznaniu środków państwa członkowskie musiały złożyć wnioski o współfinansowanie.
- Budżet ostateczny na rok 2003 został przyjęty dnia 19 grudnia 2002 r.
- W dniu 20 grudnia 2002 r. Komisja przyjęła decyzję o współfinansowaniu opartą na wstępnym przyznaniu środków, podanym do wiadomości państw członkowskich we wrześniu 2002 r.
- W dniu 12 lutego 2002 r. Komisja przyjęła decyzję o ostatecznym przyznaniu środków państwom członkowskich.
- W lutym i marcu 2003 r. — złożenie i analiza zweryfikowanych wniosków o współfinansowanie.
- W dniu 20 marca 2003 r. Komisja przyjęła zweryfikowaną decyzję o współfinansowaniu opartą na liczbach zawartych w budżecie ostatecznym, zwiększając środki przyznane państwom członkowskim o 3 mln euro.

30. Komisja realizowała płatności na rzecz państw członkowskich dopiero po zatwierdzeniu powtórnych, zweryfikowanych decyzji o współfinansowaniu.

31. Opóźnienia Komisji w realizacji płatności powodowały opóźnienia w realizacji płatności przez państwa członkowskie na rzecz końcowych beneficjentów, jako że większość państw członkowskich mogła dokonać płatności dopiero po otrzymaniu z Funduszu przydzielonych im środków. W efekcie państwa członkowskie miały trudności z dotrzymaniem terminów obowiążujących w projektach finansowanych z ERF.

32. Najczęściej projekty rozpoczynały się przed otrzymaniem pierwszych płatności od państw członkowskich. W tych przypadkach końcowi beneficjenci musieli pokrywać wydatki z własnych środków — wydatki realizowane przed zatwierdzeniem wniosku państwa członkowskiego o współfinansowanie nie kwalifikowały się do wsparcia w ramach ERF I. Ta sytuacja sprzyjała organizacjom o mocniejszej pozycji finansowej i zniechęcała mniejsze organizacje do składania dalszych wniosków.

33. W ERF II ustalenia te zostały nieco zmodyfikowane:

- wydłużono wszystkie terminy, o których mowa w pkt 27, aby wyeliminować opisany problem występujący w ERF I,
- kwoty zrealizowane po dniu 1 stycznia danego roku mogą kwalifikować się do wsparcia z Funduszu niezależnie od tego, kiedy zatwierdzono wniosek o współfinansowanie (por. pkt 32 powyżej),
- oprócz płatności wstępnej w wysokości 50 % istnieje możliwość płatności okresowej do wysokości 50 % (30 % w ERF I).

Różne interpretowanie przez państwa członkowskie zasad obowiązujących w zakresie ERF

34. Kontrola wykazała różnice w interpretacji działania dotyczącego repatriacji, które jest orientacyjnie ujęte jako „udzielenie informacji i poradnictwa w zakresie planów dotyczących dobrowolnego powrotu i aktualnej sytuacji w państwie pochodzenia”. Działanie to może także obejmować „kształcenie ogólne lub zawodowe i pomoc w zakresie przesiedlenia”⁽¹⁾. Zdaniem Rady „potrzebne jest praktyczne wsparcie w celu utworzenia lub poprawy warunków pozwalających uchodźcom i wysiedleńcom podjąć świadomą decyzję o opuszczeniu terytorium państwa członkowskiego i powrocie do domu, jeżeli takie jest ich życzenie”⁽²⁾. W niektórych państwach członkowskich z działania repatriacyjnego korzystano w dużym stopniu w celu pokrycia kosztów transportu powrotnego drogą lotniczą osób ubiegających się o azyl.

35. Poważniejsze rozbieżności interpretacyjne w państwach członkowskich odnotowano w odniesieniu do osób, które mogły ubiegać się o pomoc w zakresie repatriacji.

W Niemczech i Szwecji nieco wężiej interpretowano pojęcie kwalifikujących się grup i środki przyznawano jedynie uznanym uchodźcom, którym pozwolono na przebywanie w jednym z państw członkowskich, ale którzy zdecydowali wrócić do swoich krajów. Odmienna sytuacja miała miejsce w Zjednoczonym Królestwie i Włoszech, gdzie z działania tego korzystano, pokrywając koszty osób, których wniosek o azyl został odrzucony lub którym odmówiono udzielenia azylu, wykluczając osoby, które uzyskały zezwolenie na zamieszkanie na czas nieoznaczony lub status uchodźcy.

⁽¹⁾ Artykuł 4 ust. 4 decyzji 2000/596/WE.

⁽²⁾ Motyw 7 decyzji 2000/596/WE.

Koszt powrotu osób, którym nie udzielono azylu, był współfinansowany z Funduszu, nawet w sytuacji gdy decyzja o powrocie do domu nie była dobrowolna⁽³⁾. Ten rys dobrowolności⁽¹⁾ jest podkreślony w zasadach ERF I i został wzmocniony w ERF II⁽⁴⁾.

36. Podobnie definicja osób kwalifikujących się, których koszt powrotu do kraju pochodzenia może zostać sfinansowany z Funduszu, jest nieprawidłowa, co ilustruje poniższy przykład.

W Zjednoczonym Królestwie osoby z krajów Europy Środkowej, takich jak Czechy i Polska, którym nie udzielono azylu, a które ubiegały się o niego przed przystąpieniem ich krajów do UE, stanowiły najliczniejszą grupę osób, których koszty powrotu były pokrywane z ERF w 2003 r. (tj. 332 obywateli Czech i 125 obywateli Polski).

Poszczególne państwa członkowskie mogą kierować się polityką opartą na ocenie poszczególnych wniosków o azyl, a więc nie na kryterium państwa pochodzenia.

Pozytywne przykłady zarządzania ERF

37. Pomimo problemów związanych z uruchomieniem i zarządzaniem ERF, istnieją także pozytywne przykłady systemów zarządzania.

W Niemczech i Szwecji wprowadzono przemyślany system zarządzania, obejmujący procedury, formularze i sprawozdania, który pozwolił krajowym organom na prowadzenie dużej liczby projektów. Ponadto ściśle monitorowanie projektów umożliwiło terminowe udzielanie pomocy końcowym beneficjentom.

Niewystarczające rezultaty monitorowania i działań zaradczych prowadzonych przez Komisję

38. Państwa członkowskie odpowiadają za wybór, zarządzanie finansami i administrowanie projektami. Decyzja Rady ma w zamierzeniu pozostawić państwom członkowskim odpowiednią swobodę w realizacji programu zgodnie z ich potrzebami. Przede wszystkim państwa członkowskie muszą wziąć odpowiedzialność ze finansową kontrolę działań. W szczególności muszą one zagwarantować, że środki są wykorzystywane zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Niemniej jednak Komisja musi dopilnować, aby państwa członkowskie dysponowały sprawnymi systemami zarządzania i kontroli w celu uzyskania pewności co do wydajnego i prawidłowego wykorzystywania środków wspólnotowych.

⁽³⁾ Europejska Rada ds. Uchodźców i Wygnańców czyni rozróżnienie między powrotem dobrowolnym, obowiązkowym i wymuszonym: „niezwykle istotne jest rozróżnianie między osobami, które z własnej woli korzystają ze swojego prawa do powrotu do kraju pochodzenia lub stałego zamieszkania (dobrowolny powrót) oraz osobami, których pozostanie w danym kraju nie jest prawnie uzasadnione i godzą się na powrót”. Europejska Rada ds. Uchodźców i Wygnańców, oświadczenie na posiedzeniu Rady ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z dnia 12–13 października 2005 r., str. 4.

⁽⁴⁾ Artykuł 4 ust. 1 decyzji 2004/904/WE.

39. Komisja przeprowadzała kontrole ERF I, ale nie zawsze mogła zapewnić stosowanie przez wszystkie państwa członkowskie właściwych praktyk zarządczych. Zgodnie z przepisami obowiązującymi w zakresie ERF II ⁽¹⁾ Komisja powinna regularnie przeprowadzać działania kontrolne we współpracy z państwami członkowskimi, oceniając także wpływ wywierany przez te działania oraz to, w jakim zakresie dopełniają one inne instrumenty wspólnotowe.

W Zjednoczonym Królestwie Trybunał wykrył poważne niedociągnięcia (np. niewłaściwa ścieżka audytu przy wyborze projektu, niewystarczające monitorowanie projektów). Do czasu kontroli Trybunału na początku 2005 r. Komisja przeprowadziła jedną wizytę kontrolną w 2002 r. i jedną kontrolę *ex post* w 2003 r. Niemniej jednak kilka stwierdzonych niedociągnięć nie zostało dotąd usuniętych.

