



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Sprawozdanie specjalne nr 22

2012

ISSN 1831-0923

CZY EUROPEJSKI FUNDUSZ NA RZECZ
INTEGRACJI OBYWATELI PAŃSTW
TRZECICH I EUROPEJSKI FUNDUSZ
NA RZECZ UCHODźCÓW SKUTECZNIE
PRZYCZYNIAJĄ SIĘ DO INTEGRACJI
OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH?



Sprawozdanie specjalne nr 22 // 2012

**CZY EUROPEJSKI FUNDUSZ NA RZECZ
INTEGRACJI OBYWATELI PAŃSTW
TRZECICH I EUROPEJSKI FUNDUSZ
NA RZECZ UCHODźCÓW SKUTECZNIE
PRZYCZYNIAJĄ SIĘ DO INTEGRACJI
OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH?**

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luksemburg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1
Faks +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Sprawozdanie specjalne nr 22 // 2012

Wiele informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe znajdują się na końcu niniejszej publikacji.
Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2012

ISBN 978-92-9241-060-5
doi:10.2865/51403

© Unia Europejska, 2012
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła

Printed in Luxembourg

SPIS TREŚCI

Punkt

GLOSARIUSZ

I-VII STRESZCZENIE

1-16 WSTĘP

6-11 **KOGO WSPIERAJĄ FUNDUSZE EIF I ERF?**

12-16 **FUNKCJE I ZADANIA**

17-19 **ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE**

20-75 **UWAGI**

20-41 **POSZCZEGÓLNE PROJEKTY ZOSTAŁY ZREALIZOWANE POMYŚLNIE, LECZ NIE MOŻNA BYŁO ZMIERZYĆ OGÓLNEGO WKŁADU FUNDUSZY W INTEGRACJĘ OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH**

24-27 SKONTROLOWANE PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE NIE OKREŚLIŁY WYSTARCZAJĄCO SKWANTYFIKOWANYCH CELÓW I WSKAŹNIKÓW ...

28-33 ... A W PRZYGOTOWANYM PRZEZ KOMISJĘ SPRAWOZDANIU ŚRÓDOKRESOWYM EIF PRZEDSTAWIONO JEDYNIIE OGRANICZONE INFORMACJE

34-35 NISKI WSKAŹNIK WYKONANIA W PIERWSZYCH DWÓCH LATACH OGRANICZA POTENCJALNĄ SKUTECZNOŚĆ FUNDUSZY ...

36-41 ... LECZ SKONTROLOWANE PROJEKTY OSIĄGNĘŁY POZYTYWNE WYNIKI, A FUNDUSZE ZOSTAŁY UZNANE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE ZA CENNE DLA INTEGRACJI

42-59 **SKUTECZNOŚĆ WKŁADU FUNDUSZY W INTEGRACJĘ MOŻE BYĆ OGRANICZONA, PONIEWAŻ ...**

44 ... PODZIAŁ DZIAŁAŃ NA RZECZ INTEGRACJI MIĘDZY ERF I EIF POWODUJE PRAKTYCZNE TRUDNOŚCI

45-47 PROGRAMOWANIE ROCZNE POWODUJE NADMIERNE FORMALNOŚCI ADMINISTRACYJNE ...

48 ... A ZASADY FINANSOWANIA SĄ UCIAŻLIWE

49-51 KONCEPCJA WPROWADZIŁA DŁUGI ŁAŃCUCH KONTROLI, A NIEKTÓRE PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE WPROWADZIŁY DODATKOWE OBCIĄŻENIA ADMINISTRACYJNE ...

52-59 ... NATOMIAST NIEWYSTARCZAJĄCA SPÓJNOŚĆ I NIEDOSTATECZNE WZAJEMNE UZUPEŁNIANIE SIĘ Z INNYMI FUNDUSZAMI UE DOPROWADZIŁY DO POKRYWANIA SIĘ ICH ZAKRESÓW I UTRATY SZANS NA OSIĄGNIĘCIE EFEKTU SYNERGII

- 60–75** INSTYTUCJE ODPOWIEDZIALNE WYKAZUJĄ DUŻE ZAANGAŻOWANIE, LECZ OPÓŹNIENIA NA WSZYSTKICH SZCZEBŁACH I NIEDOCIĄGNIĘCIA W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA I KONTROLI MOGĄ DODATKOWO OGRANICZAĆ SKUTECZNOŚĆ PROGRAMÓW
- 62–64 OPÓŹNIENIA W PRZYJMOWANIU PRAWODAWSTWA I WYKONANIU KLUCZOWYCH ZADAŃ PRZEZ KOMISJĘ I PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE ...
- 65–66 ... SPOWODOWAŁY OPÓŹNIENIA W WYDANIU PRZEZ KOMISJĘ WYTYCZNYCH DLA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH
- 67–69 NIEDOCIĄGNIĘCIA W SYSTEMACH MONITOROWANIA W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH NIE ZOSTAŁY WYKRYTE PRZEZ KOMISJĘ ...
- 70–72 UTRZYMUJĄCE SIĘ NIEDOCIĄGNIĘCIA I UCHYBIENIA W INSTYTUCJACH CERTYFIKUJĄCYCH I AUDYTOWYCH
- 73–75 INSTYTUCJE ODPOWIEDZIALNE PRZEWAŹNIE WYPEŁNIAJĄ SWOJE NAJWAŻNIEJSZE FUNKCJE, POMIMO OGRANICZEŃ ZWIĄZANYCH Z KONCEPCJĄ I REALIZACJĄ
- 76–93** **WNIOSKI I ZALECENIA**
- 79–80** **NIE MOŻNA BYŁO DOKONAĆ POMIARU SKUTECZNOŚCI EIF I ERF**
- 81–82** **SKONTROLOWANE PROJEKTY W DUŻEJ MIERZE PRZYCZYNIŁY SIĘ DO INTEGRACJI, LECZ NIE WYKORZYSTANO WSZYSTKICH DOSTĘPNYCH FUNDUSZY**
- 83–85** **ROZDROBNIONA KONCEPCJA FUNDUSZY POWODUJE NIEPROPORCJONALNE I NADMIERNE OBCIĄŻENIA ADMINISTRACYJNE DLA BENEFICJENTÓW KOŃCOWYCH, PAŃSTW CZŁONKOWSKICH I KOMISJI**
- 86–87** **NIE ZAPEWNIONO W DOSTATECZNYM STOPNIU SPÓJNOŚCI I WZAJEMNEGO UZUPEŁNIANIA SIĘ Z INNYMI FUNDUSZAMI UE**
- 88–90** **KOLEJNE OPÓŹNIENIA UTRUDNIAJĄ REALIZACJĘ ZARÓWNO NA SZCZEBLU PAŃSTW CZŁONKOWSKICH, JAK I NA SZCZEBLU KOMISJI**
- 91–93** **OPÓŹNIENIA W USTANAWIANIU SKUTECZNYCH STRUKTUR ZARZĄDZANIA I KONTROLI W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH**

ZAŁĄCZNIK — SKONTROLOWANE PROJEKTY

ODPOWIEDZI KOMISJI

GLOSARIUSZ

Cele SMART: cele, które są zdefiniowane, wymierne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie.

Europejski Fundusz na rzecz Integracji (EIF): Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich wspiera inicjatywy krajowe i unijne, które ułatwiają integrację imigrantów z państw trzecich ze społecznościami europejskimi.

Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (ERF): Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców wspiera wysiłki państw UE w zakresie przyjmowania uchodźców i wysiedleńców oraz gwarantowania dostępu do spójnych, sprawiedliwych i skutecznych procedur udzielania azylu.

Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów (RF): Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów ma na celu wspieranie rozwoju współpracy pomiędzy państwami UE oraz między państwami UE a krajami powrotu.

Europejski Fundusz Społeczny (EFS): jeden z funduszy strukturalnych UE, utworzony w celu zmniejszenia różnic pod względem dobrobytu i poziomu życia między państwami członkowskimi i regionami UE.

Eurostat: Eurostat jest urzędem statystycznym Unii Europejskiej i dyrekcją generalną Komisji Europejskiej.

Fundusz Granic Zewnętrznych (EBF): Fundusz Granic Zewnętrznych ustanawia solidarność finansową przez wspieranie krajów znacznie obciążonych finansowo we wdrażaniu wspólnych norm kontroli granic zewnętrznych UE.

Obywatele państw trzecich: obywatele z krajów nienależących do Unii Europejskiej.

Ochrona uzupełniająca: wnioskodawcy, którzy nie kwalifikują się do otrzymania statusu uchodźcy, lecz którzy nie mogą powrócić do swojego państwa pochodzenia ze względu na realne ryzyko doznania poważnej krzywdy (tortur lub nieludzkiego lub poniżającego traktowania, kary śmierci lub egzekucji, poważnego indywidualnego zagrożenia życia lub osoby wynikające z masowej przemocy), mają prawo do ochrony uzupełniającej.

Osoba ubiegająca się o azyl: osoba ubiegająca się o status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą.

Program ramowy na rzecz badań naukowych: główny instrument UE służący do finansowania badań w Europie. Obecny, siódmy program ramowy w zakresie badań i rozwoju technologicznego (7PR) jest realizowany w latach 2007–2013.

Program roczny: roczny program prac państwa członkowskiego dotyczący realizacji programu wieloletniego.

Program SOLID: program ogólny „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” na lata 2007–2013, na który składają się cztery fundusze (EIF, ERF, EBF, RF).

System zarządzania i kontroli (MCS): zbiór procedur i praktycznych zasad dotyczących wykorzystania przez dane państwo członkowskie funduszy programu SOLID.

Uchodźca: obywatel państwa trzeciego, który na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do szczególnej grupy społecznej przebywa poza państwem swojego obywatelstwa i nie może lub nie chce powrócić do tego państwa, lub bezpaństwowiec, który przebywając z takich samych powodów jak wyżej poza państwem swojego dawnego miejsca zwykłego pobytu, nie może lub nie chce z powodu tej obawy powrócić do tego państwa.

Zobowiązanie: prawne zobowiązanie budżetowe, takie jak decyzja lub umowa o finansowaniu.

STRESZCZENIE

I.

Unijny program SOLID wspiera działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich w państwach członkowskich UE oraz zwiększenia solidarności poprzez podział obciążeń finansowych wynikających z zarządzania wspólnymi granicami zewnętrznymi i realizacji wspólnej polityki w dziedzinie azylu i imigracji.

II.

Celem kontroli przeprowadzonej przez Trybunał była ocena, czy Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców, stanowiące część programu SOLID, skutecznie przyczyniają się do integracji obywateli państw trzecich. Fundusze te są wykorzystywane przez Komisję i państwa członkowskie na zasadzie zarządzania dzielonego.

III.

Trybunał ustalił, że Komisja ani państwa członkowskie nie miały możliwości oceny wkładu funduszy programu SOLID w integrację, ponieważ skontrolowane państwa członkowskie nie określiły właściwych celów ani wskaźników dotyczących swoich programów rocznych. Sporządzone przez Komisję sprawozdanie śródkresowe na temat osiągniętych wyników oraz jakościowych i ilościowych aspektów realizacji, oparte na sprawozdaniach państw członkowskich, nie zawierało wystarczającej ilości informacji umożliwiających ocenę lub ukierunkowanie funduszy. Na poziomie poszczególnych projektów próba zbadana przez Trybunał wykazała pozytywne wyniki, lecz nie można ich było powiązać ze stopniem powodzenia na poziomie wyższym, przede wszystkim z powodu niskiego wskaźnika wykorzystania funduszy w przypadku krajowych programów rocznych na lata 2007 i 2008. Późniejsze programy nie zostały jeszcze ukończone.

IV.

Przeszkodą w osiągnięciu skuteczności funduszy była koncepcja programu SOLID, która jest rozdrobniona, złożona i nieodpowiednio skoordynowana z innymi funduszami UE. Podział funduszy dla grup docelowych o podobnych potrzebach spowodował problemy dla władz i beneficjentów. Sytuacja ta, w połączeniu z wielością funduszy i programów rocznych, a także z długim łańcuchem kontroli przeprowadzanej przez trzy instytucje, doprowadziła do przerostu administracji, która jest nieproporcjonalna do wielkości odnośnych funduszy. Niewystraszająca spójność i niedostateczne wzajemne uzupełnianie się z innymi funduszami UE prowadzą do pokrywania się ich zakresów, utraty szans na osiągnięcie efektu synergii i ryzyka podwójnego finansowania.

STRESZCZENIE

V.

Instytucje odpowiedzialne przeważnie wypełniają swoje najważniejsze funkcje, pomimo problemów nieodłącznie związanych z koncepcją i brakami kadrowymi. W realizacji programu SOLID od początku występowały jednak opóźnienia, ponieważ opóźnieniu uległo przyjęcie ustawodawstwa. Programy przedłożono przez to później, przepisy wykonawcze i wytyczne były dostępne dopiero sporo po rozpoczęciu ich realizacji oraz pojawiły się nieporozumienia co do funkcji każdej z trzech instytucji.

VI.

Opóźnienia nadal występują zarówno w przedkładaniu programów i sprawozdań przez państwa członkowskie, jak i w przeglądzie dokonywanym przez Komisję oraz w wydawaniu przez nią zatwierdzeń. Ponadto Komisja nie zidentyfikowała wystarczająco wcześnie niedociągnięć w organizacji systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich, a w jednym państwie członkowskim instytucja certyfikująca i instytucja audytowa dopuszczają się poważnych uchybień.

VII.

Trybunał przedstawia następujące zalecenia:

- a) Prawodawca powinien uprościć zasady programowania, które powinny przewidywać jeden program krajowy obejmujący cały okres.
- b) Przy tworzeniu systemów zarządzania i kontroli Komisja i państwa członkowskie powinny należycie uwzględnić proporcjonalność względem kwot odnośnych funduszy oraz wpływ na zasoby, a także wykorzystać wcześniejsze doświadczenie związane z podobnymi funduszami.
- c) Komisja powinna przeprowadzić całościową ocenę potrzeb w zakresie integracji niezależnie od tego, czy migranci posiadają obywatelstwo UE, czy obywatelstwo państwa trzeciego. Na podstawie tej oceny należy opracować stosowną strukturę funduszu (lub funduszy), która eliminowałaby podział docelowej grupy ludności według obywatelstwa i była ukierunkowana na potrzeby beneficjentów końcowych. Ustalenie obowiązkowego priorytetowego celu polegającego na finansowaniu obywateli państw trzecich zapewniłoby zwrócenie na nich niezbędnej szczególnej uwagi.
- d) Komisja powinna przypisywać większe znaczenie uzyskaniu od państw członkowskich konkretnych szczegółowych informacji dotyczących zapewnienia spójności i wzajemnego uzupełniania się funduszy UE.
- e) Komisja i państwa członkowskie powinny ustanowić obowiązkowy system wspólnych wskaźników, a państwa członkowskie powinny określić wartości docelowe w przypadku programów krajowych.
- f) Przy rozpoczęciu nowego programu Komisja powinna dopilnować wcześniejszego przygotowania najważniejszych wytycznych oraz ustanowienia przez państwa członkowskie odpowiednich systemów zarządzania i kontroli.

WSTĘP

1. Integracja obywateli państw trzecich¹ jest jednym z ważniejszych punktów programu politycznego państw członkowskich i w ciągu ostatniego dziesięciolecia UE znacznie nasiliła swoje działania w tej dziedzinie. Choć UE nie posiada oficjalnej definicji integracji, we „Wspólnych podstawowych zasadach odnoszących się do polityki integracji imigrantów” integrację zinterpretowano jako „dynamiczny, dwukierunkowy proces wzajemnego dostosowania się wszystkich imigrantów i osób zamieszkałych na terenie państw członkowskich” na podstawie „poszanowania podstawowych wartości Unii Europejskiej”². Wspólne podstawowe zasady określają jako najważniejsze elementy integracji następujące aspekty: zatrudnienie, znajomość języka i kultury społeczeństwa przyjmującego, edukację, równy dostęp do towarów i usług oraz udział w życiu politycznym.
2. Polityka integracji rozwijała się jako część polityki imigracyjnej, która, będąc jednym z głównych elementów suwerenności państwowej, przez długi czas pozostawała w dużej mierze w gestii poszczególnych państw członkowskich. Wraz z wejściem w życie traktatu z Amsterdamu w 1999 r. Unia Europejska³ uzyskała kompetencje w sprawach imigracji i zobowiązała się do utworzenia „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Rada Europejska na posiedzeniu w Tampere w 1999 r. stwierdziła, że UE „musi zapewnić sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terytorium jej państw członkowskich” i zaapelowała o „aktywniejszą politykę integracyjną” mającą na celu przyznanie obywatelom państw trzecich praw i obowiązków porównywalnych z prawami i obowiązkami obywateli UE.
3. Choć polityka integracji pozostaje w gestii państw członkowskich, uznają one, że niepowodzenia poszczególnych państw członkowskich w opracowywaniu i wdrażaniu udanej polityki integracyjnej mogą mieć rozmaite niekorzystne konsekwencje dla pozostałych państw członkowskich i Unii Europejskiej⁴. Ponadto pomyślna integracja jest postrzegana jako istotna z punktu widzenia spójności gospodarczej i społecznej w UE oraz wykorzystania pełnego pozytywnego potencjału migracji w tworzeniu konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarki⁵.

¹ Obywatele z krajów nienależących do Unii Europejskiej.

² Wspólne podstawowe zasady odnoszące się do polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej przyjęte przez Radę i przedstawicieli rządów państw członkowskich w dniu 19 listopada 2004 r.

³ Ówczesna „Wspólnota Europejska”.

⁴ Konkluzje Rady ustanawiające wspólne podstawowe zasady odnoszące się do polityki integracji imigrantów, punkt 4 preambuły.

⁵ Program sztokholmski z 2009 r., wspólna agenda na 2011 r., konkluzje Rady w sprawie wspólnej agendy na 2011 r., strategia „UE 2020”.

4. Wkład UE w tworzenie „spójnych europejskich ram integracji obywateli państw trzecich”⁶ ogólnie przybiera trzy formy. Po pierwsze, UE opracowuje ramy ustawodawcze i normatywne, przyjmując prawnie wiążące i niewiążące instrumenty w tej dziedzinie⁷. Po drugie, ułatwia ona wymianę dobrych praktyk między państwami członkowskimi za pomocą sieci i podręczników⁸. Po trzecie, UE wspiera integrację za pomocą instrumentów finansowych, w szczególności za pomocą programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” na lata 2007–2013 (program SOLID, zob. **tabela**).

⁶ COM(2005) 389 final z dnia 1 września 2005 r. – Wspólna agenda na rzecz integracji – Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej.

⁷ Wspólne podstawowe zasady w postaci niewiążących wytycznych.

⁸ Przykładami są krajowe punkty kontaktowe ds. integracji, europejskie forum integracji, podręczniki dotyczące integracji.

TABELA

FUNDUSZE PROGRAMU SOLID, LATA 2007–2013

Instrument finansowy	Wykorzystanie	Środki UE (w mln euro)
Europejski Fundusz na rzecz Integracji (EIF)	2007–2013	830
Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (ERF)	2008–2013	623
Fundusz Granic Zewnętrznych (EBF)	2007–2013	1 908
Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów	2008–2013	681
Ogółem		4 043

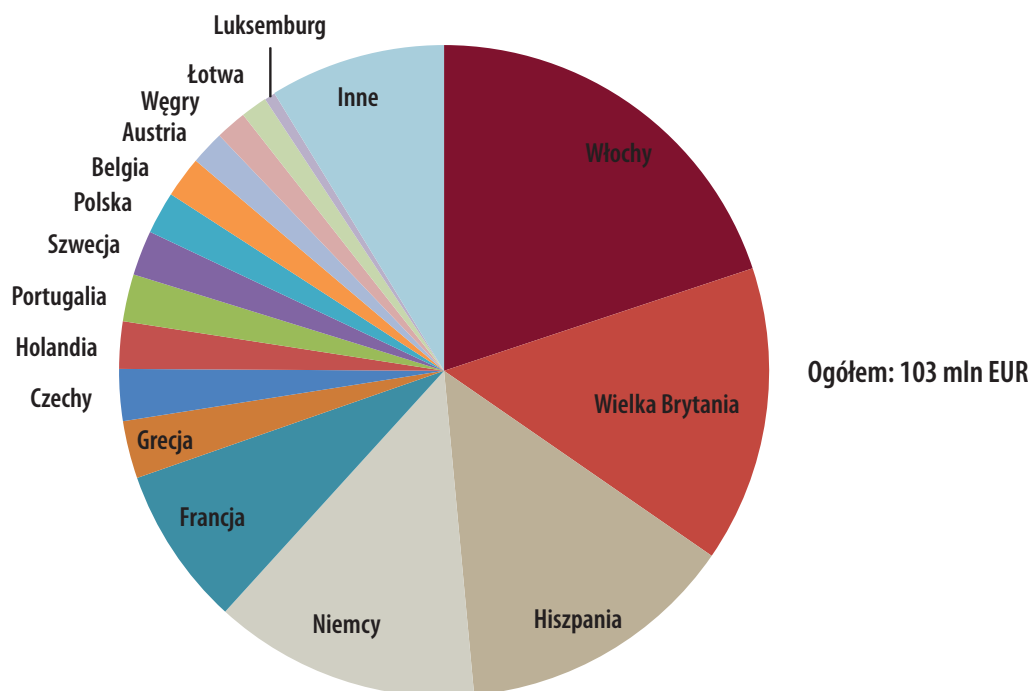
Uwaga: W wyniku zaokrągleń suma poszczególnych pozycji może nie być zgodna z pozycją ogółem.

Źródło: Komisja Europejska.

5. Celem programu SOLID jest poprawa zarządzania przepływami migracyjnymi na poziomie Unii Europejskiej oraz zwiększenie solidarności państw członkowskich. Dokonuje on podziału obciążeń finansowych wynikających ze zintegrowanego zarządzania wspólnymi granicami zewnętrznymi i realizacji wspólnej polityki w dziedzinie azylu i imigracji. Program obejmuje cztery fundusze: Fundusz Granic Zewnętrznych, Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów, Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców i Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. Na **diagramie 1** przedstawiono zobowiązania w ramach EIF w 2010 r. w podziale na państwa członkowskie.

DIAGRAM 1

ZOBOWIĄZANIA W RAMACH EIF W 2010 R. W PODZIALE NA PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE



Źródło: Obliczenie środków przydzielonych do EIF, 2010 r.

KOGO WSPIERAJĄ FUNDUSZE EIF I ERF?

6. Dwa z czterech funduszy programu dotyczą integracji. Europejski Fundusz na rzecz Integracji (EIF) pomaga państwom członkowskim w ułatwianiu społecznej, obywatelskiej i kulturowej integracji obywateli państw trzecich ze społeczeństwami europejskimi (zob. **ramka 1**)⁹. Zgodnie z podstawą prawną fundusz ten powinien koncentrować się przede wszystkim na integracji nowo przybyłych obywateli państw trzecich.
7. Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (ERF) jest ukierunkowany na wsparcie polityki azylowej, a jego celem jest wzmocnienie wysiłków państw członkowskich w zakresie przyjmowania uchodźców i wysiedleńców, w tym działań na rzecz integracji (zob. **ramka 2**)¹⁰.
8. EIF i ERF zapewniają finansowanie 50% kwalifikowalnych kosztów projektów (do 75% w szczególnych przypadkach), a pozostałe koszty są pokrywane ze źródeł krajowych.

⁹ Decyzja Rady 2007/435/WE z dnia 25 czerwca 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnym” („decyzja w sprawie EIF”) (Dz.U. L 168 z 28.6.2007, s. 18). Decyzja Komisji 2008/457/WE z dnia 5 marca 2008 r. ustanawiająca zasady wykonania decyzji Rady 2007/435/WE (Dz.U. L 167 z 27.6.2008, s. 69).

¹⁰ Decyzja nr 573/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” oraz uchylająca decyzję Rady 2004/904/WE („decyzja w sprawie ERF”) (Dz.U. L 144 z 6.6.2007, s. 1). Decyzja Komisji 2008/22/WE z dnia 19 grudnia 2007 r. ustanawiająca zasady wykonania decyzji nr 573/2007/WE (Dz.U. L 7 z 10.1.2008, s. 1).

Projekt EIF skierowany do obywateli państw trzecich, realizowany przez Poradna pro integraci (Centrum Doradcze na rzecz Integracji), Czechy



© Poradna pro integraci.

RAMKA 1

CELE EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU NA RZECZ INTEGRACJI (ART. 3 DECYZJI W SPRAWIE EIF)

EIF może wspierać:

- a) opracowywanie i wdrażanie procedur przyjmowania imigrantów, które wspierają proces integracji;
- b) opracowywanie i wdrażanie procesu integracji nowo przybyłych obywateli państw trzecich;
- c) zwiększanie zdolności państw członkowskich w zakresie opracowywania, wdrażania, monitorowania i oceny polityk oraz środków służących integracji obywateli państw trzecich;
- d) wymianę informacji i najlepszych praktyk oraz współpracę w obrębie państw członkowskich i pomiędzy nimi.

RAMKA 2

KWALIFIKOWALNE DZIAŁANIA NA RZECZ INTEGRACJI W RAMACH EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU NA RZECZ UCHODźCÓW (ART. 3 DECYZJI W SPRAWIE ERF)

ERF może między innymi wspierać działania związane z integracją osób, o których mowa w art. 6 (uchodźców, osób objętych ochroną uzupełniającą, osób ubiegających się o azyl), których pobyt na terytorium danego państwa członkowskiego ma charakter stały i trwały;

Mogą one obejmować:

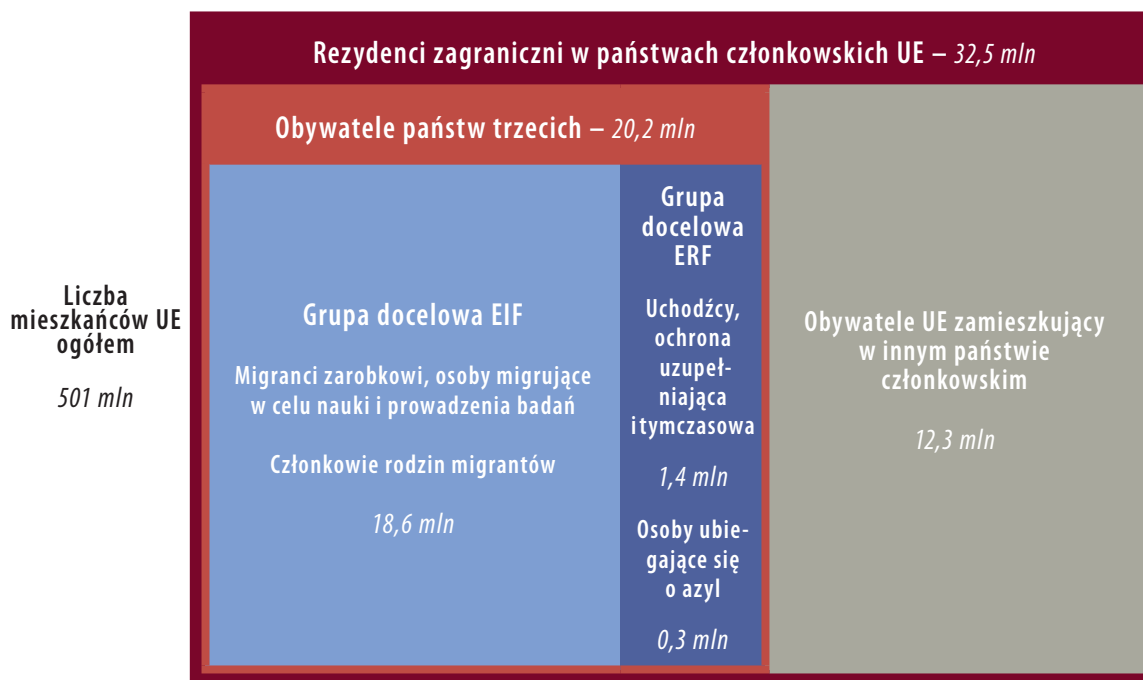
- a) doradztwo i pomoc w dziedzinach takich, jak: zakwaterowanie, środki utrzymania, integracja na rynku pracy, opieka medyczna, psychologiczna i socjalna;
- b) działania umożliwiające osobom dostosowanie się do społeczeństwa państwa członkowskiego pod względem społeczno-kulturowym oraz uznanie wartości zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej;
- c) działania mające na celu wspieranie trwałego i stałego uczestnictwa w życiu społecznym i kulturalnym;
- d) środki skupiające się na kształceniu, szkoleniu zawodowym, uznawaniu kwalifikacji i dyplomów;
- e) działania zmierzające do wspierania usamodzielnienia i samowystarczalności tych osób;
- f) działania wspierające autentyczne kontakty i konstruktywny dialog ze społeczeństwem przyjmującym;
- g) środki służące wspieraniu nabywania umiejętności, w tym szkolenia językowe;
- h) działania wspierające zarówno równy dostęp tych osób do instytucji publicznych, jak i ich równe traktowanie przez te instytucje.

9. Europejski Fundusz na rzecz Integracji jest ukierunkowany na integrację obywateli państw trzecich, tj. obywateli państw innych niż państwa UE. W 2010 r. na terytorium UE zamieszkiwało 32,5 mln osób, które nie są obywatelami państwa zamieszkania, co stanowi 6,5% całkowitej liczby ludności UE. Wśród nich (zob. **diagram 2**) 20,2 mln było obywatelami państw trzecich, którzy mogli kwalifikować się do EIF lub ERF, a 12,3 mln było obywatelami UE zamieszkującymi w państwie członkowskim innym niż państwo, którego obywatelstwo posiadali¹¹. Obywatele UE nie kwalifikują się do EIF i ERF, lecz mogą być grupą docelową innych funduszy UE, takich jak EFS.

¹¹ Eurostat, Statistics in Focus 34/2011.

DIAGRAM 2

ZAGRANICZNI REZYDENCI W UNII EUROPEJSKIEJ W 2010 R.



Uwaga: Dane dotyczące uchodźców i osób ubiegających się o azyl z 2009 r. W wyniku zaokrąglenia suma poszczególnych pozycji może nie być zgodna z pozycją ogółem.

Źródło: Eurostat, Biuro UNHCR.

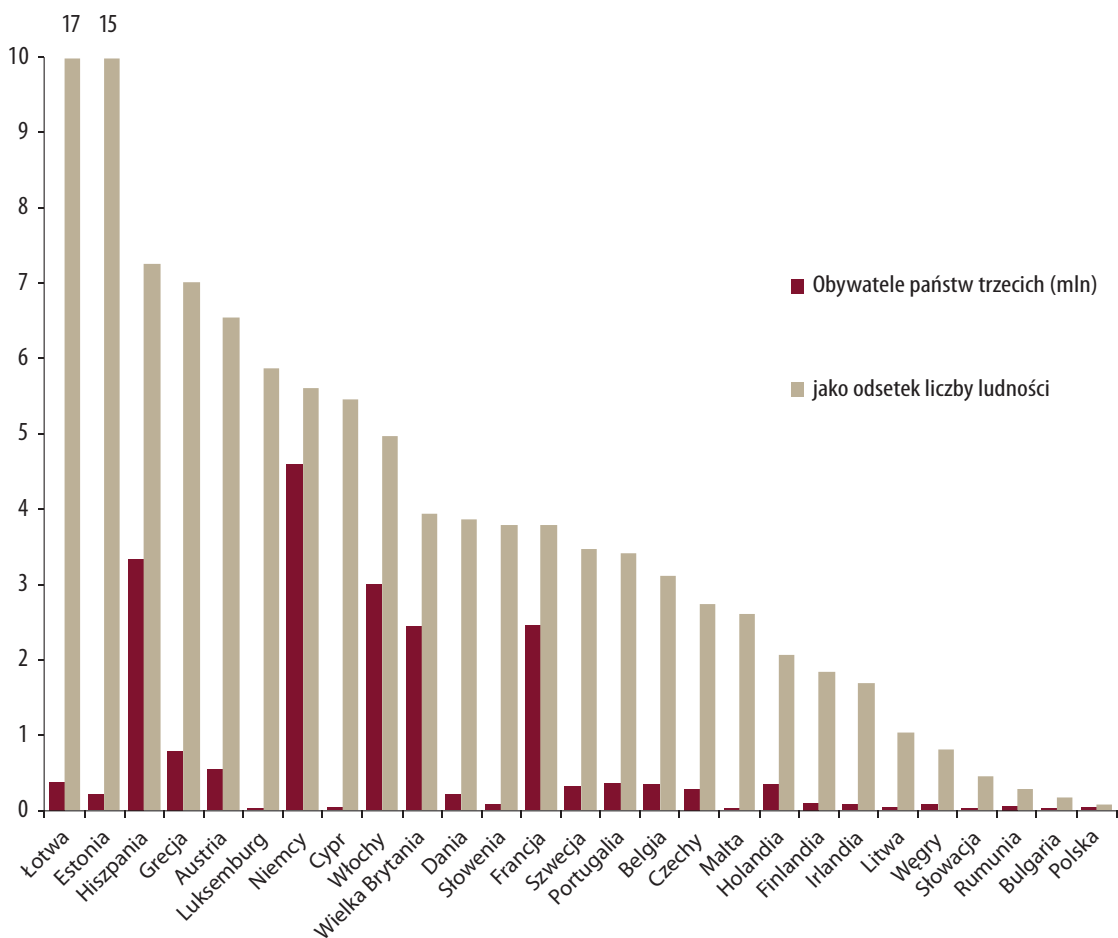
10. Liczba obywateli państw trzecich jest różna w poszczególnych państwach członkowskich, jak przedstawiono na **diagramie 3**.
11. Obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy, którzy złożyli wniosek o azyl (osoby ubiegające się o azyl) lub którym przyznano status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, są wyłączeni z EIF, lecz należą do grupy docelowej Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców¹². W 2010 r. w UE zarejestrowano 258 940 wniosków o azyl¹³.