Zgodnie z ustaleniami Komisji z kontroli w Austrii pewne podstawowe zadania w zakresie zarządzania działaniami ERF zostały delegowane przez krajowy organ firmie prywatnej. Jest to niezgodne z przepisami rozporządzenia finansowego dotyczącymi delegowania zadań osobom trzecim. Działania naprawcze zalecone przez Komisję zostały podjęte z opóźnieniem.

We Włoszech w ciągu czterech lat wystosowano jedno zaproszenie do składania wniosków. Było ono ponadto skierowane jedynie do samorządów, co wykluczało innych potencjalnych wnioskodawców z udziału w ERF.

JAKI BYŁ WPŁYW ERF NA KRAJOWE DZIAŁANIA W OBSZARZE AZYLU?

40. Celem Trybunału było przeanalizowanie, czy utworzenie ERF spowodowało zmiany w wydatkach krajowych w obszarze azylu. Jednakże informacji w tym zakresie było dostępnych niewiele, zarówno w państwach członkowskich, jak i w Komisji. Wynikało to częściowo z faktu, że większość państw członkowskich nie przewidziała w budżetach krajowych specjalnych linii budżetowych przeznaczonych na wydatki na rzecz uchodźców lub osób ubiegających się o azyl. Z tego powodu wyciągnięcie ostatecznego wniosku w tym zakresie było niemożliwe.

41. W ocenie śródkresowej ⁽²⁾ nie zbadano dodatkowości Funduszu, ale skupiono się na stopniu, w jakim państwa członkowskie współfinansowały poszczególne projekty ERF. Sprawozdanie końcowe nie zostało zbadane, ponieważ w chwili prowadzenia kontroli nie było jeszcze przyjęte.

42. Pomimo iż niektóre wskaźniki wpływu działań na osoby objęte wymienionymi trzema działaniami były dostępne, nie były one systematycznie monitorowane. Podobnie Komisja posługiwała się danymi Eurostatu dotyczącymi uchodźców w celach analitycznych, ale nie porównywała ich systematycznie z danymi otrzymywanymi od państw członkowskich.

⁽¹⁾ Artykuł 27 decyzji 2004/904/WE.

⁽²⁾ DG ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, ocena śródkresowa Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, sprawozdanie końcowe, grudzień 2003 r.

43. W świetle skontrolowanych projektów Trybunał może stwierdzić, że ERF wywarł pewien pozytywny wpływ na działania krajowe, zasadniczo w zakresie testowania innowacyjnych projektów i integrowania ich wyników ze strategiami krajowymi.

Jednym z udanych projektów przeprowadzonych w Zjednoczonym Królestwie był program zindywidualizowanej opieki nad uchodźcami, w którym dobrowolni opiekunowie, będący obywatelami kraju przyjmującego, pomagali uchodźcom dostosować się i zintegrować ze społeczeństwem państwa udzielającego azylu. Stworzono program zindywidualizowanej integracji, który obejmował naukę języka, poznanie miasta zamieszkania i osób spoza społeczności uchodźców, naukę radzenia sobie ze sprawami administracyjnymi oraz pomoc w znalezieniu pracy. Obecnie projekt jest finansowany ze środków krajowych.

44. W pozostałych przypadkach ERF miał pozytywny wpływ na krajową politykę azylową, przyczyniając się do tworzenia programów krajowych od podstaw.

Realizacja włoskiego narodowego programu azylowego była możliwa dzięki współfinansowaniu z ERF; celem tego programu jest przyjmowanie i wspieranie osób ubiegających się o azyl i uchodźców na terytorium całego kraju. Program ten został zainicjowany przez włoskie ministerstwo spraw wewnętrznych, UNHCR oraz krajowe stowarzyszenie samorządów włoskich (ANCI).

WNIOSKI

45. Środki z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców przyznawane były w oparciu o dane statystyczne. Trybunał stwierdził, że dane te nie były kompletne, spójne, porównywalne i wiarygodne. Komisja przedstawiła wniosek legislacyjny w zakresie harmonizacji statystyk dopiero w 2005 r., po kilku latach prac przygotowawczych (patrz: pkt 20–22).

46. Komisja wydała przepisy wykonawcze z opóźnieniem, co spowodowało, że państwa członkowskie nie miały jasnych instrukcji na początkowym etapie ERF. Procedura przyznawania środków była uciążliwa i prowadziła do opóźnień w płatnościach w państwach członkowskich (patrz: pkt 26–33).

47. Definicje kluczowych terminów dotyczących ERF (np. kwalifikujących się grup docelowych lub działań finansowanych z Funduszu, patrz: pkt 34–36) zawartych w decyzji Rady nie były jasne. Komisja nie zawsze potrafiła ukierunkować państwa członkowskie, aby uniknęły one niejednoznaczności w interpretowaniu zasad. Pomimo że nie zaobserwowano regularnego łamania zasad, stosowano je w różny sposób w państwach członkowskich.

48. Komisja nie mogła we wszystkich przypadkach zapewnić stosowania w państwach członkowskich właściwych praktyk zarządczych (patrz: pkt 39).

49. Dostępność danych dotyczących wpływu ERF na krajowe działania w obszarze azylu była ograniczona (patrz: pkt 40–42).

50. Nie można było uwzględnić wniosków płynących ze sprawozdania końcowego, ponieważ w chwili prowadzenia kontroli nie było ono jeszcze przyjęte (patrz: pkt 16 i 41).

ZALECENIA

51. Komisja powinna kontynuować starania w zakresie harmonizacji danych statystycznych. Przy harmonizacji danych Komisja powinna określić działania pozwalające na weryfikację danych.

52. Komisja dokonała rewizji danych statystycznych. Jeżeli Komisja dokonuje rewizji danych *ex post*, powinna ona uwzględnić aktualizowane informacje także przy podziale środków.

53. Jeżeli Komisja nie może zapewnić wiarygodności danych statystycznych ani tego, że środki są przyznawane proporcjonalnie do liczby przyjętych uchodźców i osób ubiegających się azyl, należy rozpatrzyć stosowanie innych metod przyznawania środków, takich jak przydział stałych kwot.

54. Kontrola Trybunału wykazała, że niektóre przepisy dotyczące ERF I, w szczególności zasady kwalifikowalności wydatków, umożliwiały występowanie znacznych różnic interpretacyjnych. Trybunał zaleca, aby Komisja, Parlament i Rada rozważyły — biorąc pod uwagę ustalenia Trybunału i zmiany już wprowadzone w ERF II — czy chciałyby, aby w przyszłości ERF był jaśniej i bardziej precyzyjnie ukierunkowany.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 21 marca 2007 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Hubert WEBER
Prezes

ZAŁĄCZNIK I

Porównanie przepisów wspólnotowych dotyczących Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców w okresie 2000–2004 (ERF I) i w okresie 2005–2010 (ERF II)**WSTĘP**

Porównanie to opiera się na następujących dokumentach:

- decyzja Rady 2000/596/WE z dnia 28 września 2000 r.,
- decyzja Komisji 2001/275/WE z dnia 20 marca 2001 r.,
- decyzja Komisji 2002/307/WE z dnia 18 grudnia 2001 r.,
- decyzja Rady 2004/904/WE z dnia 2 grudnia 2004 r.,
- uzasadnienie i wnioski w sprawie decyzji Rady SEC 2004/161 ustanawiającej Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2005–2010,
- rozszerzona ocena oddziaływania. Dokument roboczy Komisji SEC (2004) 161 z 12.2.2004 r.

Poniższe porównanie uwidacznia jedynie główne różnice między ERF I i ERF II. Nie stanowi ono analizy ani oceny tych różnic.

I. CELE I ZADANIA

	Program na lata 2000–2004	Program na lata 2005–2010
Cel	Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców jest instrumentem finansowym, którego głównym celem jest wspieranie państw członkowskich i zachęcanie ich do podejmowania działań związanych z przyjmowaniem uchodźców i wysiedleńców, a także ponoszenia skutków tych działań.	
Okres czasu	5 lat, od dnia 1 stycznia 2000 r. do dnia 31 grudnia 2004 r.	6 lat, od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 31 grudnia 2010 r.
Grupy docelowe	<p>Pięć grup docelowych:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Konwencja genewska. 2. <u>Ochrona międzynarodowa udzielana przez państwo członkowskie.</u> 3. Osoby, które ubiegały się o ochronę, patrz: pkt 1 i 2. 4. <u>Tymczasowa ochrona w jednym z państw członkowskich.</u> 5. <u>Osoby, których prawo do ochrony tymczasowej podlega aktualnie sprawdzeniu w państwie członkowskim.</u> <p>(Artykuł 3, 2000/596/WE)</p>	<p>Cztery grupy docelowe:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Konwencja genewska. 2. <u>Dodatkowa ochrona w rozumieniu dyrektywy Rady 2004/83/WE.</u> 3. Osoby, które ubiegały się o ochronę, patrz: pkt 1 i 2. 4. <u>Tymczasowa ochrona w rozumieniu dyrektywy 2001/55/WE (tymczasowa ochrona/masowy napływ).</u> <p>(Artykuł 3, 2004/904/WE)</p>
Programowanie	Brak programowania wieloletniego, roczne środki.	Programowanie wieloletnie na dwa trzyletnie okresy. Dla każdej fazy programu państwa członkowskie muszą przedstawić Komisji wieloletnie programy. (Artykuł 15, 2004/904/WE)