¹² Grupą docelową ERF są również „przesiedleńcy” (osoby, które zostały przesiedlone z państwa trzeciego do państwa członkowskiego UE).

¹³ Eurostat, Statistics in Focus 48/2011.

DIAGRAM 3

OBYWATELE PAŃSTW TRZECICH JAKO ODSETEK KRAJOWEJ LICZBY LUDNOŚCI ORAZ ICH LICZBA WYRAŻONA W WARTOŚCIACH BEZWZGLĘDNYCH, 2010 R.



Źródło: Eurostat i dokonane przez DG do Spraw Wewnętrznych obliczenie środków przydzielonych do EIF.

FUNKCJE I ZADANIA

- 12.** Przepisy dotyczące zarządzania i kontroli są takie same dla wszystkich czterech funduszy programu SOLID i są wykonywane na zasadzie zarządzania dzielonego. Zgodnie z tą zasadą państwa członkowskie odpowiadają za realizację (operacyjną i finansową) finansowanych działań, a Komisja jest odpowiedzialna za ogólne wykonanie budżetu. W przypadku wykorzystania każdego funduszu Komisja przyjmuje strategiczne wytyczne określające ramy programowe UE. Każde uczestniczące państwo członkowskie przygotowuje program wieloletni z zastosowaniem tych strategicznych wytycznych w kontekście własnych potrzeb.
- 13.** Program wieloletni jest realizowany za pomocą programów rocznych. Obydwa te programy podlegają zatwierdzeniu przez Komisję. Po ukończeniu realizacji każdego programu rocznego państwa członkowskie przedstawiają sprawozdania końcowe.
- 14.** Komisja odpowiada również za dopilnowanie, aby państwa członkowskie ustanowiły odpowiednie systemy zarządzania i kontroli, aby w przypadku finansowanych projektów podano stosowne informacje, zapewniono ich publikację oraz podjęto działania następcze, a także aby działania były spójne i wzajemnie uzupełniały się z innymi istotnymi politykami i inicjatywami Unii.
- 15.** Podczas realizacji przez państwa członkowskie Komisja przeprowadza przegląd opisów systemów zarządzania i kontroli, odbiera sprawozdania z postępów i sprawozdania końcowe, a także przeprowadza kontrole i wizyty monitorujące w państwach członkowskich.
- 16.** Na poziomie państw członkowskich na system zarządzania i kontroli (zob. **diagram 5**) składają się:
- instytucja odpowiedzialna, zajmująca się zarządzaniem i realizacją programu wieloletniego. W szczególności przedkłada ona program wieloletni i programy roczne Komisji, wybiera działania i weryfikuje kwalifikowalność wydatków zadeklarowanych przez beneficjentów końcowych¹⁴;
 - instytucja audytowa, przeprowadzająca kontrole w celu weryfikacji funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli¹⁵;
 - instytucja certyfikująca, która poświadcza, że zadeklarowane wydatki są zgodne z właściwymi przepisami¹⁶.

¹⁴ W przypadku EIF jej obowiązki zostały określone w art. 25 decyzji nr 2007/435/WE.

¹⁵ W przypadku EIF jej obowiązki zostały określone w art. 28 decyzji nr 2007/435/WE.

¹⁶ W przypadku EIF jej obowiązki zostały określone w art. 27 decyzji nr 2007/435/WE.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

17. Ogólnym celem i głównym zagadnieniem kontroli była ocena, czy dzięki EIF i ERF program SOLID skutecznie przyczynia się do integracji obywateli państw trzecich. Główne pytanie kontrolne podzielono na następujące pytania szczegółowe:

- a) Czy wyniki osiągnięte za pomocą funduszy programu SOLID są poparte skutecznym monitorowaniem i oceną programu?
- b) Czy koncepcja funduszy przyczynia się do ich skutecznego wykorzystania?
- c) Czy systemy realizacji działań na rzecz integracji w ramach programu SOLID są dobrze zarządzane?

18. Kontrola koncentrowała się na systemach zarządzania i kontroli w Komisji i w państwach członkowskich w ramach programu „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” na lata 2007–2013 w przypadku zarówno EIF, jak i ERF. Ocena wyników opiera się głównie na programach rocznych ukończonych już w momencie rozpoczęcia kontroli (programy roczne z lat 2007 i 2008). W ramach kontroli nie przeprowadzono bezpośredniej oceny skuteczności działań na rzecz integracji w państwach członkowskich.

19. Podstawę kontroli stanowiły:

- a) przegląd dokumentów dotyczących przygotowania, wykorzystania i oceny funduszy programu SOLID w Komisji oraz rozmowy z urzędnikami Komisji z DG do Spraw Wewnętrznych, a także – w celach informacyjnych – z DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego;
- b) kontrola wybranych aspektów systemów zarządzania i kontroli EIF i ERF w pięciu państwach członkowskich (Czechach, Niemczech, Luksemburgu, Portugalii, Wielkiej Brytanii), w tym rozmowy z przedstawicielami instytucji odpowiedzialnych, instytucji audytowych i instytucji certyfikujących. Wyboru tych państw członkowskich dokonano na podstawie liczby i odsetka obywateli państw trzecich, przypadającej na dane państwo części zobowiązań w ramach EIF oraz stopnia rozwoju ustawodawstwa dotyczącego integracji mierzonego indeksem MIPEX¹⁷;
- c) przeprowadzone na miejscu kontrole 22 projektów ukończonych w wybranych państwach członkowskich w ramach programów rocznych z 2007 r. (EIF), 2008 r. i 2009 r. (ERF i EIF) na podstawie próby uznaniowej (niestatystycznej) (zob. **załącznik**);
- d) przegląd wniosków ustawodawczych Komisji dotyczących Funduszu Migracji i Azylu oraz odpowiadających im przepisów ogólnych na lata 2014–2020.

¹⁷ MIPEX (indeks polityki integracji migrantów, ang. Migrant Integration Policy Index) służy do pomiaru stopnia rozwoju ustawodawstwa dotyczącego integracji migrantów w państwach członkowskich UE i wybranych państwach trzecich.

UWAGI

POSZCZEGÓLNE PROJEKTY ZOSTAŁY ZREALIZOWANE POMYŚLNIE, LECZ NIE MOŻNA BYŁO ZMIERZYĆ OGÓLNEGO WKŁADU FUNDUSZY W INTEGRACJĘ OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH

- 20.** Oprócz wyników na poziomie projektu nie można zmierzyć ogólnego wkładu funduszy w integrację obywateli państw trzecich. Powodem jest brak właściwego systemu monitorowania i oceny w skontrolowanych państwach członkowskich i Komisji. Brak wymiernych wskaźników lub skwantyfikowanych celów w dokumentach programowych uniemożliwił pomiar wyników. Niedociągnięcia w sprawozdaniu śródkresowym na temat osiągniętych wyników oraz jakościowych i ilościowych aspektów realizacji funduszu¹⁸ oznaczały, że jego wartość pod względem oceny skuteczności funduszy była ograniczona. Wskaźniki wykonania programów w latach 2007 i 2008 były niskie, lecz skontrolowane projekty wyraźnie przyczyniły się do integracji obywateli państw trzecich.
- 21.** W przypadku pięciu państw członkowskich (zob. pkt 19) Trybunał zbadał programy wieloletnie dotyczące EIF i ERF, programy roczne na lata 2007, 2008 i 2011 oraz sprawozdania końcowe dotyczące ukończonych programów rocznych. W państwach tych skontrolowano na miejscu dwadzieścia dwa ukończone projekty (zob. **załącznik**).
- 22.** W celu oceny stopnia powodzenia działań na rzecz integracji podjętych z wykorzystaniem funduszy programu SOLID Trybunał zbadał, czy programy roczne zawierały cele SMART oraz przypisane im wymierne wskaźniki. Trybunał dążył do określenia, w jakim stopniu poszczególne projekty i programy roczne przyczyniły się do realizacji programów wieloletnich oraz czy sprawozdawczość na poziomie projektów i programów opierała się na wskaźnikach i wyznaczonych celach.
- 23.** W celu wsparcia skutecznego kierowania programem państwa członkowskie są zobowiązane do przedłożenia sprawozdań z oceny, które Komisja wykorzystuje do sporządzenia sprawozdania śródkresowego dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie osiągniętych wyników oraz jakościowych i ilościowych aspektów realizacji funduszy.

¹⁸ W art. 48 ust. 3 lit. b) decyzji Rady w sprawie EIF jest mowa o „sprawozdaniu śródkresowym na temat osiągniętych wyników oraz jakościowych i ilościowych aspektów realizacji Funduszu”, które ma zostać opracowane przez Komisję. W dalszej części dokumentu jest ono zwane „sprawozdaniem śródkresowym”.

Projekt EIF realizowany przez Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI)
(Stowarzyszenie Wsparcia Pracowników Imigrantów), Luksemburg



© Komisja Europejska.

**SKONTROLOWANE PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE NIE OKREŚLIŁY
WYSTARCZAJĄCO SKWANTYFIKOWANYCH CELÓW I WSKAŹNIKÓW ...**

- 24.** Chociaż państwa członkowskie musiały wypełnić część programów rocznych zatytułowaną „Wymierne wyniki”, w programach rocznych skontrolowanych pięciu państw członkowskich wymierne cele zostały określone jedynie w przypadku połowy zbadanych działań. Nie zostało to wykryte ani skorygowane przez Komisję (zob. pkt 67–69). Ponadto większość określonych celów dotyczyła jedynie liczby projektów lub uczestników, zamiast umożliwić również pomiar bardziej szczegółowych aspektów projektów, takich jak stopień powodzenia w zakresie uzyskania kwalifikacji.
- 25.** Trybunał uznaje, że integracja jest koncepcją trudną do zmierzenia, zwłaszcza w przypadku próby oceny skutków konkretnych instrumentów. Komisja wykazała jednak¹⁹, że możliwe jest określenie wskaźników dotyczących efektów i rezultatów finansowanych działań. Przykłady wskaźników zastosowanych przez państwa członkowskie przedstawiono w **ramce 3**.

¹⁹ Dokument przedstawiony komitetowi SOLID, SOLID/2007/27.

PRZYKŁADY WSKAŹNIKÓW ZASTOSOWANYCH W SKONTROLOWANYCH PROGRAMACH

Dobry przykład 1: Wymierny wskaźnik efektów o wartości docelowej z uwzględnieniem sytuacji bieżącej

- o **Cel działania:** Opracowanie i organizacja zajęć edukacyjnych skierowanych do obywateli państw trzecich (kursy językowe, kursy wiedzy obywatelskiej itp.).
- o **Wskaźnik efektów:** Liczba i kategorie uczestniczących obywateli państw trzecich.
- o **Cel:** 300 uczestników będących obywatelami państw trzecich (ogółem w latach 2007–2013).
- o **Sytuacja wyjściowa:** Brak wcześniejszych kursów.

Dobry przykład 2: Wymierne wskaźniki efektów związane z powyższym działaniem

- o **Wskaźnik rezultatów:**
 - Liczba obywateli państw trzecich zadowolonych z zajęć.
 - Liczba obywateli państw trzecich z powodzeniem kończących udział w zajęciach.

Zły przykład: Dwa wskaźniki efektów, które nie są jasno określone, mogą się pokrywać, a zatem nie są wymierne

- o **Cel działania:** Utworzenie miejsc spotkań imigrantów i przedstawicieli społeczeństwa przyjmującego (wymiana międzykulturowa, działania podnoszące świadomość).
- o **Wskaźnik efektów:** Liczba i rodzaj dyskusji lub omówionych tematów sklasyfikowanych jako „tematy o charakterze bardziej ogólnym” w odróżnieniu od „tematów o charakterze bardziej osobistym”.
- o **Wskaźnik efektów:** Liczba uczestników i ich klasyfikacja: „rodzice i *dzieci*”, „młodzież i *dzieci*”.

- 26.** W sprawozdaniach końcowych skontrolowane państwa członkowskie często uwzględniały wymierne efekty, lecz tylko w kilku przypadkach określono cele, na podstawie których można było ocenić stopień powodzenia. Nawet w przypadkach, w których w tych sprawozdaniach końcowych projekty zostały ocenione zadowalająco, nie zawsze można było uzyskać pełny obraz postępów w zakresie realizacji celów programów rocznych i wieloletnich.
- 27.** Z powodu niedociągnięć w programowaniu i sprawozdawczości na szczeblu krajowym nie można przeprowadzić jednoznacznej oceny wyników. Ani państwa członkowskie, ani Komisja nie mogły ocenić skuteczności funduszy w realizacji swoich celów. Wyniki można ustalić jedynie na poziomie projektu, a nawet wówczas jest to możliwe jedynie w przypadkach, w których określono cele i wskaźniki.

²⁰ Art. 48 decyzji 2007/435/WE.

... A W PRZYGOTOWANYM PRZEZ KOMISJĘ SPRAWOZDANIU ŚRÓDKRESOWYM EIF PRZEDSTAWIONO JEDYNIJE OGRANICZONE INFORMACJE

- 28.** Zgodnie z prawodawstwem Komisja powinna przedłożyć sprawozdanie śródkresowe Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do dnia 31 grudnia 2010 r.²⁰ Zostało ono przedłożone prawie rok później, w dniu 5 grudnia 2011 r., co było spowodowane tym, że:
- a) państwa członkowskie przedstawiły sprawozdania końcowe z realizacji programów rocznych z opóźnieniem lub w niepełnej formie,
 - b) harmonogram ustalony w prawodawstwie był nierealistyczny.
- 29.** Sprawozdanie śródkresowe nie zawiera ilościowych wyników programów, oprócz liczby projektów sfinansowanych w poszczególnych państwach członkowskich, ani liczby państw członkowskich, które sfinansowały projekty w przypadku poszczególnych priorytetów. W tabeli w sprawozdaniu, która zgodnie z tytułem ma rzekomo przedstawiać rozdzaje faktycznie sfinansowanych działań, występuje szereg braków:
- a) jest oparta na planach, zamiast na faktycznej realizacji,
 - b) nie wskazuje wydanych kwot i
 - c) zawiera konkretne nieścisłości (na przykład w czasie kontroli Trybunał zauważył projekt przygotowujący poszczególne osoby do migracji do Niemiec, lecz w tabeli nie zapisano żadnych działań tego rodzaju).

- 30.** Brak odpowiednich skwantyfikowanych wyników w sprawozdaniu śródkresowym co najmniej częściowo wynika z braku obowiązkowych wspólnych wskaźników, które umożliwiłyby porównanie wyników między państwami członkowskimi. Przygotowując się do następnej oceny *ex post*, Komisja obecnie usiłuje rozwiązać problem braku porównywalnych danych i zwraca się do państw członkowskich o przedstawienie informacji dotyczących podstawowych wspólnych wskaźników. Ponieważ wskaźniki te nie zostały jednak ustalone z wyprzedzeniem i zgromadzone podczas realizacji, wiarygodność i przydatność oceny jest ograniczona, a proces jej sporządzania staje się niewydajny. We wniosku dotyczącym lat 2014–2020 Komisja zaproponowała opracowanie obowiązkowego zbioru wspólnych wskaźników stosowanych od początku programu.
- 31.** W sprawozdaniu śródkresowym podano przykłady projektów w celu zilustrowania rodzajów podjętych działań, lecz nie wskazano ich reprezentatywności pod względem częstotliwości lub wartości.
- 32.** Pomimo że państwa członkowskie podobno same ustaliły własne programy na podstawie zidentyfikowanych potrzeb i celów, dwa państwa członkowskie (Holandia i Polska) podały²¹, że ich programy nie były dla nich odpowiednie. Polska wyjaśniła, że programy były zakrojone na zbyt wąską skalę, a Holandia podała, że „środki przydzielone na fundusz stanowiły stosunkowo niewielką część budżetu krajowego przeznaczanego na integrację i nie uznano, że wnoszą one rzeczywistą wartość dodaną w strategię krajową”. Oświadczenie to nie zostało zakwestionowane ani krytycznie ocenione w sprawozdaniu Komisji.
- 33.** Niedociągnięcia w sprawozdaniu śródkresowym oznaczają, że wnosi ono jedynie bardzo ograniczony wkład w ocenę wyników lub kierowanie funduszami.

²¹ Sekcja 7.5 sprawozdania śródkresowego.

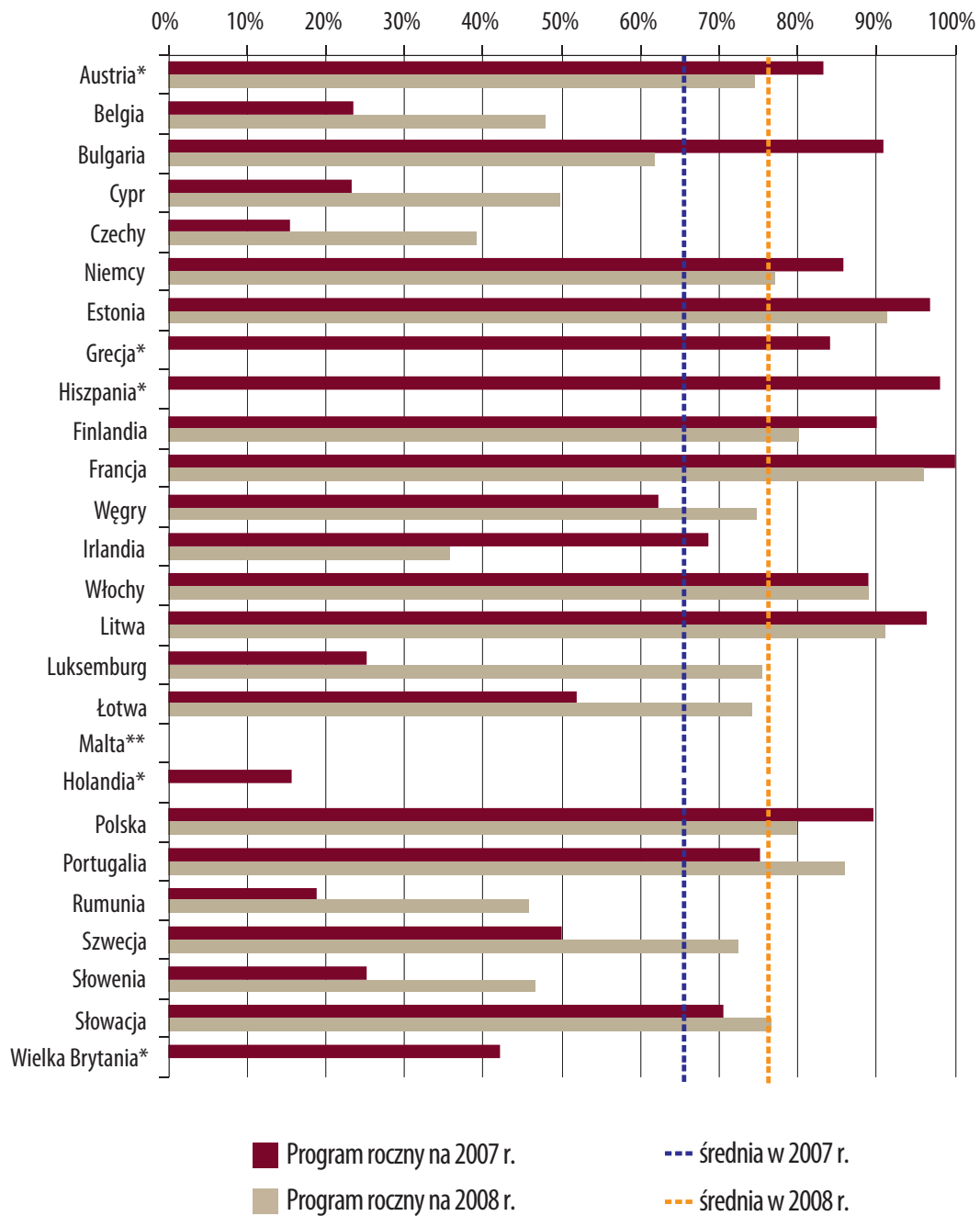
NISKI WSKAŹNIK WYKONANIA W PIERWSZYCH DWÓCH LATACH OGRANICZA POTENCJALNĄ SKUTECZNOŚĆ FUNDUSZY ...

- 34.** Na *diagramie 4* pokazano, że wskaźnik wykonania budżetu EIF²² w państwach członkowskich w latach 2007 i 2008 (jedyne lata, w przypadku których programy były już ukończone w czasie kontroli) był ogólnie niski, chociaż w tym samym okresie całkowity wskaźnik wykonania dla wszystkich państw członkowskich zwiększył się z 66% do 77% w drugim roku. Dane pokazują znaczne zróżnicowanie między państwami członkowskimi, wahające się (w 2007 r.) od 15% (Czechy) do 100% (Francja). Większość państw członkowskich o bardzo niskich wskaźnikach wykonania w 2007 r. poprawiła swoje wyniki w roku 2008, lecz tylko jedno z nich przekroczyło 50%. Pomimo ogólnej poprawy, w siedmiu państwach wskaźnik wykonania obniżył się w latach 2007–2008. Do czerwca 2012 r. Komisja nie otrzymała jeszcze zestawień poniesionych wydatków w przypadku sześciu programów rocznych [jednego dotyczącego programów rocznych na 2007 r. (Malta) oraz pięciu dotyczących programów rocznych na 2008 r. (Grecja, Hiszpania, Malta, Holandia i Wielka Brytania)]. Termin ich składania upłynął dnia 30 września 2010 r. (programy roczne na 2007 r.) i 31 marca 2011 r. (programy roczne na 2008 r.).
- 35.** Czynniki przyczyniające się do niskiego wskaźnika wykorzystania środków przedstawiono w uwagach poniżej (pkt 42–75). Niedostateczna realizacja planów ujętych w budżecie programów rocznych stwarza niebezpieczeństwo, że nie zostaną osiągnięte planowane efekty i skutki.

²² Wskaźniki obliczono na podstawie kwot podanych przez państwa członkowskie.

DIAGRAM 4

WYKONANIE BUDŻETU EIF



* nieprzedłożone sprawozdania za 2008 r. ** nieprzedłożone sprawozdania za lata 2007 i 2008

Źródło: Komisja Europejska i obliczenia Trybunału.

**... LECZ SKONTROLOWANE PROJEKTY OSIĄGNĘŁY POZYTYWNE WYNIKI,
A FUNDUSZE ZOSTAŁY UZNANE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE ZA CENNE
DLA INTEGRACJI**

- 36.** Ze względu na brak skwantyfikowanych celów i wskaźników oraz niedociągnięcia w sprawozdaniu śródkresowym Trybunał mógł poszukiwać dowodów świadczących o skuteczności ERF i EIF jedynie w ramach kontroli projektów przeprowadzonych na miejscu.
- 37.** Trybunał uznał, że 18 spośród 22 projektów skontrolowanych na miejscu osiągnęło wyniki, które pozytywnie przyczyniły się do integracji obywateli państw trzecich w takim zakresie, w jakim stanowiły część strategii państw członkowskich (zob. **ramka 4**).

RAMKA 4

PRZYKŁADY PROJEKTÓW, KTÓRE OSIĄGNĘŁY POZYTYWNE WYNIKI

W **Luksemburgu** z funduszu **EIF** wspierano projekt „*Partenariats pour l'intégration interculturelle: mise en place de services d'information et d'orientation*” („Partnerstwo na rzecz integracji międzykulturowej – utworzenie usług informacyjnych i wprowadzających”). Projekt był prowadzony przez *Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés* (Stowarzyszenie na rzecz Wsparcia Pracowników Migrujących) (*ASTI*) i miał na celu poprawę integracji obywateli państw trzecich poprzez zapewnienie im równego dostępu do informacji dotyczących praw i obowiązków obywateli. Działania obejmowały utworzenie partnerstwa z różnymi stowarzyszeniami, strony internetowej (www.bienvenue.lu) i zapewnienie usług w zakresie tłumaczeń ustnych. Współfinansowanie z EIF wyniosło 50%, czyli 112 000 euro w ramach programu rocznego na 2009 r.

W **Niemczech** z funduszu **ERF** wspierano projekt „*...und drin bist Du? Flüchtlinge als Teil der Gesellschaft – auf dem Weg in ein selbstbestimmtes Leben*” („... Jesteś tu? Uchodźcy jako część społeczeństwa – na drodze do samostanowienia o swoim życiu”). Trzyletni projekt, realizowany przez *Caritasverband für das Erzbistum Berlin e.V.* (Caritas, Archidiecezja Berlińska), został wsparty w pierwszym roku kwotą 42 509 euro z programu rocznego ERF na 2009 r. (poziom współfinansowania wyniósł 50%). Miał on na celu poprawę warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl i uchodźców oraz wzmocnienie służb i struktur we wschodniej Brandenburgii. W zajęciach w ramach projektu, takich jak kursy języka niemieckiego lub inne szkolenia międzykulturowe dla personelu, uczestniczyły 683 osoby.

- 38.** Spośród czterech skontrolowanych projektów, które nie osiągnęły swoich celów, dwa ukończono po skorygowaniu wyznaczonych celów w dół, zaś jeden potencjalnie pożyteczny i innowacyjny projekt nie został zrealizowany częściowo z powodu nierealistycznych celów i metodyki, zatwierdzonych przez instytucję odpowiedzialną (zob. **ramka 5**).
- 39.** Nie istnieje jednak bezpośrednie powiązanie między realizacją poszczególnych projektów a osiągnięciem ogólnego sukcesu, co wynika z nieodpowiedniego ustalania celów na poziomie programu, braku powiązanych skwantyfikowanych wyników i niedostatecznego wykonania budżetu.
- 40.** Według sprawozdania śródkresowego przygotowanego przez Komisję większość państw członkowskich postrzega EIF jako fundusz wnoszący „wartość dodaną”, pomimo trudności w realizacji. W przypadkach, w których państwa członkowskie posiadały mniej rozwinięte ramy polityki integracji, fundusz umożliwiał opracowanie całościowych ram integracji. W niektórych państwach członkowskich wypełnił on lukę w zasobach krajowych lub zapewnił możliwość rozszerzenia wsparcia na określone grupy docelowe. Ponadto w sprawozdaniu śródkresowym stwierdzono większą współpracę między instytucjami w obrębie państw członkowskich i między nimi.

RAMKA 5

PRZYKŁAD PROJEKTU, KTÓREGO NIE UDAŁO SIĘ ZREALIZOWAĆ

W **Wielkiej Brytanii** z funduszu **ERF** wspierano projekt, którego nie ukończono z powodzeniem. Służba Pożarnicza i Ratownicza w Merseyside (MFRS) zgłosiła nowatorski projekt mający zaradzić problemowi wysokiego ryzyka pożaru w społeczności uchodźców za pomocą inspekcji domowych (800 mieszkań), praktyk w straży pożarnej, opracowania strony internetowej, ulotek w ponad 30 językach oraz edukacji właścicieli mieszkań. W pierwszym roku projekt miał uzyskać wsparcie w formie dotacji z ERF w kwocie 21 325 euro. Nie przeszedł jednak kilku etapów kontroli przeprowadzonej przez instytucję odpowiedzialną. Cel, którym było przeprowadzenie 800 inspekcji domowych, okazał się nierealistyczny, ponieważ liczba uchodźców była mniejsza niż zakładano, a MFRS nie mogła uzyskać adresów populacji docelowej. Instytucja odpowiedzialna rozpoczęła korektę nierealistycznych założeń i celów projektu dopiero po przyznaniu funduszy, a planowane wizyty monitorujące projekt nie odbyły się w terminie. Ponadto wbrew wytycznym Komisji w tej sprawie instytucja odpowiedzialna zażądała, aby MFRS zgromadziła dowody statusu uchodźców. W tej sytuacji populacja docelowa jeszcze mniej chętnie wyrażała zgodę na inspekcje MFRS. W związku z tym sfinansowano jedynie 60 inspekcji domowych, a projekt został zarzucony po pierwszym roku.

41. Powyższe wyniki oceny są co najmniej częściowo poparte faktami stwierdzonymi podczas kontroli przeprowadzonej przez Trybunał. Skontrolowane państwa członkowskie podały, że fundusze umożliwiają im podjęcie dodatkowych lub nowych działań na rzecz integracji.

SKUTECZNOŚĆ WKŁADU FUNDUSZY W INTEGRACJĘ MOŻE BYĆ OGRANICZONA, PONIEWAŻ ...

42. W poprzedniej części pokazano, że niemożliwy jest pomiar dotychczasowej skuteczności funduszy. W dwóch następnych częściach wyjaśniono, że potencjalna skuteczność funduszy jest ograniczona niedociągnięciami w koncepcji i realizacji. W związku z tym mało prawdopodobne jest, aby fundusze były całkowicie skuteczne pod względem ich wkładu w integrację obywateli państw trzecich.
43. Trybunał ocenił, czy prawna i administracyjna struktura funduszy programu SOLID umożliwiła skuteczne zarządzanie przy rozsądnym poziomie administracji i kontroli. Trybunał zbadał, czy potrzeby państw członkowskich w zakresie integracji zostały określone w ramach zadowalającego procesu konsultacji i oceny skutków. W ramach kontroli sprawdzono, czy istniało podejście zapewniające spójność i koordynację z innymi instrumentami Unii.

Projekt EIF realizowany przez Türkische Gemeinde in Deutschland e.V. (TGD)
(Społeczność Turecką w Niemczech)



© Vorintegrationsprojekt Türkische Gemeinde in Deutschland e.V.

... PODZIAŁ DZIAŁAŃ NA RZECZ INTEGRACJI MIĘDZY ERF I EIF POWODUJE PRAKTYCZNE TRUDNOŚCI

- 44.** W czterech z pięciu państw członkowskich, w których przeprowadzono kontrole na miejscu, instytucja odpowiedzialna (zob. **ramka 6**) i beneficjenci końcowi mieli praktyczne trudności w oddzieleniu grup docelowych ERF i EIF, zwłaszcza w przypadku „działań na rzecz integracji”, ponieważ:
- niektóre działania byłyby zazwyczaj łącznie ukierunkowane na grupy docelowe ERF i EIF, ponieważ mają one podobne potrzeby, np. kursy językowe lub zajęcia międzykulturowe;
 - obciążenia administracyjne związane z przypisywaniem kosztów tego samego działania (np. kursu językowego) do różnych funduszy (ERF i EIF) zniechęcają instytucje państw członkowskich i beneficjentów końcowych do opracowywania działań, które będą wydajnie spełniały ich potrzeby.

PROGRAMOWANIE ROCZNE POWODUJE NADMIERNE FORMALNOŚCI ADMINISTRACYJNE ...

- 45.** Cztery fundusze programu SOLID posiadają system programowania rocznego i sprawozdawczości rocznej, którymi zajmują się państwa członkowskie. W związku z tym co roku Komisja otrzymuje do przeglądu i zatwierdzenia około 100 programów rocznych dotyczących czterech funduszy programu SOLID. Ponadto państwa członkowskie muszą również przedłożyć sprawozdanie końcowe z każdego ukończonego programu rocznego, które musi zatwierdzić Komisja. Działanie to wnosi niewielką wartość dodaną lub nie wnosi jej wcale. Proces ten nakłada nadmierne obciążenia administracyjne zarówno na instytucje państw członkowskich, jak i na Komisję. Wpływ takiego systemu nie został odpowiednio rozważony przy tworzeniu programu SOLID.

RAMKA 6

EIF A ERF

Dla **brytyjskiej instytucji odpowiedzialnej** (Wielka Brytania) „wymóg wydzielenia różnych kategorii migrantów stanowi bezpośrednie zaprzeczenie pojęć integracji, docenienia różnorodności i spójności społeczności lokalnych”, „powoduje dezorientację i jest nadmiernie złożony z punktu widzenia administrowania i zarządzania projektami, ponieważ koszty muszą zostać rozdzielone i przydzielone. Możliwa powinna być grupa mieszana obejmująca obywateli UE”, ponieważ „zachęciłoby to do opracowywania wniosków dotyczących projektów, które zapewniałyby większe uczestnictwo i byłyby bardziej innowacyjne oraz mogłyby być bardziej skuteczne pod względem rezultatów w zakresie integracji”.