Działania	<p>Istnieją trzy różne rodzaje działań podejmowanych przez państwa członkowskie: warunki przyjmowania, integracji i repatriacji.</p> <p><u>Przyjmowanie</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Infrastruktura lub usługi związane z zakwaterowaniem — Pomoc materialna — Ochrona zdrowia — Pomoc społeczna — Pomoc związana z formalnościami administracyjno-prawnymi, w tym pomoc prawna. <p><u>Integracja</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Pomoc społeczna w dziedzinie zakwaterowania, dostarczanie środków utrzymania i ochrona zdrowia — Działania pozwalające na integrację ze społeczeństwem lub na niezależnienie się finansowe. <p><u>Repatriacja</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Udzielanie informacji i poradnictwo w zakresie planów dobrowolnego powrotu i aktualnej sytuacji w państwie pochodzenia — Kształcenie ogólne lub zawodowe oraz pomoc w zakresie przesiedlenia <p>(Artykuł 4, 2000/596/WE)</p>	<p>Łączenie tych działań (przyjmowania, integracji, dobrowolnego powrotu) jest dozwolone.</p> <p>Potencjalne działania do finansowania są częściowo bardziej szczegółowe.</p> <p>Istnieją kwalifikujące się działania odnoszące się do warunków przyjmowania i procedur udzielania azylu (zakwaterowanie, opieka medyczna i psychologiczna, pomoc społeczna, edukacja, nauka języka).</p> <p>Istnieje więcej kwalifikujących się działań odnoszących się do integracji (działania wspierające uczestnictwo w życiu społecznym i kulturalnym, edukacja, kształcenie zawodowe, uznawanie kwalifikacji i dyplomów, działania wspierające integrację tych osób angażujące władze lokalne, opinię publiczną lub stowarzyszenia uchodźców, grupy wolontariuszy, partnerów społecznych).</p> <p>Działania kwalifikujące się do uzyskania wsparcia dotyczące dobrowolnych powrotów obejmują: udzielanie informacji i poradnictwa, udzielanie informacji w zakresie sytuacji w państwie pochodzenia, szkolenie ogólne i zawodowe, działania mające na celu ułatwienie organizacji i realizacji krajowych programów na rzecz dobrowolnego powrotu.</p>
		<p>Szczególny nacisk położony jest na sytuację osób wymagających szczególnego traktowania.</p> <p>(Artykuły 4–7, 2004/904/WE)</p>
Działania wspólnotowe	<p>Do uzyskania wsparcia kwalifikują się działania wspólnotowe obejmujące następujące dziedziny: badania, wymiana doświadczeń i działania w celu współpracy, ocena stosowanych działań i pomoc techniczna.</p> <p>(Artykuł 5, 2000/596/WE)</p>	<p>Działania wspólnotowe kładą nacisk na działania ponadnarodowe lub działania przeprowadzane w interesie Wspólnoty jako całości.</p> <p>(Artykuł 8, 2004/904/WE)</p>

II. PRZEPISY DOTYCZĄCE WYKONANIA I ZARZĄDZANIA

	Program na lata 2000–2004	Program na lata 2005–2010
Wykonanie	<p>Państwa członkowskie są odpowiedzialne za wprowadzenie w życie działań wspieranych przez Fundusz. Do kontaktów z Komisją wyznacza się organ odpowiedzialny (organ administracji publicznej).</p>	<p>Państwo członkowskie wyznacza organ odpowiedzialny. Organ taki jest organem funkcjonującym w ramach państwa członkowskiego lub jest krajowym podmiotem publicznym. Część lub wszystkie zadania wykonawcze mogą zostać delegowane na rzecz organu administracji publicznej lub podmiotu prawa prywatnego podlegającego prawu tego państwa członkowskiego i wykonującego zadania administracji publicznej.</p>
	<p>Warunki minimalne dla organu odpowiedzialnego nie zostały ustalone.</p> <p>(Artykuł 7, 2000/596/WE)</p>	<p>Odpowiednie zadania Komisji, państwa członkowskiego i odpowiedniego organu są opisane bardziej szczegółowo.</p> <p>Zostały ustalone warunki minimalne dla organu odpowiedzialnego.</p> <p>(Artykuły 12–13, 2004/904/WE)</p>
Wnioski w sprawie współfinansowania	<p>Państwo członkowskie składa wnioski o współfinansowanie co roku.</p> <p>(Artykuł 8, 2000/596/WE)</p>	<p>Zgodnie z wieloletnim programowaniem państwo członkowskie przedstawia projekt programu wieloletniego opracowany na podstawie wytycznych dostarczonych przez Komisję.</p> <p>(Artykuł 15, 2004/904/WE)</p>

III. ZARZĄDZANIE FINANSAMI

	Program na lata 2000–2004	Program na lata 2005–2010
Środki finansowe	216 mln euro. (Artykuł 2, 2000/596/WE)	114 mln euro na lata 2005–2006. Roczne środki dla Funduszu są zatwierdzane przez organ budżetowy w ramach limitów wyznaczonych w perspektywie finansowej. (Artykuł 2, 2004/904/WE)
Struktura finansowania	Wkład z Funduszu nie przekracza 50 % kosztów danego działania ogółem. Udział ten może być zwiększony do 75 % w państwach członkowskich objętych Funduszem Spójności. (Artykuł 13, 2000/596/WE)	Wkład z Funduszu nie przekracza 50 % kosztów danego działania ogółem. Udział ten może być zwiększony do 60 % na działania szczególnie innowacyjne oraz do 75 % w państwach członkowskich objętych Funduszem Spójności. Wkład z Funduszu nie przekracza 80 % kosztów konkretnego działania wspólnotowego ogółem. (Artykuł 20, 2004/904/WE)
Pomoc techniczna i administracyjna	Kwota nieprzekraczająca 5 % łącznego przydziału dla państwa członkowskiego może zostać odłożona na pomoc techniczno-administracyjną. (Artykuł 12, 2000/596/WE)	Do 7 % rocznej kwoty odłożonej na pomoc techniczno-administracyjną dodaje się 30 000 euro. (Artykuł 18, 2004/904/WE)
Podział roczny	W ERF I ustalona kwota miała charakter degresywny: 500 000 euro na 2000 r. i 100 000 euro na 2004 r. (Artykuł 10, 2000/596/WE)	Ustalona kwota 300 000 euro, znosząca degresywny element ERF I. Pomoc specjalna w wysokości 500 000 euro dla nowych państw członkowskich na pierwsze trzy lata fazy II. (Artykuł 17, 2004/904/WE)
Płatności	Płatności wstępne i okresowe oraz saldo.	Pierwsza płatność w postaci prefinansowania, druga płatność w postaci prefinansowania oraz saldo.
	Niezwłocznie po podjęciu decyzji przez Komisję dokonuje się wstępnej płatności w wysokości 50 % przyznanych środków.	Pierwsza rata prefinansowania w wysokości 50 % przyznanej kwoty zostaje wypłacona w terminie sześćdziesięciu dni od przyjęcia decyzji o współfinansowaniu.
	Okresowej płatności w wysokości 30 % dokonuje się wtedy, kiedy państwo członkowskie składa deklarację, że wydało już połowę płatności wstępnej.	Wpłaty drugiej raty prefinansowania dokonuje się nie później niż trzy miesiące po zatwierdzeniu przez Komisję sprawozdania w sprawie realizacji rocznego programu pracy oraz wykazu wydatków obejmujących co najmniej 70 % kwoty pierwszej raty płatności wstępnej. Kwota ta nie przekracza 50 % całkowitej kwoty lub różnicy między kwotą na wybrane projekty a pierwszą ratą prefinansowania.
	Pozostałą sumę wypłaca się w terminie trzech miesięcy od momentu uznania wydatków poniesionych przez państwa członkowskie, przedstawionych w sprawozdaniu rocznym z realizacji programu. (Artykuł 17, 2000/596/WE)	Wpłaty kwoty salda dokonuje się nie później niż trzy miesiące po zatwierdzeniu przez Komisję sprawozdania końcowego z wykonania programu rocznego oraz końcowego wykazu wydatków. (Artykuł 23, 2004/904/WE)
Środki na działania wspólnotowe	Z inicjatywy Komisji do 5 % dostępnych funduszy może zostać przeznaczony na finansowanie działań innowacyjnych lub działań podejmowanych w interesie Wspólnoty jako całości. Takie działania mogą ponadto być w 100 % finansowane ze środków Funduszu. (Artykuł 5, 2000/596/WE)	Do 7 % dostępnych środków Funduszu można wykorzystać na finansowanie działań ponadnarodowych lub działań podejmowanych w interesie Wspólnoty jako całości, dotyczących polityki azylowej oraz działań mających zastosowanie wobec uchodźców i wysiedleńców. Takie działania mogą być w 80 % finansowane ze środków Funduszu. (Artykuł 8, 2004/904/WE)