Czeska instytucja odpowiedzialna uznała, że podział między ERF i EIF jest w niektórych przypadkach sztuczny, zwłaszcza w odniesieniu do regionalnych centrów integracji finansowanych z EIF. Centra te powinny zapewniać pomoc i szkolenia zarówno dla obywateli państw trzecich, jak i dla osób ubiegających się o azyl oraz uchodźców. Według instytucji odpowiedzialnej muszą one powielać swoje działania, co jest szczególnie niewydajne w przypadku niewielkich grup docelowych.

- 46.** Państwa członkowskie i Komisja postulują obecnie wykorzystywanie wyłącznie programów wieloletnich. Ponadto Komisja wskazała, że niektóre państwa członkowskie wyciągnęły niezamierzone wnioski z cyklu programowania rocznego, takie jak koncepcja, że projekty mogą być realizowane wyłącznie w ramach jednego programu rocznego.
- 47.** Zgodnie z ustaleniami z kontroli i rezultatami konsultacji społecznych Komisja proponuje zmianę systemu na lata 2014–2020 polegającą na wprowadzeniu jednego programu krajowego na każdy fundusz, obejmującego cały okres budżetowy. Oznaczałoby to mniej niż 60 programów obejmujących zarówno Fundusz Migracji i Azylu, jak i Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego w całym okresie.

²³ Opinia Trybunału Obrachunkowego nr 7/2011 (Dz.U. C 47 z 17.2.2012, s. 1).

... A ZASADY FINANSOWANIA SĄ UCIAŹLIWE

- 48.** Kiedy państwa członkowskie wydadzą 60% płatności przeznaczonych na finansowanie wstępne, są uprawnione do wystąpienia o drugą płatność. Prawodawstwo nie jest jednak napisane przejrzystym językiem, co spowodowało dezorientację państw członkowskich. Procedury występowania o drugą płatność i jej uzyskiwania są uciążliwe i zniechęcają instytucje odpowiedzialne do składania wniosków. To z kolei opóźniło płatności dokonywane przez instytucję odpowiedzialną i spowodowało problemy beneficjentów końcowych z przepływami pieniężnymi.

KONCEPCJA WPROWADZIŁA DŁUGI ŁAŃCUCH KONTROLI, A NIEKTÓRE PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE WPROWADZIŁY DODATKOWE OBCIĄŻENIA ADMINISTRACYJNE ...

- 49.** Kontrole przeprowadzane przez trzy instytucje (instytucję odpowiedzialną, instytucję certyfikującą i instytucję audytową) powielają się, zamiast się uzupełniać. Wprowadzanie w każdym systemie finansowania potrzebne są mechanizmy kontroli i równowagi, jednak konfiguracja systemu SOLID opiera się na modelu funduszy strukturalnych²³ i powoduje nieproporcjonalne obciążenia, zważywszy na stosunkowo niewielkie kwoty (zob. pkt 54). Obecny system angażuje znaczne zasoby Komisji i zasoby krajowe.

50. Chociaż instytucje państw członkowskich skontrolowane przez Trybunał skarżyły się, że struktura administracyjna powoduje niepotrzebne obciążenia w związku z zarządzaniem funduszami, dwa z pięciu skontrolowanych państw członkowskich pogorszyły sytuację poprzez przeprowadzanie nieproporcjonalnie wielu kontroli beneficjentów. W Wielkiej Brytanii instytucja odpowiedzialna ustanowiła rygorystyczny system monitorowania, w którym występowały elementy wspierające dobrą realizację projektów (zob. **ramka 8**), lecz który jednocześnie wprowadził dodatkowe wymogi w zakresie kontroli obejmujące sprawozdawczość miesięczną, stuprocentową weryfikację przez instytucję odpowiedzialną, kontrole *ex post* prowadzone przez instytucję audytową oraz nadmierne wymogi dotyczące wykazania przez beneficjentów kwalifikowalności uczestników (zob. **ramka 5**). W Niemczech, częściowo z powodu braku odpowiedniego systemu zarządzania danymi, instytucja certyfikująca musiała gromadzić informacje dotyczące każdego z projektów poprzez ocenę wszystkich sprawozdań końcowych, zanim mogła wybrać projekty do dalszych kontroli.

51. Niedociągnięć takich jak brak wskaźników, programowanie roczne czy niejasna hierarchia instytucji w państwach członkowskich (zob. pkt 70) można było uniknąć, gdyby przy opracowywaniu EIF i ERF lepiej uwzględniono doświadczenia w zarządzaniu funduszami strukturalnymi. Ani skontrolowane państwa członkowskie, ani Komisja nie skorzystały z wcześniejszych doświadczeń związanych z funduszami strukturalnymi.

... NATOMIAST NIEWYSTARCZAJĄCA SPÓJNOŚĆ I NIEDOSTATECZNE WZAJEMNE UZUPEŁNIANIE SIĘ Z INNYMI FUNDUSZAMI UE DOPROWADZIŁY DO POKRYWANIA SIĘ ICH ZAKRESÓW I UTRATY SZANS NA OSIĄGNIĘCIE EFEKTU SYNERGII

52. W ramach przygotowywania swojego wniosku ustawodawczego Komisja przeprowadziła tylko ograniczoną ocenę *ex ante*²⁴ i ograniczone konsultacje z zainteresowanymi stronami na temat potrzeb w zakresie integracji w UE. Nie opracowano ogólnej strategii uwzględnienia potrzeb UE w zakresie integracji. W związku z tym nie wykorzystano okazji do podniesienia jakości wniosku²⁵.

²⁴ Ocena *ex ante* polega na ocenie warunków umożliwiających rozpoczęcie programu lub utworzenie instytucji.

²⁵ Wniosek dotyczący EIF koncentrował się jedynie na obywatelach państw trzecich legalnie zamieszkujących na terytorium UE, ponieważ był on oparty na podstawie prawnej polityki imigracyjnej.

53. Oprócz programu SOLID istnieją inne instrumenty Unii, które wspierają podobne działania, mogące przyczyniać się do integracji obywateli państw trzecich. Są to:

- a) Europejski Fundusz Społeczny (EFS) – ma na celu zapobieganie i przeciwdziałanie bezrobociu i rozwój zasobów ludzkich oraz integrację społeczną na rynku pracy. Finansowane są z niego programy dotyczące integracji migrantów niezależnie od ich obywatelstwa, w szczególności mające na celu „zwiększanie udziału migrantów w zatrudnieniu i wzmacnianie tym samym ich integracji społecznej”.
- b) Programy DG ds. Edukacji i Kultury – działania w ramach programu „Kultura” na lata 2007–2013 i programu „Obywatelstwo” na lata 2007–2013 mogą obejmować projekty związane z dialogiem międzykulturowym, aktywnością obywatelską itd. Program „Uczenie się przez całe życie” na lata 2007–2013 obejmuje priorytet, którym jest „promowanie włączenia społecznego i równości płci w zakresie kształcenia i szkolenia, w tym integracji migrantów i Romów”.
- c) Programy ramowe na rzecz badań naukowych są wykorzystywane do sfinansowania badań naukowych dotyczących zagadnień migracyjnych, polegających na rozwoju nowej wiedzy, narzędzi, wskaźników i baz danych w celu wsparcia europejskiej polityki w zakresie migracji, co w szczególności dotyczy rynku pracy, opieki społecznej, spójności społecznej oraz walki z różnymi formami dyskryminacji.

54. Podczas prac przygotowawczych Komisja nie uwzględniła programów DG ds. Edukacji i Kultury ani programów ramowych na rzecz badań naukowych. Wprawdzie w ocenie *ex ante* Komisja określiła EFS jako fundusz obejmujący odpowiednie działania, jednak pełny zakres pokrywania się tego funduszu z EIF pozostaje nieznany. Nie są dostępne konkretne dane umożliwiające ocenę stopnia, w którym EFS wspiera integrację obywateli państw trzecich. Komisja szacuje, że w latach 2007–2013 na „Zwiększenie udziału migrantów w zatrudnieniu” przeznaczono w budżecie EFS kwotę 1,17 mld euro²⁶. Ze środków EFS finansuje się również działania na rzecz włączenia społecznego, które mogą wspierać integrację migrantów, a zatem co najmniej część kwoty 9,98 mld euro ujętej w budżecie na ten cel ma znaczenie dla integracji obywateli państw trzecich²⁷. Komisja nie wskazała tej kwestii w ocenie *ex ante* programu SOLID na lata 2014–2020. Środki EFS przeznaczone na kwestie związane z integracją są zatem znacznie większe niż w przypadku EIF (830 mln euro na lata 2007–2013) i ERF (623 mln euro na lata 2008–2013) łącznie.

²⁶ Komisja Europejska, DG do Spraw Wewnętrznych (2011 r.), *Impact assessment study on the Multi-annual Financial Framework (MFF) in the area of Home Affairs* [Analiza oceny skutków dla wieloletnich ram finansowych (WRF) w dziedzinie spraw wewnętrznych], analiza przeprowadzona przez GHK.

²⁷ Europejski Fundusz Społeczny: migranci i mniejszości narodowe, 2010 (<http://ec.europa.eu/esf>).

- 55.** Według zamierzeń Komisji EIF miał uzupełniać się z EFS i wspierać działania, które nie mogły być finansowane z tego drugiego funduszu²⁸. Obywatele państw trzecich nie posiadają takich samych praw jak obywatele UE, co podano jako uzasadnienie odrębnego ich traktowania w ramach różnych funduszy. Kontrola wykazała jednak, że większość działań w ramach EIF – jeśli nie wszystkie z nich – można by finansować ze środków EFS. Dla instytucji państw członkowskich i beneficjentów końcowych rozdzielanie EFS i EIF powoduje dodatkowe obciążenia administracyjne, co jest spowodowane zwłaszcza odmiennymi strukturami i wymogami administracyjnymi tych funduszy (zob. **diagram 5**).
- 56.** Problemy koncepcyjne EIF powiększa ograniczona skala funkcjonowania systemów utworzonych w celu zapewnienia spójności i wzajemnego uzupełniania się funduszy. Podczas procesu przyjmowania programów ESF i EIF Komisja nie położyła wystarczającego nacisku na wzajemne uzupełnianie się tych dwóch funduszy. Chociaż w ostatnich latach koordynacja działań DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego oraz DG do Spraw Wewnętrznych uległa poprawie, w trzech z pięciu skontrolowanych państw członkowskich nie funkcjonował obowiązkowy mechanizm koordynacji²⁹ między EIF i ESF albo był on nieodpowiedni lub został utworzony dopiero niedawno, pomimo zapewnień tych państw, że uczyniły to na samym początku. Komisja nie wskazała tego problemu w swojej ocenie systemu kontroli i zarządzania EIF.
- 57.** Na skutek braku spójności koncepcji i realizacji fundusze EIF i EFS w znacznej mierze pokrywają się, z tym że EFS wspiera integrację obywateli państw trzecich za pomocą znacznie większych kwot. Pokrywanie się działań powoduje dodatkowe koszty (np. koszty personelu) i prowadzi do utraty możliwości osiągnięcia efektu synergii (zob. **ramka 7**).

²⁸ COM(2005) 123 final z dnia 6 kwietnia 2005 r. – wniosek dotyczący decyzji Rady ustanawiającej Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008-2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”.

²⁹ Punkt 12 preambuły decyzji 2007/435/WE.

- 58.** W nowym wniosku dotyczącym lat 2014–2020 w grupie docelowej lokalnych i regionalnych działań na rzecz integracji uwzględniono wprowadzić obywateli UE wywodzących się ze środowisk imigrantów (osób, których co najmniej jeden rodzic jest obywatelem państwa trzeciego), nie załatwia on jednak podstawowego problemu pokrywania się działań z EFS.
- 59.** Bez specjalnego elementu w EFS lub oddzielnego funduszu na rzecz integracji opartego na podstawach prawnych zarówno EFS, jak i EIF niemożliwe jest całościowe zaspokojenie potrzeb w zakresie integracji.

RAMKA 7

PORTUGALSKIE CENTRA TELEFONICZNE I PORÓWNANIE FINANSOWANIA Z EIF I EFS W PRZYPADKU ACIDI

W **Portugalii** jedynie dwie organizacje mogą ubiegać się o finansowanie z EIF: „Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural” (ACIDI) i „Serviço de Estrangeiros e Fronteiras” (SEF). ACIDI, organ publiczny wchodzący w skład Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, jest organem ważniejszym i jest organizacją odpowiedzialną za integrację imigrantów i mniejszości w Portugalii. Podczas przeprowadzonej przez Trybunał kontroli na miejscu przedstawiciele tych organizacji oświadczyli, że finansowanie integracji z EFS i EIF pokrywa się. Na lata 2008–2011 otrzymały one około 18,2 mln euro z EFS i 7,4 mln euro z EIF³⁰. Działania wymienione w programie operacyjnym EFS mogłyby również zostać sfinansowane z programu EIF. Przykładem stwierdzonym przez Trybunał było finansowanie dwóch podobnych wielojęzycznych centrów telefonicznych. Krajowe Centrum Wsparcia Imigrantów ACIDI (CNAI) posiada centrum telefoniczne utworzone dla obywateli państw trzecich (finansowane z EFS). Gdy urząd SEF złożył wniosek o centrum telefoniczne zajmujące się specjalnymi informacjami związanymi z obywatelami państw trzecich, projekt ACIDI nie został uznany, a wniosek o jego własne centrum telefoniczne odrzucono po otwarciu centrum telefonicznego SEF.

Ponieważ organizacje migrantów mogą występować zarówno o finansowanie z EFS, jak i o podprojekty ACIDI, istnieje większe ryzyko braku spójnego podejścia i podwójnego finansowania.

³⁰ Źródło: Wykaz projektów finansowanych ze środków EFS opublikowany na stronie internetowej dotyczącej odpowiedniego programu EFS, informacje dotyczące projektów finansowanych z EIF przekazane przez instytucję odpowiedzialną.

INSTYTUCJE ODPOWIEDZIALNE WYKAZUJĄ DUŻE ZAANGAŻOWANIE, LECZ OPÓŹNIENIA NA WSZYSTKICH SZCZEBŁACH I NIEDOCIĄGIENIA W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA I KONTROLI MOGĄ DODATKOWO OGRANICZAĆ SKUTECZNOŚĆ PROGRAMÓW

- 60.** Program jest realizowany na zasadzie zarządzania dzielonego, w związku z czym za przestrzeganie zasad należytego zarządzania finansami odpowiedzialność ponosi zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie.
- 61.** W Komisji i państwach członkowskich Trybunał zbadał aspekty systemów, które mają bezpośrednie znaczenie dla skuteczności funduszy.

³¹ Art. 51 decyzji 2007/435/WE.

³² ERF III rozpoczął się w 2008 r.

OPÓŹNIENIA W PRZYJMOWANIU PRAWODAWSTWA I WYKONANIU KLUCZOWYCH ZADAŃ PRZEZ KOMISJĘ I PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE ...

- 62.** Decyzja Rady i Parlamentu Europejskiego ustanawiająca ERF na lata 2008–2013 oraz decyzja Rady dotycząca EIF na lata 2007–2013 zostały przyjęte dopiero odpowiednio w dniach 23 maja 2007 r. i 25 czerwca 2007 r. Decyzje Komisji określające przepisy wykonawcze zostały przyjęte dopiero w dniach 19 grudnia 2007 r. i 5 marca 2008 r. Zasadniczo programy roczne powinny zostać przedstawione przez państwa członkowskie do dnia 1 listopada roku $n-1$, przed rozpoczęciem realizacji programu. Ze względu na opóźnienie w przyjęciu prawodawstwa, w przypadku opóźnień w przedstawieniu programów rocznych na lata 2007 i 2008 dopuszczono odstępstwa³¹. Komisja musi w terminie jednego miesiąca od przedstawienia programu poinformować państwa członkowskie o możliwości jego zatwierdzenia, a do dnia 1 marca danego roku przyjmując decyzje w sprawie finansowania.
- 63.** Kontrolerzy zbadali proces przedstawiania programów rocznych w przypadku pięciu państw członkowskich w odniesieniu do lat 2007³², 2008 i 2011. Spośród 25 zbadanych programów rocznych EIF i ERF jedynie trzy zostały przedstawione przez państwa członkowskie w terminie. Opóźnienia państw członkowskich uzasadniono znacznym obciążeniem pracą instytucji odpowiedzialnej, zmianami politycznymi powodującymi zmianę organizacji wewnętrznej oraz, według Komisji, nadmierną szczegółowością przygotowanych programów.

- 64.** Ponadto Komisja nie poinformowała państw członkowskich w terminie jednego miesiąca o możliwości zatwierdzenia programów rocznych w żadnym ze zbadanych przypadków ani nie przyjęła decyzji w sprawie finansowania w terminie określonym w prawodawstwie. Najpoważniejsze opóźnienia wystąpiły w przypadku programów rocznych na lata 2007 i 2008, a decyzje w sprawie finansowania programu EIF na 2007 r. przyjęto siedem miesięcy po terminie przewidzianym w prawodawstwie. Co do programów rocznych na 2011 r., średnie opóźnienie wynosiło dwa miesiące w przypadku EIF i jeden miesiąc w przypadku ERF.

... SPOWODOWAŁY OPÓŹNIENIA W WYDANIU PRZEZ KOMISJĘ WYTYCZNYCH DLA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

- 65.** Komisja wydała wiele różnych wytycznych obejmujących takie tematy jak kwalifikowalność wydatków i różne aspekty systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich. W większości obszarów wytyczne były całościowe i przydatne dla państw członkowskich. Ponadto skontrolowane państwa członkowskie podały, że Komisja skutecznie udzieliła odpowiedzi na zapytania.
- 66.** Częściowo z powodu opóźnień w przyjęciu prawodawstwa niektóre istotne wytyczne wydano jednak z opóźnieniem, co dotyczy między innymi przepisów wykonawczych (zob. pkt 62) i bardziej szczegółowego „podręcznika dotyczącego kwalifikowalności”, który został wydany po raz pierwszy w lipcu 2008 r. W połączeniu z oczekiwaniem na przyjęcie decyzji w sprawie finansowania oznaczało to, że te państwa członkowskie, które mogły przeznaczyć fundusze krajowe na terminowe rozpoczęcie projektów, nie mogły poinformować beneficjentów końcowych o uzgodnionych zasadach kwalifikowalności. Inne państwa członkowskie zostały zmuszone do opóźnienia rozpoczęcia realizacji swoich programów. Obie sytuacje przyczyniły się do niskich wskaźników wykorzystania funduszy w początkowych latach programu (zob. pkt 35).

NIEDOCIĄGNIĘCIA W SYSTEMACH MONITOROWANIA W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH NIE ZOSTAŁY WYKRYTE PRZEZ KOMISJĘ

- 67.** Przed rozpoczęciem realizacji programu państwa członkowskie musiały przedstawić Komisji do zatwierdzenia opisy swoich systemów zarządzania i kontroli. Komisja następnie sprawdzała je na miejscu w państwach członkowskich. Trybunał zbadał dokonaną przez Komisję ocenę systemów zarządzania i kontroli w odniesieniu do systemów monitorowania projektów i programów oraz przeprowadził porównania z systemami, które skontrolował w państwach członkowskich.

68. Do oceny systemów zarządzania i kontroli Komisja wykorzystała listę kontrolną obejmującą punktację. W przypadku wszystkich pięciu państw członkowskich skontrolowanych przez Trybunał Komisja zatwierdziła systemy zarządzania i kontroli, a w szczególności przyznała maksymalną liczbę punktów za cztery kryteria dotyczące monitorowania projektów i programów.

³³ SOLID 2010/15/REV.

69. Lista kontrolna Komisji nie zawierała pytań umożliwiających zweryfikowanie, czy funkcjonowały systemy gromadzenia i agregowania najważniejszych wskaźników operacyjnych i finansowych. Trybunał ustalił, że w trzech z pięciu skontrolowanych państw członkowskich systemy monitorowania były nieodpowiednie, głównie z powodu braku stosownych systemów gromadzenia danych dotyczących wskaźników i celów lub niedostatecznej liczby wizyt w ramach monitorowania projektów. Sytuacja ta utrzymywała się w drugiej połowie 2011 r., pomimo że Komisja przeprowadziła w tych państwach wizyty. Niewykrucie tego niedociągnięcia przez Komisję wynikało częściowo z nieuwzględnienia istotnych elementów na liście kontrolnej. Problem pogłębiła akceptacja przez Komisję opisów, które sprowadzały się do skopiowania z prawodawstwa zamierzeń państw członkowskich. Przy braku właściwie funkcjonujących systemów niemożliwa jest ocena realizacji programu na lata 2007–2013 i kierowania nim.

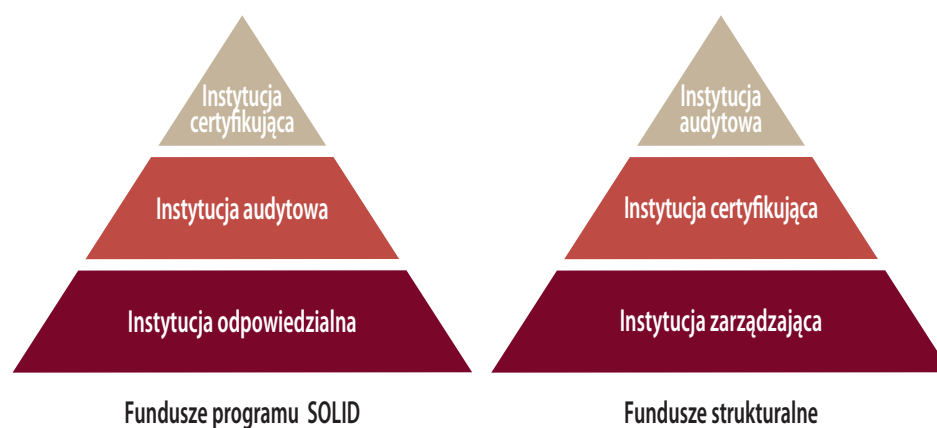
UTRZYMUJĄCE SIĘ NIEDOCIĄNIĘCIA I UCHYBIENIA W INSTYTUCJACH CERTYFIKUJĄCYCH I AUDYTOWYCH

70. Podobnie jak w przypadku funduszy strukturalnych, program SOLID posiada trzystopniową strukturę, która obejmuje instytucję odpowiedzialną (lub zarządzającą), instytucję audytową i instytucję certyfikującą. Różnica polega na tym, że w strukturze programu SOLID instytucja certyfikująca znajduje się na najwyższym szczeblu modelu pewności (zob. **diagram 5**), co oznacza, że podstawę stanowią prace instytucji audytowej, natomiast w przypadku istniejących od dawna funduszy strukturalnych sytuacja jest odwrotna. Spowodowało to nieporozumienia w państwach członkowskich co do funkcji i odpowiednich obowiązków instytucji certyfikującej i instytucji audytowej. Komisja nie wykryła tego w swojej ocenie systemu monitorowania i kontroli, a wytyczne zostały przedstawione dopiero w październiku 2010 r.³³ W Niemczech brak jednoznacznie określonych zależności między tymi trzema instytucjami przyczynił się do kilkumiesięcznych opóźnień w sprawozdawczości dotyczącej programów rocznych na lata 2007 i 2008, co spowodowało opóźnienia w płatnościach dla beneficjentów końcowych.

- 71.** W ramach kontroli Trybunał stwierdził istnienie poważnych niedociągnięć w pracach instytucji certyfikującej i instytucji audytowej w Portugalii. Instytucja audytowa jest prawnie zobowiązana do kontroli co najmniej 10% wszystkich kwalifikowalnych wydatków w przypadku każdego programu rocznego. Portugalska instytucja odpowiedzialna zleca kontrole podmiotowi prywatnemu, który tym samym zapewnia pierwszy poziom kontroli zestawień poniesionych wydatków w ramach projektów. Wbrew przepisom prawa instytucja audytowa wykorzystuje te same sprawozdania z kontroli w celu spełnienia wymogu skontrolowania 10% wydatków. Chociaż instytucja audytowa również prowadzi własne kontrole projektów na miejscu, nie obejmują one wszystkich programów rocznych i dotyczą mniej niż 10% kwalifikowalnych kosztów.
- 72.** W Portugalii jako instytucję certyfikującą wyznaczono „Serviço de Estrangeiros e Fronteiras” (SEF). Podczas kontroli przeprowadzonej w celu przedstawienia poświadczenia wiarygodności za 2009 r. Trybunał stwierdził istnienie poważnych niedociągnięć w certyfikacji poprzednika ERF III (ERF II) dokonanej przez SEF. W 2011 r. instytucja certyfikująca nadal nie wypełniała swoich obowiązków, co dotyczyło zarówno jakości wykonywanych prac, jak i opóźnień w certyfikacji. Już instytucja odpowiedzialna miała opóźnienie w przedstawianiu sprawozdań z wykonania ostatecznych programów, a w czasie kontroli instytucja certyfikująca pogorszyła jeszcze sytuację, ponieważ nie wydała poświadczeń dotyczących sprawozdań w sprawie EIF i ERF za 2008 r. ani sprawozdania okresowego w sprawie EIF za 2009 r. Ponadto czas przeznaczony na kontrole na miejscu został ustalony w pośpiechu i był niewystarczający do właściwego przeprowadzenia prac niezbędnych do wydania poświadczeń. Niemożliwe było przedstawienie dowodów dotyczących przeprowadzonych prac, lecz metody doboru próby opisane podczas przeprowadzonej przez Trybunał kontroli były błędne i nie mogły zapewnić wiarygodnych wyników. Instytucja audytowa sama wydała opinię z zastrzeżeniem w sprawie prac instytucji certyfikującej. Dopóki sytuacja ta utrzymuje się, nie są wypełniane obowiązki w zakresie kontroli funduszy, co zwiększa ryzyko dla należytego zarządzania finansami i powoduje problemy z przepływami pieniędzmi na poziomie beneficjenta.

DIAGRAM 5

MODELE PEWNOŚCI W PRZYPADKU FUNDUSZY



INSTYTUCJE ODPOWIEDZIALNE PRZEWAŹNIE WYPEŁNIAJĄ SWOJE NAJWAŻNIEJSZE FUNKCJE, POMIMO OGRANICZEŃ ZWIĄZANYCH Z KONCEPCJĄ I REALIZACJĄ

- 73.** Na początkowych etapach programu instytucje odpowiedzialne stanęły w obliczu trudności z powodu presji czasowej wynikającej z opóźnień w przyjęciu prawodawstwa (zob. pkt 62). Utrudnienie dla nich nadal stanowią uciążliwe wymogi w zakresie programowania i sprawozdawczości, które w trzech z pięciu skontrolowanych państw członkowskich połączone były z brakami kadrowymi. W Niemczech w początkowych latach realizacji programu niemożliwe było terminowe przeprowadzenie weryfikacji projektów z powodu braku pracowników instytucji odpowiedzialnej, lecz do czasu kontroli przeprowadzonej przez Trybunał problemowi temu zaradzono. W Czechach ograniczenia w zasobach oznaczały, że brak jest sprawozdawczości okresowej i wniosków o płatności okresowe oraz że nie opracowano jeszcze przewodnika dla beneficjentów końcowych. Brak pracowników w portugalskiej instytucji odpowiedzialnej oznaczał, że wsparcie udzielane beneficjentom końcowym na miejscu było ograniczone.
- 74.** Skontrolowane przez Trybunał instytucje odpowiedzialne wykazały wysoki poziom zaangażowania i zadowalająco wykonywały większość podstawowych zadań niezbędnych do zarządzania funduszami. Zaobserwowano przykłady dobrych praktyk, które w znacznym stopniu przyczyniają się do skuteczności funduszy. Są nimi wizyty u beneficjentów końcowych przed rozpoczęciem realizacji w Wielkiej Brytanii (zob. **ramka 8**) oraz ulepszenia w tworzeniu systemów gromadzenia wskaźników dotyczących projektów w Niemczech i w Luksemburgu.

RAMKA 8

WIZYTY BRYTYJSKIEJ INSTYTUCJI ODPOWIEDZIALNEJ PRZED ROZPOCZĘCIEM REALIZACJI

Brytyjska instytucja odpowiedzialna od maja 2010 r. włączyła do zarządzania projektami i ich monitorowania „wizyty dotyczące zagwarantowania pewności przed rozpoczęciem realizacji”. Zapewniają one dodatkowy poziom wsparcia i poradnictwa w ramach „warsztatów wprowadzających” organizowanych dla wielu beneficjentów. Są to wizyty urzędników instytucji odpowiedzialnej u beneficjentów projektów, którzy zostali wybrani do otrzymania finansowania z EIF i ERF. Odbywają się one przed podpisaniem umowy o dotację i realizacją działań i służą poinformowaniu beneficjenta o praktycznych aspektach prowadzenia projektu, sprawdzeniu, czy beneficjenci posiadają systemy niezbędne do udanego ich prowadzenia, oraz lepszemu zrozumieniu oczekiwań i kwalifikowalności finansowania. Szczególną uwagę zwraca się na oczekiwane rezultaty projektu w celu sprawdzenia, czy cele i działania są realistyczne i osiągalne, oraz zapewnienia niezbędnego monitorowania i gromadzenia danych podczas realizacji projektu.

- 75.** W trzech z pięciu państw członkowskich³⁴ beneficjenci otrzymali niewystarczające pisemne wskazówki dotyczące kwalifikowalności kosztów. Komisja udostępniła podręcznik dotyczący kwalifikowalności z ostrzeżeniem na temat jego właściwego stosowania, co oznaczało, że instytucje odpowiedzialne powinny dołączyć do niego uzupełniające objaśnienia i wytyczne. Te państwa członkowskie zinterpretowały jednak uwagę Komisji w taki sposób, że w żadnych okolicznościach nie należy przekazywać podręcznika beneficjentom, i nie zapewniły alternatywnych wytycznych pisemnych.

³⁴ Czechy, Niemcy, Portugalia.

Projekt ERF „Accommodate PRS (Private Rented Sector)” realizowany przez Housing Associations’ Charitable Trust (HACT) (Charytatywne Powiernictwo Spółdzielni Mieszkaniowych), Wielka Brytania



© HACT.

WNIOSKI I ZALECENIA

- 76.** W ramach kontroli Trybunał zbadał, czy EIF i ERF programu SOLID skutecznie przyczyniają się do integracji obywateli państw trzecich. Na podstawie kontroli stwierdzono, że niemożliwe jest dokonanie pomiaru stopnia powodzenia programów rocznych z powodu braku właściwego systemu monitorowania i oceny. Większość poszczególnych skontrolowanych projektów osiągnęła jednak pozytywne wyniki, a państwa członkowskie ogólnie uważają, że fundusze wnoszą wartość dodaną.
- 77.** Przeszkodą w osiągnięciu skuteczności funduszy były: ich rozdrobniona koncepcja, niedostateczne uzupełnianie się z innymi funduszami UE, zwłaszcza z EFS, oraz kolejne opóźnienia i określone niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontroli. W związku z tym mało prawdopodobne jest, aby fundusze były całkowicie skuteczne.
- 78.** W początkowej części poniższych wniosków i zaleceń przedstawiono dostępne wyniki dotyczące wkładu funduszy w integrację, ich koncepcji i wykorzystania. Wiele ustaleń może dotyczyć innych funduszy programu SOLID, ponieważ przepisy dotyczące zarządzania i kontroli są podobne.

NIE MOŻNA BYŁO DOKONAĆ POMIARU SKUTECZNOŚCI EIF I ERF

- 79.** Komisja i państwa członkowskie nie mogą ocenić ogólnej skuteczności funduszy pod względem wspierania integracji obywateli państw trzecich, ponieważ państwa członkowskie nie ustanowiły skutecznych systemów monitorowania i oceny, umożliwiających podawanie informacji o osiągnięciach programów. Chociaż Komisja zapewniła obszerne wytyczne dotyczące wskaźników, w czterech z pięciu skontrolowanych państw członkowskich stwierdzono znaczące niedociągnięcia pod względem włączenia celów SMART do programów, ustanowienia odpowiednich informatycznych systemów gromadzenia danych lub sprawozdawczości dotyczącej osiągania celów. W związku z tym państwa te miały ograniczone możliwości monitorowania programów i kierowania nimi. Komisja nie wykryła tych niedociągnięć ani im nie zaradziła.