IV. MONITOROWANIE, OCENA I SPRAWOZDANIA

	Program na lata 2000–2004	Program na lata 2005–2010
Kontrole	Kontrole obejmują co najmniej 20 % całości kwalifikowalnych wydatków. (Artykuł 5, 2002/307/WE)	Kontrole obejmują co najmniej 10 % całości kwalifikowalnych wydatków na każdy roczny program wdrożeniowy. (Artykuł 25, 2004/904/WE)
Monitorowanie i ocena	Właściwa władza podejmuje działania w celu monitorowania i oceny działań. (Artykuł 20, 2000/596/WE)	Komisja we współpracy z państwami członkowskimi monitoruje i ocenia działania Funduszu. (Artykuł 27, 2004/904/WE)
Działania uzupełniające	Szczegółowe zasady kwalifikowalności wydatków i sprawozdań z wykonania. (2001/275/WE)	
Sprawozdania państw członkowskich	Organ odpowiedzialny: 1) corocznie przedstawia skrócone sprawozdanie z realizacji działań; 2) w terminie 6 miesięcy od terminu ustalonego w decyzji o współfinansowaniu na wykonywanie wydatków przedkłada Komisji sprawozdanie końcowe zawierające: — sprawozdania finansowe i sprawozdania z wykonania działania, — ocenę stopnia wykonania i skutków realizacji podejmowanych działań. Brak osobnej oceny oddziaływania programu. (Artykuł 20, 2000/596/WE)	Organ odpowiedzialny: 1) uwzględnią w umowach klauzulę przewidującą obowiązek sporządzania sprawozdań z realizacji oraz szczegółowego końcowego sprawozdania z realizacji; 2) nie później niż 9 miesięcy po wyznaczonym dla każdego programu rocznego terminie określonym w decyzji o współfinansowaniu, w którym wydatki kwalifikują się do przyznania finansowania, przedkłada sprawozdania końcowe z realizacji oraz końcowy wykaz wydatków. Państwa członkowskie przedkładają: 1) nie później niż dnia 31 grudnia 2006 r. sprawozdanie oceniające realizację współfinansowanych działań; 2) nie później niż dnia 30 czerwca 2009 r. sprawozdanie oceniające wyniki i oddziaływanie współfinansowanych działań; 3) nie później niż dnia 30 czerwca 2012 r. sprawozdanie oceniające wyniki i oddziaływanie współfinansowanych działań. (Artykuł 28, 2004/904/WE)
Adresaci sprawozdań przekazywanych Komisji oraz rodzaje sprawozdań	Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie: 1) sprawozdanie śródkresowe (2002); 2) sprawozdanie końcowe (2005). (Artykuł 20, 2000/596/WE)	Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów : 1) nie później niż dnia 30 kwietnia 2007 r. sprawozdanie pośrednie dotyczące wyników oraz aspektów jakościowych i ilościowych funkcjonowania Funduszu, wraz z wszelkimi proponowanymi zmianami; 2) nie później niż dnia 31 grudnia 2009 r. pośrednie sprawozdanie oceniające oraz propozycje dotyczące przyszłego funkcjonowania Funduszu; 3) nie później niż dnia 31 grudnia 2012 r. sprawozdanie zawierające ocenę ex post. (Artykuł 28, 2004/904/WE)

ZAŁĄCZNIK II

PODZIAŁ ŚRODKÓW POMIĘDZY PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE (2000–2004)

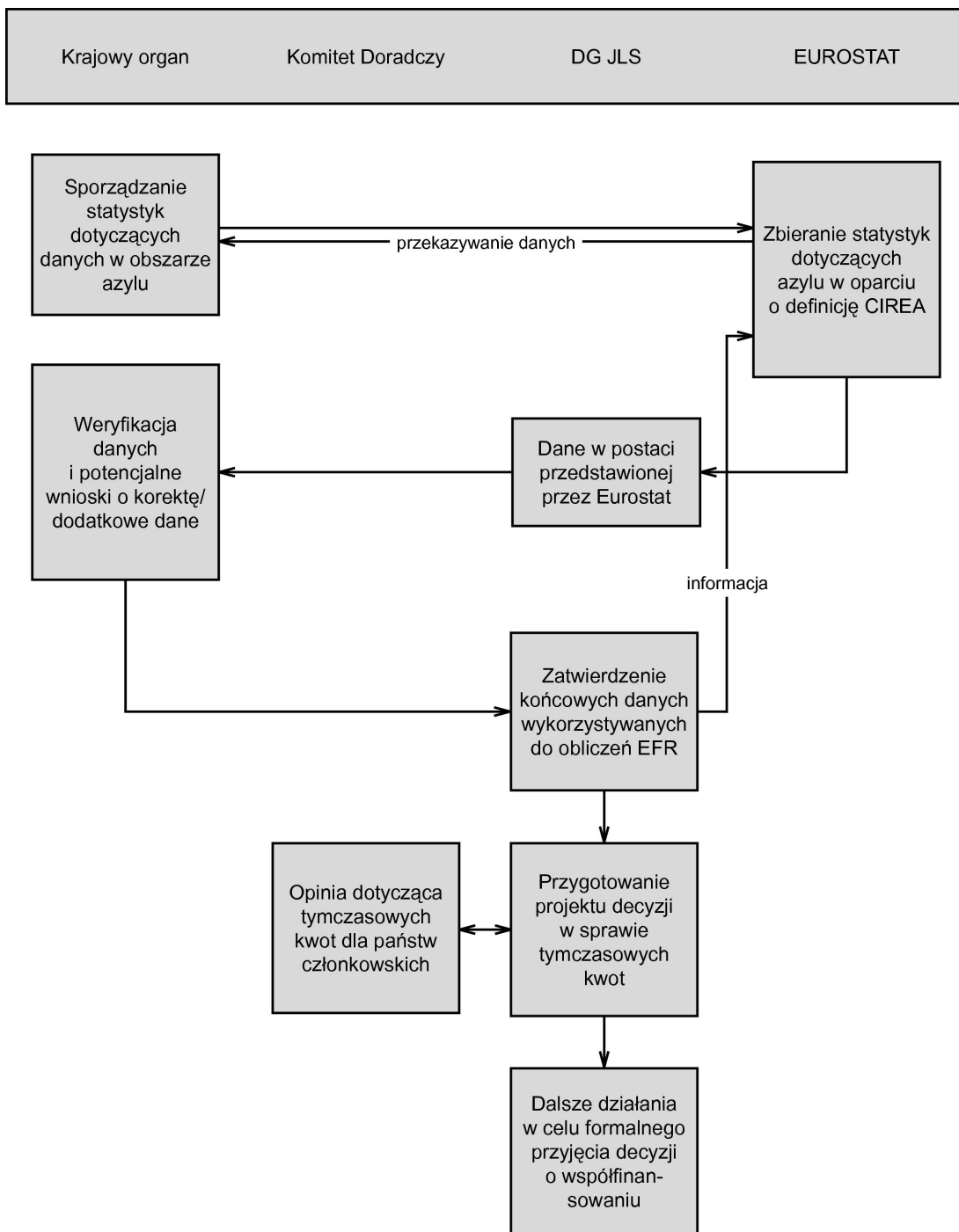
(euro)

	ERF 2004	ERF 2003	ERF 2002	ERF 2001	ERF 2000	Razem ERF 2000–2004
Austria	2 230 280	2 007 650	1 938 106	1 454 754	912 382	8 543 173
Belgia	2 131 527	2 381 192	2 729 083	1 869 725	1 233 201	10 344 727
Finlandia	392 633	524 730	671 256	673 606	651 387	2 913 612
Francja	4 041 961	5 067 825	4 133 681	3 156 228	2 255 055	18 654 750
Niemcy	8 113 022	9 935 792	10 324 675	8 391 364	6 218 899	42 983 751
Grecja	459 296	439 481	535 611	629 043	652 057	2 715 489
Irlandia	919 091	981 675	965 573	709 110	632 205	4 207 654
Włochy	741 665	2 396 268	3 460 943	2 741 881	1 956 105	11 296 861
Luksemburg	171 648	299 703	411 195	481 073	528 972	1 892 591
Niderlandy	2 972 103	3 239 737	4 175 006	3 642 650	2 984 949	17 014 444
Portugalia	123 370	304 394	457 006	518 816	534 238	1 937 823
Hiszpania	665 287	786 229	933 064	837 462	745 291	3 967 333
Szwecja	2 691 652	2 869 672	3 326 823	2 555 672	1 808 621	13 252 440
Zjednoczone Królestwo	10 877 221	8 923 101	8 764 928	4 819 118	2 902 640	36 287 008
Państwa przystępujące	3 626 695					3 626 695
Działania wspólnotowe	2 113 550	2 113 550	2 254 050	1 709 500	1 264 000	9 454 650
Łącznie	42 271 000	42 271 000	45 081 000	34 190 000	25 280 000	189 093 000

Źródło: Decyzje Komisji z lat 2000–2004.