- 80.** Wartość informacyjną sporządzonego przez Komisję sprawozdania śródo okresowego EIF umniejszają brak porównywalnych danych i opóźnienia w ich publikacji. Podano w nim jedynie bardzo ograniczoną ocenę wyników EIF dla zainteresowanych stron. Przygotowując się do następnej oceny *ex post*, Komisja obecnie usiłuje rozwiązać problem braku porównywalnych danych i zwraca się do państw członkowskich o przedstawienie informacji dotyczących podstawowych wspólnych wskaźników. Ponieważ wskaźniki te nie zostały jednak ustalone z wyprzedzeniem i zgromadzone podczas realizacji, potencjalna wiarygodność i przydatność oceny jest mniejsza, a proces jej sporządzania staje się niewydajny.

ZALECENIE 1

Komisja powinna określić obowiązkowy minimalny zbiór wspólnych wskaźników umożliwiających państwom członkowskim pomiar efektów i rezultatów ich programów, na podstawie przepisów określonych we wniosku Komisji dotyczącym lat 2014–2020.

ZALECENIE 2

Przed zatwierdzeniem programów Komisja powinna zobowiązać państwa członkowskie do ustalenia wskaźników SMART i ustanowienia systemów informatycznych służących do gromadzenia danych od samego początku.

ZALECENIE 3

W miarę możliwości państwa członkowskie powinny określić wartości docelowe dotyczące celów, aby zapewnić możliwości pomiaru osiągnięć programu.

ZALECENIE 4

Komisja i państwa członkowskie powinny prowadzić wymianę dobrych praktyk w zakresie monitorowania i oceny.

SKONTROLOWANE PROJEKTY W DUŻEJ MIERZE PRZYCZYNIŁY SIĘ DO INTEGRACJI, LECZ NIE WYKORZYSTANO WSZYSTKICH DOSTĘPNYCH FUNDUSZY

- 81.** Prawie wszystkie skontrolowane projekty osiągnęły wyniki, które, jak ustalono, przyczyniły się do integracji obywateli państw trzecich w kontekście ustalonych w tym celu strategii państw członkowskich. W sprawozdaniu śródkresowym EIF prawie wszystkie państwa członkowskie podały, że fundusze wniosły wartość dodaną.
- 82.** Wskaźnik wykonania budżetu EIF w państwach członkowskich w przypadku programów rocznych na lata 2007 i 2008 był ogólnie niski, chociaż widoczne są znaczne różnice między państwami członkowskimi. Pomiędzy 66% (2007 r.) a 77% (2008 r.), fundusz pozostał w znacznej mierze niedostatecznie wykorzystany w kilku państwach członkowskich.

ZALECENIE 5

Państwa członkowskie powinny podjąć działania w celu zapewnienia pełnej realizacji programów. Może polegać to na rozszerzeniu zakresu programów krajowych, na liberalizacji przepisów krajowych w celu zapewnienia dostępności finansowania dla wszystkich organizacji, które mogą wnieść wkład w strategię integracji, lub na zakrojonych na większą skalę działaniach informacyjnych i popularyzacyjnych.

ROZDROBNIONA KONCEPCJA FUNDUSZY POWODUJE NIEPROPORCJONALNE I NADMIERNE OBCIĄŻENIA ADMINISTRACYJNE DLA BENEFICJENTÓW KOŃCOWYCH, PAŃSTW CZŁONKOWSKICH I KOMISJI

- 83.** Wymogi w zakresie zarządzania i kontroli, a zwłaszcza system programów rocznych, zasady występowania o drugą płatność z finansowania wstępnego i struktura złożona z trzech instytucji, powodują nieproporcjonalnie duże obciążenia dla państw członkowskich i beneficjentów końcowych, a także dla Komisji. Niektóre państwa członkowskie dodatkowo zwiększyły te obciążenia za pomocą ustawodawstwa krajowego i poprzez nałożenie dodatkowych obowiązków. Zniechęca to beneficjentów końcowych oraz angażuje znaczne zasoby Komisji i zasoby krajowe.

- 84.** Roczny cykl programowania w znacznym stopniu angażuje zasoby Komisji, co przyczynia się do opóźnień w jej pracach i czego Komisja ani prawodawca nie uwzględnili odpowiednio na etapie planowania.
- 85.** Komisja ani skontrolowane państwa członkowskie nie wykorzystały doświadczeń wynikających z zarządzania funduszami strukturalnymi w zakresie programowania, zasad dokonywania płatności i systemów monitorowania, aby wyciągnąć z nich wnioski i zapobiec problemom.

ZALECENIE 6

W prawodawstwie należy wprowadzić zasadę jednego programu krajowego obejmującego cały okres programowania finansowego, zamiast istniejących zasad programowania rocznego, zgodnie z wnioskiem Komisji dotyczącym lat 2014–2020.

ZALECENIE 7

W prawodawstwie należy uprościć zasady dokonywania płatności przez Komisję, zgodnie z wnioskiem Komisji dotyczącym lat 2014–2020.

ZALECENIE 8

Przed wprowadzeniem nowych wymogów w zakresie zarządzania i kontroli, przy ustanawianiu odpowiednich systemów, Komisja i państwa członkowskie powinny należycie uwzględnić proporcjonalność i wpływ na zasoby oraz wziąć pod uwagę doświadczenia w zarządzaniu podobnymi programami.

NIE ZAPEWNIONO W DOSTATECZNYM STOPNIU SPÓJNOŚCI I WZAJEMNEGO UZUPEŁNIANIA SIĘ Z INNYMI FUNDUSZAMI UE

- 86.** Nie przeprowadzono całościowej oceny potrzeb w zakresie integracji w UE, w związku z czym brakowało ogólnej strategii ich uwzględnienia. Ponadto podczas prac przygotowawczych Komisja nie zidentyfikowała istniejących lub planowanych instrumentów Unii wspierających podobne działania.
- 87.** EIF i ERF (część dotycząca integracji) zostały przygotowane jako instrumenty oddzielone od istniejącego EFS, który był już ukierunkowany na integrację obywateli państw trzecich i obywateli UE. Komisja podjęła wprawdzie pewne starania na rzecz zapewnienia spójności i komplementarności z EFS na etapach opracowywania i realizacji, jednak nie były one skuteczne. Skontrolowane państwa członkowskie nie spełniają nawet minimalnych wymogów w zakresie koordynacji z EFS. W związku z tym EIF i EFS w znacznej mierze pokrywają się, z tym że EFS wspiera integrację obywateli państw trzecich za pomocą znacznie większych kwot. Oprócz większego ryzyka podwójnego finansowania pokrywanie się działań powoduje dodatkowe koszty (np. koszty personelu) i prowadzi do utraty możliwości osiągnięcia efektu synergii.

ZALECENIE 9

Komisja powinna przeprowadzić całościową ocenę potrzeb w zakresie integracji niezależnie od tego, czy migranci posiadają obywatelstwo UE, czy obywatelstwo państwa trzeciego.

ZALECENIE 10

Na podstawie tej oceny należy opracować stosowną strukturę funduszu (lub funduszy), która eliminowałaby podział docelowej grupy ludności według obywatelstwa i była ukierunkowana na potrzeby beneficjentów końcowych. Ustalenie obowiązkowego priorytetowego celu polegającego na finansowaniu obywateli państw trzecich zapewniłoby zwrócenie na nich niezbędnej szczególnej uwagi.

ZALECENIE 11

Komisja powinna przypisywać większe znaczenie uzyskaniu konkretnych szczegółowych informacji dotyczących systemów państw członkowskich umożliwiających zapewnienie spójności i wzajemnego uzupełniania się funduszy UE.

KOLEJNE OPÓZNIENIA UTRUDNIAJĄ REALIZACJĘ ZARÓWNO NA SZCZEBLU PAŃSTW CZŁONKOWSKICH, JAK I NA SZCZEBLU KOMISJI

- 88.** Opóźnienie w przyjęciu podstawy prawnej spowodowało opóźnienie w realizacji, co dotyczy zwłaszcza programów rocznych na lata 2007 i 2008, oraz przyczyniło się do osiągnięcia niskich wskaźników wykorzystania funduszy. Brak jasno sprecyzowanych wymogów od początku realizacji programów zwiększa ryzyko finansowania niekwalifikowalnych działań.
- 89.** Skontrolowane państwa członkowskie przedstawiły programy roczne z opóźnieniem, a Komisja również z opóźnieniem zatwierdziła odpowiadające im decyzje w sprawie finansowania. W przypadku państw członkowskich, które nie były przygotowane do wyasygnowania funduszy przed zatwierdzeniem programów, doszło do opóźnienia rozpoczęcia projektów i skrócenia okresu realizacji.
- 90.** Zarówno państwa członkowskie, jak i Komisję są narażone na opóźnienia w przedstawianiu i zatwierdzaniu programów i sprawozdań, co wynika w dużej mierze z obciążeń administracyjnych.

Projekt ERF realizowany przez Conselho Português para os Refugiados (CPR)
(Portugalską Radę ds. Uchodźców)



© Conselho Português para os Refugiados (CPR).

ZALECENIE 12

Dzięki wykorzystaniu wniosków wynikających z okresu programowania 2007–2013 prawodawstwo powinno być gotowe na początku nowego okresu programowania (2014–2020).

OPÓŹNIENIA W USTANAWIANIU SKUTECZNYCH STRUKTUR ZARZĄDZANIA I KONTROLI W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

- 91.** Komisja wydała wiele różnych wytycznych dla instytucji państw członkowskich, które dotyczyły istotnych aspektów systemu zarządzania i kontroli. Nie przedstawiono ich jednak wystarczająco wcześnie, co miało negatywny wpływ na zrozumienie wymogów w państwach członkowskich. Służby Komisji zazwyczaj skutecznie odpowiadały na sporadyczne pytania zadawane przez państwa członkowskie na takie tematy.
- 92.** W większości skontrolowanych państw członkowskich systemy zarządzania i kontroli nie były przygotowane od samego początku. Nie wykazały tego przeprowadzone przez Komisję kontrole opisu tych systemów. Pomimo początkowych trudności i niedoborów kadrowych, instytucje odpowiedzialne w tych państwach członkowskich dobrze zarządzały programami.
- 93.** W jednym państwie członkowskim zarówno instytucja certyfikująca, jak i instytucja audytowa nadal nie wypełniają swoich zadań, co zagraża należytemu zarządzaniu finansami programu SOLID.

ZALECENIE 13

Komisja powinna dopilnować, aby najważniejsze wytyczne były dostępne dla państw członkowskich na początku okresu programowania.

ZALECENIE 14

Komisja powinna dopilnować, aby systemy zarządzania i kontroli były gotowe w chwili rozpoczęcia programu, za pomocą odpowiednich kontroli wymagających praktycznego opisu sposobu zastosowania podstawy prawnej w państwie członkowskim.

ZALECENIE 15

Państwa członkowskie powinny zapewnić niezbędne zasoby ludzkie instytucjom, tak aby mogły one wykonywać swoje obowiązki prawne.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczył Louis GALEA, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 13 listopada 2012 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

SKONTROLOWANE PROJEKTY

Państwo	Beneficjent końcowy	Nazwa projektu	Program roczny
Czechy	Správa uprchlických zařízení MV	<i>Zřízení a provoz Center na podporu integrace cizinců I.</i> Utworzenie i prowadzenie centrów wsparcia integracji cudzoziemców Celem projektu było utworzenie centrów wsparcia integracji obcokrajowców zamieszkujących legalnie w Pilźnie i Pardubicach. Centra mają zapewniać poradnictwo społeczne i prawne oraz kursy, a także mają działać jako platforma dla zainteresowanych stron.	EIF w 2007 r.
	Výzkumný ústav práce a sociálních věcí	<i>Metodika hodnocení monitorovacích nástrojů integračního procesu cizinců z třetích zemí v ČR – 1. Fáze</i> Metodyka oceny instrumentów monitorowania procesu integracji obywateli państw trzecich w Czechach – etap I Projekt miał na celu zapewnienie metodyki i zbioru najważniejszych wskaźników dotyczących monitorowania integracji obywateli państw trzecich.	EIF w 2008 r.
	Občanské sdružení Berkat	<i>Pracovní poradenství v komunitním centru InBáze</i> Doradztwo zawodowe w centrum społecznościowym InBáze Celem projektu było zapewnienie poradnictwa zawodowego i przekwalifikowania osób ubiegających się o azyl.	ERF w 2008 r.
	Poradna pro integraci, občanské sdružení	<i>Adaptace azylantů v novém domově</i> Dostosowanie się uchodźców do nowego miejsca pobytu Działania w ramach projektu obejmowały zapewnienie uchodźcom istotnych informacji, poradnictwa społecznego i prawnego oraz pomocy osobistej.	ERF w 2008 r.

Państwo	Beneficjent końcowy	Nazwa projektu	Program roczny
Niemcy	Türkische Gemeinde in Deutschland e.V. (TGD)	<i>Initiative für Einwanderung und Integration</i> Inicjatywa dotycząca imigracji i integracji W ramach projektu zapewniano doradztwo, zajęcia informacyjne i podstawowe kursy języka niemieckiego dla obywateli państw trzecich przenoszących się do Niemiec w ramach łączenia rodzin. Działania przeprowadzono w Turcji.	EIF w 2007 r.
	Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.	<i>Mitten im Leben – Diakonie in der Einwanderungsgesellschaft</i> W centrum życia – Diakonie w społeczeństwie imigrantów Projekt wspierał „otwarcie międzykulturowe” służb społecznych diakonii. Działania objęły warsztaty dla pracowników z różnych regionalnych obszarów stowarzyszenia, konferencje itd.	EIF w 2007 r.
	OASE Berlin	<i>Junge Flüchtlinge in Berlin</i> Młodzi uchodźcy w Berlinie Zajęcia z zakresu podnoszenia kwalifikacji, zajęcia wprowadzające i rekreacyjne dla nieletnich bez opieki, wywodzących się ze środowiska uchodźców	ERF w 2008 r.
	Caritasverband für das Erzbistum Berlin e.V.	<i>„... und drin bist Du?“ Flüchtlinge als Teil der Gesellschaft – auf dem Weg in ein selbstbestimmtes Leben</i> <i>„... Jesteś tu?“ Uchodźcy jako część społeczeństwa – na drodze do samostanowienia o swoim życiu</i> Projekt miał na celu poprawę warunków przyjmowania i jest skierowany zarówno bezpośrednio do osób ubiegających się o azyl i uchodźców, jak i do służb i struktur we wschodniej Brandenburgii.	ERF w 2008 r.

Państwo	Beneficjent końcowy	Nazwa projektu	Program roczny
Luksemburg	Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI asbl)	<i>Partenariats pour l'intégration interculturelle: mise en place de services d'information et d'orientation</i> Partnerstwo na rzecz integracji międzykulturowej – Utworzenie usług informacyjnych i wprowadzających Projekt obejmował usługi informacyjne i wprowadzające dla imigrantów, zajęcia ze społeczeństwem przyjmującym i usługi z zakresu tłumaczenia ustnego.	EIF w 2008 r.
	Fondation Caritas Luxembourg	<i>Partages: faisons connaissance!</i> Poznajmy się! Projekt miał na celu rozwój kontaktów między imigrantami a społeczeństwem przyjmującym w celu umocnienia tych stosunków.	EIF w 2008 r.
	Comité de liaison des associations d'étrangers (CLAE)	<i>Échanges d'expériences et de bonnes pratiques relatives aux mesures d'intégration des ressortissants des pays tiers et participation de ces ressortissants à la définition et à la mise en œuvre de politiques d'intégration / A Citoyenneté Égale</i> Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie integracji obywateli państw trzecich oraz ich uczestnictwo w przygotowywaniu i realizacji polityki integracji / Równe obywatelstwo Działania w ramach projektu obejmowały prowadzenie badań nad stowarzyszeniami imigrantów i nawiązanie z nimi kontaktów.	EIF w 2008 r.
	Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI asbl)	<i>Participation et Formation pour le Vivre Ensemble</i> Uczestnictwo i kształcenie w celu wspólnego życia Projekt miał na celu zwiększenie włączenia społecznego osób ubiegających się o azyl do społeczeństwa Luksemburga za pomocą kursów językowych i kwalifikacji oraz prowadzenie zajęć i sesji informacyjnych.	ERF w 2008 r.
	Fondation Caritas Luxembourg	<i>Form'actif</i> Projekt był skierowany do młodych osób ubiegających się o azyl i uchodźców i miał na celu zwiększenie ich szans na integrację poprzez poprawę umiejętności językowych, umiejętności zawodowych i wiedzy na temat kultury i sposobu życia w Luksemburgu.	ERF w 2008 r.
	Comité de liaison des associations d'étrangers (CLAE)	<i>Encadrement social et d'activités de loisirs dans centres d'hébergement</i> Pomoc społeczna i zajęcia rekreacyjne w ośrodkach zakwaterowania Projekt obejmował organizację zajęć i kursów społeczno-kulturalnych w ośrodkach zakwaterowania uchodźców.	ERF w 2008 r.