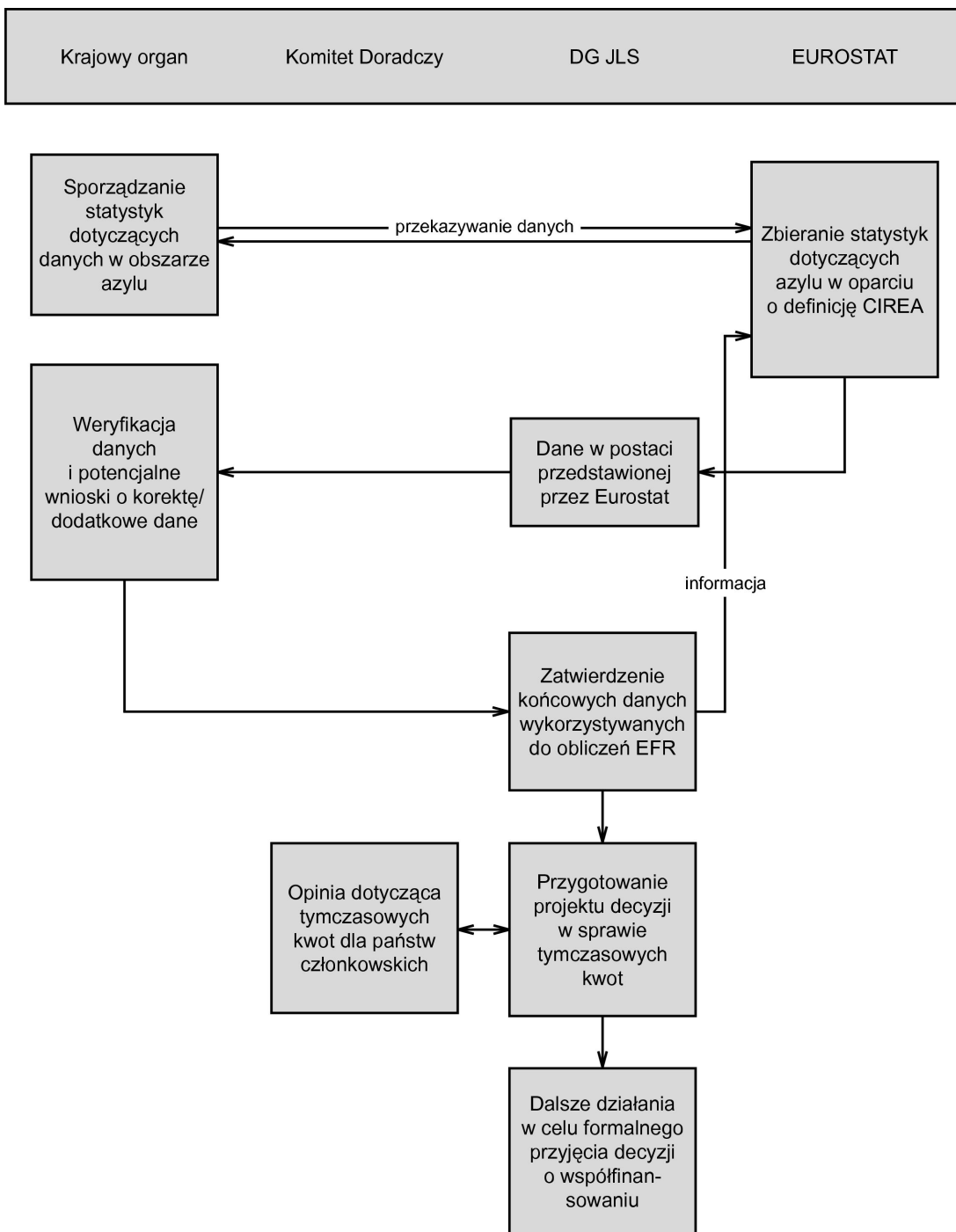
ZAŁĄCZNIK III

Procedura przyznawania państwom członkowskim tymczasowych kwot w ramach ERF 2000–2001



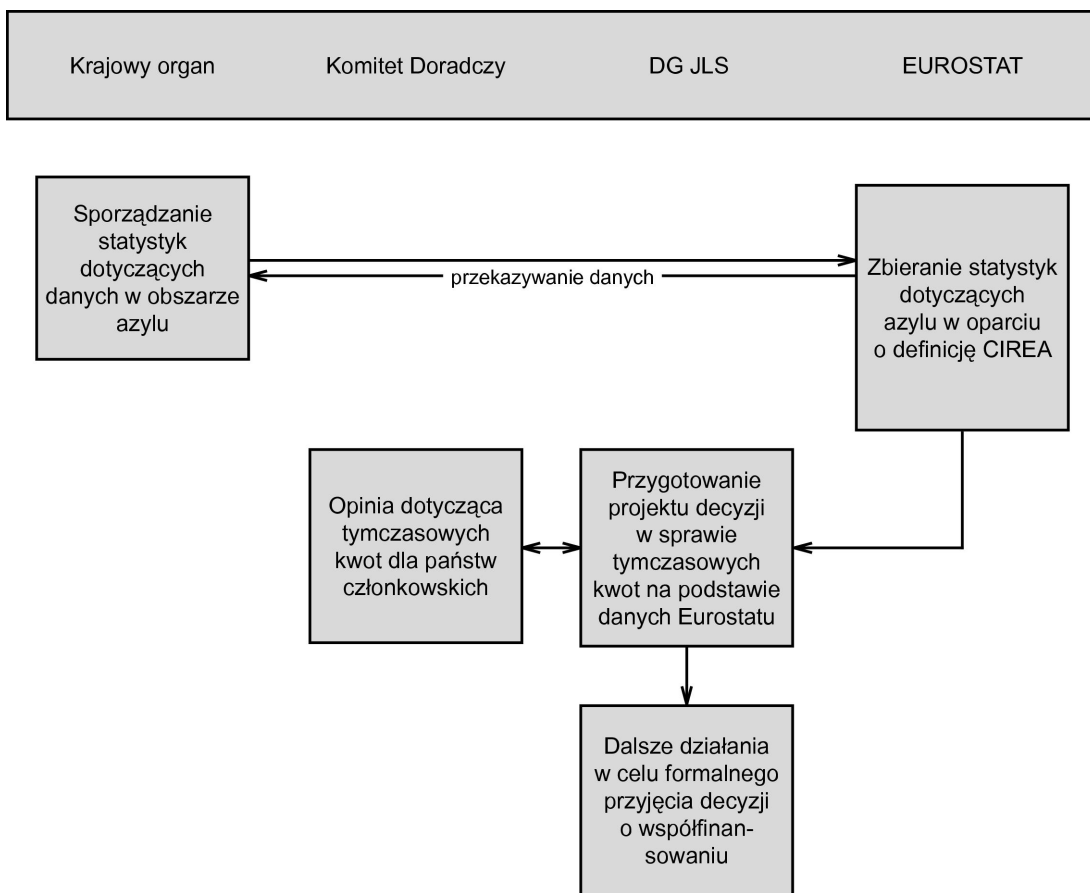
Źródło: Komisja Europejska.

Procedura przyznawania państwom członkowskim tymczasowych kwot w ramach ERF 2002–2003



Źródło: Komisja Europejska.

Procedura przyznawania państwom członkowskim tymczasowych kwot w ramach ERF 2004



Źródło: Komisja Europejska.

ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

I. W następstwie wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu dnia 1 maja 1999 r., we wrześniu 2000 r. ustanowiono Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (ERF), stanowiący pierwszy wspólnotowy akt prawny przyjęty w obszarze azylu i imigracji w oparciu o ten nowy Traktat (art. 63 TWE).

Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców jest zatem nowatorskim instrumentem finansowym, służącym wspieraniu i promowaniu wysiłków uzgodnionych przez państwa członkowskie, związanych z przyjmowaniem uchodźców i wysiedleńców oraz z jego następstwami w sytuacji, która na poziomie europejskim często wymaga bardzo szybkiej reakcji.

II. Na Komisji spoczywa ogólna odpowiedzialność za wykonanie budżetu wspólnotowego (zgodnie z przepisami Traktatu), jednak w podstawie prawnej dla ERF wskazano, że „państwa członkowskie są odpowiedzialne za wprowadzenie w życie działań wspieranych przez Fundusz”.

IV. Gromadzenie danych statystycznych na potrzeby prowadzonych przez państwa członkowskie obliczeń dotyczących przydziału środków budżetowych ma na celu umożliwienie przydziału tych środków zgodnie z rzeczywistymi potrzebami. Podstawa prawna przewiduje wykorzystanie do tego celu danych dotyczących uchodźców i przesiedleńców, pochodzących z okresu trzech ostatnich lat, jednak dane te ulegają ciągłym zmianom. W związku z tym Komisja musi stawić czoła złożonemu problemowi, który stopniowo rozwiązuje, ale który nigdy nie zostanie całkowicie zlikwidowany. Komisja uważa, że w latach 2000–2004 dokonywała sprawiedliwego rozdziału środków pomiędzy państwa członkowskie, co potwierdza też niezależna ocena zewnętrzna.

V. Przeprowadzenie procedury przyjmowania decyzji o współfinansowaniu na rzecz państw członkowskich, zmienionej podczas negocjacji w sprawie podstawy prawnej dla ERF I, utrudniają rozbieżności między harmonogramem unijnej procedury budżetowej a harmonogramem przewidzianym dla 1. fazy programowania funduszu (ERF I). Aby zachować zgodność z podstawą prawną, a przede wszystkim aby umożliwić państwom członkowskim planowanie swoich działań, Komisja postanowiła przyjmować decyzje tymczasowe pod koniec roku poprzedzającego dany rok budżetowy w oparciu o wstępny projekt budżetu, a następnie przyjmować decyzję zmienioną w następstwie głosowania w sprawie ostatecznej wersji budżetu.

VI. Zgodnie z podstawą prawną dla ERF na Komisji ciąży obowiązek zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemów kontroli państw członkowskich. Zanim zostaną podjęte działania naprawcze pozostawione do dyspozycji Komisji w ramach zarządzania dzielonego — zawieszenie płatności lub korekty finansowe — upływa często dużo czasu; dzieje się tak dlatego, że Komisja musi przestrzegać prawa państw członkowskich do udzielenia odpowiedzi, stąd też rezultaty tych działań są widoczne dopiero w dłuższej perspektywie. W nowej wersji rozporządzenia finansowego, która weszła w życie na początku roku 2007, podkreśla się bardziej wyrazisty sposób zakres odpowiedzialności poszczególnych podmiotów uczestniczących w procedurach związanych z zarządzaniem dzielonym.

VII. Komisja jest zdania, że różnice w realizacji działań odzwierciedlają filozofię leżącą u podstaw ERF, której podwaliny stanowią wspólne wytyczne i dostosowanie działań do celów i potrzeb krajowych. Zważywszy na ograniczone zasoby finansowe dostępne w ramach ERF, niemożliwe było sfinansowanie wszystkich celów w jednolity sposób w każdym państwie członkowskim; Komisja uważa, że dopuszczalna jest wszelka interpretacja zgodna z ogólnymi wytycznymi.

Wraz z przyjęciem programu ramowego „solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” Unia zyska cztery instrumenty finansowe, które będą miały bardziej szczegółowe cele i zakres stosowania i które pozwolą rozwiązać większość spośród kwestii poruszanych przez Trybunał.

VIII. Jeśli chodzi o ocenę wpływu ERF dotyczącą lat 2002–2004, po kontroli przeprowadzonej przez Trybunał Komisja opublikowała ocenę opartą na analizie przeprowadzonej przez niezależnych ekspertów, którzy w bardzo pozytywny sposób ocenili funkcjonowanie funduszu pomimo ograniczeń finansowych, jakim podlegał w ciągu tych pięciu lat.

WSTĘP

2. Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (ERF) jest pierwszym aktem prawa wspólnotowego przyjętym w dziedzinie azylu i imigracji.

6. Wybór zarządzania dzielonego jako sposobu wdrożenia ERF miał na celu położenie nacisku na fakt, że wsparcie udzielane za pomocą tego funduszu byłoby skuteczniejsze i lepiej ukierunkowane, gdyby współfinansowane działania były wypadkową sytuacji zaistniałej i potrzeb stwierdzonych na poziomie każdego państwa członkowskiego. Zgodnie z decyzją Rady Komisję wspiera komitet składający się z przedstawicieli państw członkowskich, w szczególności w przypadku przyjmowania przepisów regulujących kwalifikowalność wydatków.

10 oraz 11. Komisja mogła zaproponować Radzie przyjęcie pewnych poprawek zgodnych z życzeniem Trybunału i postulowanych w sprawozdaniach rocznych z poprzednich lat. W oparciu o wnioski Komisji Rada przyjęła zmiany prawne w odniesieniu do okresu 2005–2010; zmiany te ułatwiają stosowanie szczegółowych przepisów wykonawczych.

Doprecyzowanie definicji „grup docelowych” z myślą o ERF II było możliwe dzięki przyjęciu nowych wytycznych wspólnotowych w dziedzinie azylu.

13. Komisja przedstawiła nowe instrumenty finansowe na lata 2007–2013 w ramach programu ramowego „solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”. Przepisy dotyczące tych instrumentów finansowych naświetlają w dużej mierze kwestie, które Trybunał Obrachunkowy omówił w swoim sprawozdaniu.

16. Ocena końcowa funkcjonowania ERF w latach 2000–2004 jest pochodną całego szeregu analiz zarówno na szczeblu państw członkowskich, jak i służb Komisji. Komisja zamówiła w szczególności u konsultantów zewnętrznych pełną ocenę ERF w okresie 2000–2004. Sprawozdanie z analizy przeprowadzonej przez konsultantów zostało udostępnione w marcu 2006 r. i liczy 1 125 stron.

Komisja przyznaje jednak, że sprawozdanie końcowe, które zostało opublikowane w grudniu 2006 r., powinno zostać przekazane innym instytucjom przed wrześniem 2005 r.

CZY PODZIAŁ ŚRODKÓW POMIĘDZY PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE BYŁ PRAWIDŁOWY?

20–22. Komisja dokonywała rozdziału środków budżetowych w oparciu o dostępne dane, prowadząc stały dialog z państwami członkowskimi. W 2000 r. nie istniała wspólna definicja „grup docelowych” do celów statystycznych ani metodologia zbierania danych statystycznych dotyczących wniosków o udzielenie azylu. Proces corocznego zbierania danych przez państwa członkowskie nie był w żaden konkretny sposób powiązany z wymogami Komisji.

Harmonizacja w tej dziedzinie (zdefiniowanie terminów, procedura zbierania danych) potrwała dłużej, niż oczekiwano. Komisja wprowadziła narzędzia służące poprawie jakości i wiarygodności zbierania danych. Proces ten uległ stopniowej poprawie w latach 2000–2004 i trwa do chwili obecnej, co świadczy o złożoności systemów azylowych i znacznych różnicach między państwami członkowskimi pod względem tego, w jaki sposób określa się i liczy wnioski o udzielenie azylu i decyzje w ich sprawie. Dostępność danych statystycznych koniecznych do przedzielania środków z funduszu uległa ograniczeniu z uwagi na brak szczególnego prawodawstwa w dziedzinie statystyki, które by nakładało na państwa członkowskie obowiązek dostarczania do Eurostatu danych dotyczących azylu. Oczywiście w pierwszych latach zbierania danych spora ich ilość nie była jeszcze dostarczana przez państwa członkowskie regularnie i na czas. Należało zatem utrzymać przejściowe rozwiązania przez okres dłuższy, niż przewidywano.

Tymczasem we wrześniu 2005 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej (COM(2005) 375 wersja ostateczna). Wniosek ten stanowi ważny krok na drodze ku zharmonizowanym statystykom wspólnotowym z zakresu migracji i azylu, a zatem powinien przyczynić się do poprawy sytuacji w tym obszarze.

Komisja nie została upoważniona do przeprowadzenia kontroli systemów azylowych ani przedstawionych danych statystycznych.

Różnice w interpretacji występujące między państwami członkowskimi zniekształcają podstawę przydziału środków.

23. Niektóre spośród różnic w interpretacji statystyk można wytłumaczyć różnym ustawodawstwem państw członkowskich, bez podważania wiarygodności danych. Komisja przyznaje, że różnorodne czynniki utrudniły gromadzenie danych statystycznych, jednak w ostatecznym rozrachunku Komisja poczyniła wysiłki w celu stworzenia sprawiedliwej podstawy rozdziału środków budżetowych, co znajduje potwierdzenie w niezależnej ocenie zewnętrznej dotyczącej ERF I.

24. W niektórych przypadkach Eurostat stwierdził, że nie był w stanie skomentować ani sprawdzić alternatywnych danych proponowanych przez państwa członkowskie na potrzeby przydziału środków w ramach ERF. Sytuacja taka miała miejsce wyłącznie, gdy państwa członkowskie nie dostarczyły właściwych metadanych lub danych w podziale na miesiące i/lub według obywatelstwa (co oznacza, że nie można było zweryfikować wewnętrznej spójności tych danych) lub gdy występowały niewyjaśnione rozbieżności w stosunku do danych dostarczonych poprzednio.

Jeśli chodzi o obliczenia dotyczące rozdziału środków budżetowych pomiędzy poszczególne państwa członkowskie, Komisja uważa, że uwzględnia już zmienność statystyk, gdyż o wysokości przydzielonych środków decyduje w oparciu o dane pochodzące z trzech ostatnich lat — dzięki temu skutek weryfikacji *ex post* jest brany pod uwagę w sposób rozciągnięty w czasie. Komisja jest zdania, że nie można rozważać weryfikacji *a posteriori* wysokości dotacji przydzielonych poszczególnym państwom członkowskim.

Komisja przyznaje, że podczas opracowywania statystyk na potrzeby przydzielania środków w pierwszych dwóch latach funkcjonowania ERF I należało lepiej udokumentować rezultat wymiany informacji między państwami członkowskimi a Komisją. Jednakże podjęto wysiłki, w szczególności w przypadku Włoch, mające na celu wprowadzenie najwłaściwszych dostosowań. Procedury w zakresie porozumiewania się między Eurostatem a państwami członkowskimi w celu sporządzania statystyk dotyczących azylu odzwierciedlają powszechnie stosowane praktyki przyjęte w odniesieniu do innych obszarów statystyki. Jest to przejrzysty proces, który umożliwia również państwom członkowskim kontrolę i zatwierdzanie/weryfikację swoich danych krajowych.

25. Zharmonizowane dane statystyczne nie istniały jeszcze na szczeblu Unii Europejskiej w momencie tworzenia ERF; Komisja zaproponowała Radzie i Parlamentowi obranie pragmatycznego i sprawiedliwego sposobu postępowania.

CZY KOMISJA I PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE PRAWIDŁOWO ZARZĄDZAŁY FUNDUSZEM?

26. Na początku funkcjonowania nowego programu niemożliwe jest uniknięcie opóźnień w przyjmowaniu przepisów wykonawczych. Komisja przyznaje, że konieczność przeprowadzenia konsultacji z państwami członkowskimi i terminy tłumaczeń doprowadziły do pewnych opóźnień⁽¹⁾. Niemniej jednak Komisja ściśle współpracowała z państwami członkowskimi przy opracowywaniu przepisów wykonawczych, w związku z czym opóźnienia wynikłe przy finalizacji tekstów nie przełożyły się na trudności w administrowaniu programem przez państwa członkowskie.

⁽¹⁾ Decyzja 2000/596/WE ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców została przyjęta dnia 28 września 2000 r. Dnia 20 marca 2001 r. Komisja przyjęła decyzję C(2001) 736 dotyczącą warunków uprawniających do wydatków i sprawozdań z wykonania w kontekście działań współfinansowanych przez ERF. Dnia 18 grudnia 2001 r. Komisja przyjęła decyzję C(2001) 4372 dotyczącą systemów zarządzania i kontroli oraz procedur dokonywania korekt finansowych.

27. ERF został stworzony w oparciu o zasadę corocznego przydziału środków oraz corocznego programowania na szczeblu państw członkowskich. Wynikało stąd w sposób oczywisty, że Komisja musi pogodzić przewidywania dotyczące programowania na szczeblu państw członkowskich z koniecznością dostosowania wysokości dotacji do kwot przegłosowanych przez władzę budżetową. Zasady programowania dla kolejnych faz ERF 2005–2013 zostały zoptymalizowane, jednak zachowano taką samą logikę. Zważywszy na niemożliwe do uniknięcia opóźnienia w analizie i przyjmowaniu programów rocznych, Komisji nie pozostaje nic innego, jak zwracanie się do państw członkowskich o opracowywanie programowania w oparciu o tymczasowe dane budżetowe, a następnie dostosowywanie swoich programów w oparciu o dane końcowe.

28. Zgodnie z podstawą prawną wniosek o współfinansowanie pozwala państwom członkowskim określić roczne programowanie działań, które kwalifikują się do współfinansowania w ramach ERF, w świetle potrzeb krajowych, nie zaś wyłącznie w oparciu o ogólną procedurę przydziału środków.

29. Komisja uważa, że przykład z roku 2003 r. świadczy o tym, jak trudno jest uzgodnić harmonogram unijnej procedury budżetowej z harmonogramem programowania na potrzeby ERF I. Początkowy harmonogram zaproponowany przez Komisję został zmieniony podczas negocjacji w sprawie podstawy prawnej.

Poszczególne decyzje o współfinansowaniu przyznawanym państwom członkowskim poprzedza decyzja o rozdziale środków pomiędzy wszystkie państwa członkowskie, a także przedłożenie i analiza rocznych programów państw członkowskich oraz konsultacje z komitetem zrzeszającym reprezentantów państw członkowskich. Każdy z tych etapów wiąże się z kilkutygodniowym opóźnieniem.

31–33. W ramach ERF II Komisja jest w stanie wypłacić do 100 % środków przeznaczonych na drugą transzę prefinansowania przyznanego państwom członkowskim. W związku z tym państwo członkowskie może wypłacić beneficjentowi końcowemu do 100 % kwoty, bez uszczerbku dla swoich własnych procedur płatności. Ten nowy harmonogram płatności będzie korzystny dla wszystkich organizacji, bez względu na ich wielkość.

34–35. Głównym celem objęcia omawianego funduszu finansowego zarządzaniem dzielonym było umożliwienie państwom członkowskim dostosowania środków ogólnych do potrzeb krajowych. W opinii Komisji różnorodność celów stawianych sobie przez poszczególne państwa członkowskie, przy zachowaniu zgodności z podstawą prawną, świadczy o właściwym wykorzystaniu ERF przez państwa członkowskie i jest dowodem skuteczności funduszu. W ocenie przeprowadzonej przez Komisję w oparciu o sprawozdanie ekspertów zewnętrznych dotyczące okresu 2000–2004 funkcjonowania ERF podkreślano skuteczność tego rozwiązania i przychylność, jaką się cieszy. Komisja uważa, że ze środków przeznaczonych na działania dotyczące repatriacji można było współfinansować transport powrotny. Lista działań przedstawionych w podstawie prawnej, ilustrujących koncept udzielania informacji i poradnictwa na etapie wstępnym, została podana jedynie tytułem przykładu.

W niektórych państwach członkowskich działania dotyczące repatriacji mogły początkowo zostać ograniczone w celu umożliwienia przeprowadzenia pilotażowych badań przed ewentualnym rozpoczęciem ich prowadzenia na szerszą skalę.

Współfinansowanie dobrowolnych powrotów osób, których wnioski o azyl zostały odrzucone lub którym odmówiono udzielenia azylu, jest dopuszczalne zgodnie z podstawą prawną ERF, zaś oświadczenie Europejskiej Rady ds. Uchodźców i Wygnańców odzwierciedla zajęcie stanowiska, które pozostaje bez związku z zakresem stosowania i przepisami wykonawczymi dotyczącymi ERF.

36. Zasadniczo Komisja nie podziela zdania, jakoby definicja osób kwalifikujących się do repatriacji była niewłaściwa.

Współfinansowanie repatriacji obywateli krajów trzecich, w tym także krajów starających się o przystąpienie do UE przed wejściem w życie aktów o przystąpieniu, jest zgodne z ERF.

Zatem, jeśli chodzi o grupy docelowe działań współfinansowanych z ERF (przyjmowanie, integracja i powrót), niemożliwe było przewidzenie różnic w traktowaniu obywateli krajów trzecich pod kątem tego, czy kraje te starają się o przystąpienie do UE czy nie.

37. Pozytywne przykłady, na które powołał się Trybunał, świadczą o tym, że przepisy prawne w połączeniu ze wskazówkami udzielanymi przez Komisję umożliwiały państwu członkowskim, które do tego dążyły, stworzenie solidnego systemu kontroli.

39. Komisja uważa, że działania związane z monitoringiem obejmują całość stosunków z państwami członkowskimi, a nie tylko wizyty na miejscu. Przykładowo zebrania komitetu zrzeszającego reprezentantów państw członkowskich pozwoliły wnieść szczególny wkład w wyjaśnienie różnych przepisów regulujących funkcjonowanie ERF.

Pomimo ograniczonych zasobów i tego, że podstawa prawna dotycząca ERF I nie zawierała takiego przepisu, Komisja wdrożyła program wizyt na miejscu w celu zapewnienia pomocy państwu członkowskim.

W obliczu istotnych nieprawidłowości stwierdzonych przez Komisję w Zjednoczonym Królestwie dyrektor generalny DG ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa przedstawił zastrzeżenia co do tej konkretnej sytuacji w swoich sprawozdaniach rocznych z 2004 i 2005 r. Komisja zaproponowała Zjednoczonemu Królestwu zastosowanie w latach 2000 i 2001 zasady 5-procentowej korekty finansowej, mającej odzwierciedlać odpowiedzialność państwa członkowskiego za zaistniałe nieprawidłowości. Zjednoczone Królestwo przyjęło tę propozycję. Procedura zamykania programów na lata 2002–2004 jeszcze trwa.

Podczas jednej ze swoich wizyt w ramach monitoringu Komisja stwierdziła, że zakres zadań delegowanych w Austrii jest zbyt szeroki, co zostało natychmiast zgłoszone władzom krajowym. Charakter zadań delegowanych zmieniono podczas nowej procedury przetargowej przy okazji przedłużania umowy o świadczenie usług.

W następstwie przedstawienia przez Trybunał uwag co do Włoch Komisja zaplanowała dwa działania: kontrolę *ex post* dotyczącą ERF 2000–2004 oraz wizytę w ramach monitoringu odnoszącą się do systemów kontroli stworzonych na potrzeby ERF II. Kontrola *ex post* właśnie dobiega końca; podczas tej kontroli szczegółowo zbadano warunki wdrożenia ERF, w tym także zgodność procedur zaproszeń do składania wniosków z przepisami podstawy prawnej.

Ogólnie rzecz ujmując, podczas zamykania programów rocznych oraz, w stosownym przypadku, podczas samych wizyt w ramach monitoringu Komisja upewni się co do tego, czy ewentualne nieprawidłowości dostrzeżone przez Trybunał zostały usunięte.

JAKI BYŁ WPŁYW ERF NA KRAJOWE DZIAŁANIA W OBSZARZE AZYLU?

41. ERF opiera się przede wszystkim na zasadzie solidarności między państwami członkowskimi, która pozwala Unii brać na siebie część obciążenia finansowego związanego z przyjmowaniem, integracją i repatriacją uchodźców i wysiedleńców. Decyzja Rady 2000/596/WE nie zawiera odniesień do obowiązku wydatków publicznych, co stanowi potwierdzenie faktu, że do ERF I nie odnosi się zasada dodatkowości.

42. Nawet jeśli Komisja nie dokonywała regularnych porównań, w grudniu 2006 r. opublikowała dokument roboczy swoich służb ⁽¹⁾, w którym podsumowano kilkumiesięczną analizę działań prowadzonych w ramach ERF na szczeblu państw członkowskich. Wnioski przedstawione w tym dokumencie opierają się na ocenie przeprowadzonej przez niezależnych ekspertów, którzy oceniają w sposób bardzo pozytywny efekty działania funduszu, pomimo zasadniczo ograniczonych środków finansowych, jakimi fundusz dysponował w ciągu tych pięciu lat.

43. Ocena przeprowadzona przez Komisję wykazała również, że:

- prowadzone działania dotyczyły bezpośrednio ponad 600 000 osób i umożliwiły niesienie pomocy społecznej, materialnej i lekarskiej w trudnych okolicznościach,
- organizacje, które wprowadzają w życie projekty, mają bardzo dobrą opinię o funduszu,
- z punktu widzenia państw członkowskich, spośród których część dysponuje większymi środkami budżetowymi w dziedzinie azylu, fundusz przyczynił się do stopniowego ustanowienia wspólnej polityki w obszarze azylu, regulowanej aktami wspólnotowymi.

WNIOSKI

45. Komisja uważa, że w latach 2000–2004 zapewniła sprawiedliwy rozdział środków budżetowych z ERF pomimo ograniczeń związanych z danymi statystycznymi. Ostatecznym celem zbierania danych statystycznych jest zapewnienie prawidłowej oceny obciążeń szacowanych na poziomie państw członkowskich, aby umożliwić sprawiedliwy podział, na szczeblu Unii, kosztów działań prowadzonych w ramach ERF. Jakość danych statystycznych stopniowo ulega poprawie.

⁽¹⁾ SEC(2006) 1636, Końcowa ocena Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców dotycząca lat 2000–2004.

46. Komisja przyznaje, że niektóre przepisy wykonawcze dotyczące ERF zostały opublikowane z dużym opóźnieniem. Przepisy wykonawcze przedstawiono i przedyskutowano w Komitecie zrzeszającym reprezentantów państw członkowskich na długo przed ich przyjęciem. Procedura przydziału środków w ramach ERF I nie funkcjonowała w sposób optymalny, dlatego zdążyła już zostać w pewnym stopniu uproszczona. Komisja jest zdania, że obecnie stosowana procedura stanowi rozwiązanie zapewniające możliwie najszybsze wykorzystanie środków przyznanych z ERF w państwach członkowskich, w oparciu o szczegółowy program roczny zatwierdzony uprzednio przez Komisję.

47. Komisja zgadza się na kontynuowanie wysiłków zmierzających do wyjaśnienia państwom członkowskim zasad działania ERF i prowadzenia odpowiednich szkoleń, jednak uważa, że różnice we wdrażaniu przez poszczególne państwa członkowskie działań krajowych nie oznaczają rozbieżności w interpretacji podstawy prawnej, a jedynie są wynikiem dostosowania tych działań do potrzeb krajowych.

48. Komisja pełniła wobec państw członkowskich rolę instytucji doradczej i monitorującej, nawet jeśli to ostatnie zadanie nie zostało przewidziane w podstawie prawnej. Odpowiedzialność za wdrożenie działań ponoszą jednak przede wszystkim państwa członkowskie, stąd też Komisja może prowadzić kontrole, a nawet wymierzać sankcje, ale nie może w żadnym przypadku sama bezpośrednio zaradzić brakom i nieprawidłowościom stwierdzonym w systemach kontroli państw członkowskich. Za każdym razem, gdy jest to konieczne, Komisja podejmuje działania w postaci zryczałtowanych korekt w przypadkach przewidzianych w podstawie prawnej.

49–50. Komisja opublikowała — choć przyznaje, że z opóźnieniem — wnioski z oceny ERF dotyczącej lat 2000–2004. Na szczeblu każdego państwa członkowskiego istniały jednak oceny roczne. Pomimo ograniczonego budżetu z ERF skorzystała znaczna liczba ludności (600 000 osób). W wielu państwach członkowskich fundusz pozwolił ukierunkować lub wzmocnić ustawodawstwo i praktyki w dziedzinie azylu.

ZALECENIA

51. Komisja przyjmuje zalecenie dotyczące większej harmonizacji danych statystycznych. Będzie dążyć do określenia, przy współpracy z państwami członkowskimi, zasad bardziej dokładnego zatwierdzania danych. Komisja uważa, że należy jednak zaakceptować tzw. „ryzyko szczątkowe” złej jakości danych, zważywszy na sam charakter gromadzonych informacji.

Rozporządzenie zaproponowane przez Komisję we wrześniu 2005 r. dotyczące statystyk w dziedzinie azylu i imigracji powinno pozwolić rozwiązać tę kwestię od momentu wejścia w życie jego przepisów odnoszących się do zbierania danych statystycznych w dziedzinie azylu, a Komisja i państwa członkowskie będą musiały zintensyfikować współpracę.

Nowy ERF (2008–2013) obejmie działania *wzmacniające zdolności w zakresie gromadzenia, analizy i rozpowszechniania danych statystycznych*.

52. Komisja przyjmuje zalecenie dotyczące konieczności wykorzystania zweryfikowanych danych statystycznych, jednak uważa, że wykorzystując najbardziej aktualne dane z trzech ostatnich lat do przydzielania środków na dany rok, już uwzględnia weryfikację *ex post* danych z poprzednich lat. Procedura ta jest zgodna z podstawą prawną i jednorocznością budżetu wspólnotowego.

53. Obecne rozwiązanie, polegające na wykorzystywaniu danych statystycznych do przydziału środków, jest rezultatem pogłębionych i trudnych dyskusji z Radą przeprowadzonych w trakcie negocjacji nad postawą prawną. Obecnie stosuje się już częściowo przydział środków w formie zryczałtowanej (próg minimalny na każde państwo członkowskie). Komisja uważa, że nie

może nadal podążać tym tropem i że nie można przydzielać całości środków w oparciu o zryczałtowane kwoty bez podważania podstawowego celu ERF, jakim jest podzielenie się na szczeblu Unii obciążeniami wynikającymi z zarządzania uchodźcami i wysiedleńcami.

54. Komisja przyjmuje zalecenie dotyczące rozpoczęcia dyskusji z Radą i Parlamentem na temat jasności i precyzyjności zasad kwalifikowalności wydatków, podkreśla przy tym jednak, że przy okazji negocjacji nad przyjęciem podstawy prawnej dla ERF na okres 2008–2013 toczono szczegółowe debaty na temat kwalifikowalnych działań i grup docelowych. Kwestie dotyczące osób kwalifikujących się do działań dotyczących repatriacji zostaną rozwiązane wraz z wejściem w życie Funduszu Powrotu Imigrantów.