Państwo	Beneficjent końcowy	Nazwa projektu	Program roczny
Portugalia	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)	<i>Centro de contacto multilingue com gestão automática e integrada do agendamento</i> Wielojęzyczne centrum kontaktowe z automatycznym i zintegrowanym zarządzaniem harmonogramem Projekt obejmował zakup i instalację sprzętu VOIP (Voice Over Internet Protocol) dla centrum telefonicznego oraz usługi szkoleniowe i utrzymaniowe.	EIF w 2007 r.
	Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. (ACIDI)	<i>Projectos municipais para a promoção da interculturalidade</i> Projekty gminne promujące wielokulturowość Projekt wspierał działania władz gminy i społeczeństwa obywatelskiego na rzecz zwiększenia lokalnej integracji migrantów.	EIF w 2008 r.
	Conselho Português de Refugiados (CPR)	<i>Acolhimento de Refugiados e Interação com a Comunidade Local</i> Przyjmowanie uchodźców i kontakty ze społecznością lokalną Projekt wspierał początkowe przyjmowanie i integrację osób ubiegających się o azyl, przesiedlonych uchodźców i nieletnich bez opieki za pośrednictwem ośrodka przyjmowania.	ERF w 2008 r.
	Conselho Português de Refugiados (CPR)	<i>Formar e Informar para o Asilo e Refugiados</i> Szkolenie i informacje na temat azylu i uchodźców Projekt miał na celu uwrażliwienie społeczeństwa obywatelskiego na kwestie dotyczące uchodźców i informowanie go o tych kwestiach i obejmował między innymi działania prowadzone w formie szkoleń typu e-learning oraz szereg konferencji dla uczniów i nauczycieli.	ERF w 2008 r.

Państwo	Beneficjent końcowy	Nazwa projektu	Program roczny
Wielka Brytania	Slough Borough Council	<i>Migration Works</i> Migracja działa Celem projektu było opracowanie modelu wsparcia dla obywateli państw trzecich w zakresie szans na naukę i nawiązywanie kontaktów.	EIF w 2007 r.
	Bradford College	<i>Bradford welcomes new arrivals</i> Bradford wita nowo przybyłych Celem projektu było przeprowadzenie intensywnych kursów języka angielskiego na szereg tematów, opracowanych z myślą o pomocy w integracji obywateli państw trzecich, np. dotyczących nauki języka.	EIF w 2008 r.
	The Housing Associations' Charitable Trust (HACT)	<i>Refugee Community Housing and Employment</i> Project Projekt dotyczący mieszkań komunalnych dla uchodźców i ich zatrudnienia W ramach projektu wspierano uchodźców poprzez zapewnienie im szkoleń i praktyk zawodowych oraz pobudzenie do nawiązania partnerstwa między lokalnym Urzędem ds. Integracji i Zatrudnienia Uchodźców, towarzystwami mieszkaniowymi, władzami lokalnymi i organizacjami społeczności uchodźców.	ERF w 2008 r.
	Merseyside Fire and Rescue Service	<i>Fire awareness, accommodation and integration for refugees</i> Wiedza o postępowaniu w razie pożaru, zakwaterowanie i integracja uchodźców Projekt obejmował inspekcje domowe, opracowanie strony internetowej, ulotki i edukowanie właścicieli mieszkań w zakresie bezpieczeństwa pożarowego i praktyk związanych z bezpieczeństwem pracy.	ERF w 2009 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

III.

Zgodnie z wymogami podstawy prawnej Komisja oceni wkład Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EIF) i Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców (ERF) na podstawie szczegółowych wyników przedstawionych w krajowych sprawozdaniach z oceny obejmujących lata 2007–2010, które należy przedstawić do dnia 31 października 2012 r. Ocena ta powinna opierać się na wspólnych wskaźnikach określonych przez Komisję w taki sposób, aby były one zgodne ze wskaźnikami państw członkowskich na poziomie projektu oraz aby dawały wymierne rezultaty na szczeblu krajowym i europejskim. W międzyczasie, zgodnie z podstawą prawną, Komisja opublikowała sprawozdanie śródkresowe dotyczące osiągniętych wyników oraz ilościowych i jakościowych aspektów wdrażania, które wskazywało, że projekty wykazują pozytywne wyniki w zakresie integracji. Nie wpływa na to fakt, że niektóre państwa członkowskie nie były w stanie wykorzystać całości przydzielonych im środków unijnych w ciągu pierwszych dwóch lat wdrażania od momentu uruchomienia funduszu.

IV.

Komisja nie uważa koncepcji EIF za rozdrobnioną, złożoną i niewystarczająco skoordynowaną. Przyznając z jednej strony, że koncepcja Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich mogłaby być prostsza, Komisja uważa, że odzwierciedla ona ograniczenia prawne wynikające z Traktatu, który narzuca wykorzystanie różnych funduszy dla różnych grup docelowych. Ponadto koncepcja ta odzwierciedla wybory polityczne dokonane w latach 2006 i 2007. Na przykład programowanie roczne uznano za środek, dzięki któremu fundusze były w stanie reagować na dynamikę polityki, która szybko zmieniała się zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym w zakresie delikatnej kwestii, jaką jest imigracja. Kompleksowy zestaw zasad ustanowiony w ramach funduszy opracowano w celu ukierunkowania nowych organów, które nie posiadały wówczas doświadczenia w zarządzaniu funduszami, oraz zapewnienia prawidłowego zarządzania. Komisja działała i nadal działa aktywnie oraz stosuje pragmatyczne podejście wobec organów krajowych, aby w miarę możliwości ułatwić im zarządzanie funduszami.

Komisja nie uważa, że niewystarczająca spójność i niewystarczające wzajemne uzupełnianie się z innymi funduszami UE prowadzi do pokrywania się ich zakresów, utraty szans na osiągnięcie efektu synergii i wystąpienia ryzyka podwójnego finansowania. Komisja dopilnuje, aby na szczeblu krajowym zostały wprowadzone konkretne ustalenia w celu zagwarantowania, by fundusze wzajemnie się uzupełniały, i uniknięcia pokrywania się tych funduszy.

ODPOWIEDZI KOMISJI

V.

Komisja zgadza się, że instytucje odpowiedzialne są zasadniczo bardzo zaangażowane w wypełnianie swoich podstawowych zadań. We współpracy z tymi organami Komisja podejmuje intensywne działania w celu zrekompensowania opóźnienia w przyjęciu funduszy oraz ułatwienia w jak największym stopniu wdrażania funduszy w pierwszych latach tego procesu na szczeblu krajowym w tych państwach, gdzie trzeba było ustanowić cały system. Dokonano tego przede wszystkim poprzez udzielanie od samego początku i na bieżąco szczegółowych wytycznych. Okazało się to bardzo użyteczne i pomocne w wyjaśnianiu nieporozumień, co potwierdziły również organy krajowe.

VI.

Znacznie zmniejszono opóźnienia w zatwierdzaniu programów rocznych. Mimo zdobytego doświadczenia zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie mają jednak bardzo duże trudności w przestrzeganiu terminów wyznaczonych w podstawie prawnej.

We wszystkich przypadkach, w których zidentyfikowano nieprawidłowości w państwach członkowskich, Komisja podejmowała i nadal podejmuje odpowiednie działania, aby uniknąć jakiegokolwiek ryzyka nienależnych płatności ze środków unijnych.

VII. a)

Komisja zgadza się, że dzięki zdobytemu doświadczeniu obecnie możliwe jest przejście na jeden wieloletni program krajowy. Znajduje to odzwierciedlenie w przyszłych wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020, gdzie we wniosku Komisji w sprawie rozporządzenia ustanawiającego Fundusz Migracji i Azylu (przyjętym w dniu 15 listopada 2011 r.) [COM(2011) 751]] proponuje się przyjęcie jednego programu wieloletniego.

VII. b)

W swoim wniosku w sprawie rozporządzenia ustanawiającego Fundusz Migracji i Azylu Komisja wzięła pod uwagę proporcjonalność względem kwot odnośnych funduszy oraz wpływ na zasoby. Wymogi dotyczące systemów zarządzania i kontroli są określone bardziej szczegółowo w nowym rozporządzeniu finansowym.

VII. c)

Komisja nie widzi konieczności przeprowadzenia całościowej oceny potrzeb w zakresie integracji, niezależnie od tego czy migranci posiadają obywatelstwo UE, czy obywatelstwo państwa trzeciego. Obywatele UE nie mogą podlegać żadnym działaniom na rzecz integracji, które ograniczają ich prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium UE. Sytuacja prawna obywateli państw trzecich i obywateli UE nie jest taka sama i dlatego całościowa ocena nie jest możliwa bez dokonania jasnego rozróżnienia między tymi grupami.

Komisja nie może opracować struktury funduszu, która eliminowałaby podział docelowej grupy ludności według obywatelstwa. Różnica między docelowymi grupami ludności opiera się na różnicy w podstawach prawnych.

EIF jest częścią wspólnej polityki imigracyjnej (art. 79 ust. 1 i 2 TFUE), która ma na celu zapewnienie skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi i sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich.

Działania w ramach EIF dotyczą w szczególności pierwszych kroków, jakie migranci podejmują, aby zintegrować się w nowym kraju, zazwyczaj w głównych ośrodkach miejskich. Celem Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) jest interweniowanie na późniejszych etapach poprzez podejmowanie środków sprzyjających integracji i włączeniu, które są ukierunkowane głównie na uczestnictwo w rynku pracy. Na tym drugim etapie (EFS) migrantów można łączyć z innymi grupami docelowymi. Należy zachować odrębność tych dwóch funduszy, ponieważ interwencje w ich ramach odbywają się na różnych etapach integracji migrantów. Komisja od zawsze uważa, że podział i wzajemne uzupełnianie się tych dwóch funduszy należy określić na szczeblu państw członkowskich.

VII. d)

Komisja będzie przypisywać większe znaczenie uzyskaniu od państw członkowskich konkretnych szczegółowych informacji dotyczących zapewnienia spójności i wzajemnego uzupełniania się funduszy UE.

ODPOWIEDZI KOMISJI

VII. e)

Komisja zgadza się z zaleceniem, aby wprowadzić wspólne wskaźniki dla państw członkowskich we wniosku Komisji dotyczącym lat 2014–2020.

Komisja uwzględniła już obowiązkowe wspólne wskaźniki we wniosku w sprawie projektu rozporządzenia ustanawiającego Fundusz Migracji i Azylu, który przyjęła w dniu 15 listopada 2011 r. (COM(2011) 751).

VII. f)

Proponowane rozporządzenie ustanawiające Fundusz Migracji i Azylu oraz nowe rozporządzenie finansowe będą zawierały wymóg, aby państwa członkowskie ustanowiły odpowiednie systemy zarządzania i kontroli z formalnie wyznaczonymi organami, zanim będą mogły otrzymać środki finansowe z UE. Komisja informuje państwa członkowskie o nowych wymogach i omawia je z nimi oraz będzie te działania kontynuować.

WSTĘP

4.

Obecny program ogólny „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” na lata 2007–2013 (program SOLID) utworzono w ramach wieloletniego programowania finansowego na lata 2007–2013. W porównaniu z innymi instrumentami UE w zakresie zarządzania dzielonego był to nowy program. Ponadto należy wspomnieć, że program SOLID połączył kilkanaście małych programów, projektów pilotażowych i działań przygotowawczych, które wcześniej prowadzono oddzielnie bez żadnej ich koordynacji. Program SOLID umożliwił również państwom członkowskim opracowywanie ich własnych programów.

9.

Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich jest ukierunkowany na integrację obywateli państw trzecich, jak określono w podstawie prawnej, w ówczesnym art. 63 ust. 3 lit. a) TWE (obecnie art. 79 ust. 1 i 2 TFUE), w zakresie imigracji, która dotyczy obywateli państw trzecich, a nie obywateli UE. Podstawa prawna dotycząca integracji wprowadzona przez Traktat z Lizbony (art. 79 ust. 4 TFUE) obejmuje ustanowione środki zachęcające i wspierające działania państw członkowskich, podejmowane w celu popierania integracji obywateli państw trzecich przebywających legalnie na ich terytoriach, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich.

Obywatele UE nie mogą podlegać żadnym działaniom na rzecz integracji, które ograniczają ich prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium UE.

UWAGI

20.

Komisja uważa, że oprócz wyników na poziomie projektu obecnie można zmierzyć ogólny wkład funduszy w integrację obywateli państw trzecich. Do dnia 31 października 2012 r. każde państwo członkowskie musi przedstawić krajowe sprawozdanie z oceny dotyczące wyników i wpływu funduszy za okres 2007–2010. Analiza wszystkich sfinansowanych projektów i wyników osiągniętych przez każde państwo członkowskie pod kątem wspólnych dla wszystkich państw członkowskich wskaźników powinna umożliwić przeprowadzenie rzetelnej oceny wpływu funduszy na politykę w przedmiotowym zakresie. W ramach sprawozdań krajowych należy ocenić skuteczność, efektywność, wartość dodaną i wzajemne oddziaływanie funduszy oraz ich wpływ, zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym, na szczeblu krajowym. Wspomniane sprawozdania państw członkowskich, jak również późniejsze sprawozdania Komisji powinny umożliwić odpowiednią ocenę wyników i wpływu funduszy. Sprawozdania Komisji będą dostępne w 2013 r., zostaną przedstawione instytucjom UE oraz powszechnie opublikowane.

24.

Komisja przyznaje, że definicja wymiernych celów w programach rocznych na lata 2007 i 2008 nie była optymalna. W latach 2007 i 2008 położono nacisk na przyjęcie programów rocznych, w odniesieniu do których istniało poważne ryzyko utraty środków, ponieważ podstawę prawną przyjęto z opóźnieniem (w 2007 r.) i konieczne było przeprowadzenie szeregu działań przed przyjęciem programów rocznych. Komisja chciała wówczas również zachować właściwe proporcje pomiędzy kwestią obciążenia administracyjnego organów krajowych i beneficjentów programów rocznych, którym przydzielono niewielkie środki, a koniecznością przyjęcia programów rocznych tak szybko, jak to możliwe. Od 2009 r. Komisja zwraca już większą uwagę na wskazane aspekty oraz będzie szczegółowo monitorować kolejne programy roczne tych państw, których wymierne cele wymagałyby dokładniejszego określenia.

Zobacz także odpowiedź Komisji na uwagi przedstawione w pkt 62.

26.

W trakcie procesu zamknięcia pierwszych programów rocznych Komisja zażądała od państw członkowskich poprawienia niektórych aspektów informacji przekazanych w dokumentach zamknięcia, w szczególności aby uzyskać pełniejszy obraz osiągnięcia celów wieloletnich i rocznych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

27.

Komisja uważa, że może ocenić skuteczność funduszy. Komisja przeprowadzi ocenę niezależnie od faktu, że niektóre państwa członkowskie muszą poprawić wskaźniki efektów dotyczące działań w swoim programie rocznym. Ponadto krajowe sprawozdania z oceny *ex post* muszą opierać się wyłącznie na wskaźnikach określonych w formularzach Komisji, które zawsze są wymierne i odnoszą się do wskaźników opartych na projekcie, a nie do wskaźników określonych w programach krajowych.

29.

Komisja uważa, że sposób prezentacji zastosowany w sprawozdaniu śródkresowym jest właściwą metodą przedstawienia działań objętych programami. Zawarta w sprawozdaniu tabela przedstawia syntetyczny przegląd różnych działań zaplanowanych przez państwa członkowskie oraz odzwierciedla faktycznie wybraną przez każde z nich strategię. W związku z tym uważa się, że tabela ma istotne znaczenie dla zrozumienia procesu wdrażania funduszu. Komisja przyznaje jednak, że tytuł tej tabeli nie odzwierciedla w pełni jej zawartości.

Komisja przyznaje również, że wystąpiła jedna nieścisłość w odniesieniu do środków poprzedzających wyjazd sfinansowanych przez Niemcy.

30.

W czasie, gdy państwa członkowskie musiały przedstawić krajowe sprawozdania z oceny (dnia 30 czerwca 2010 r.), posiadały one jedynie wyniki dotyczące pierwszego programu rocznego (z siedmiu w tym okresie programowania). Dlatego też, nawet jeśli wspólne wskaźniki byłyby wówczas dostępne, ich analiza miałaby ograniczoną wartość, ponieważ badany okres był zbyt krótki. Wyjaśnia to, dlaczego Komisja nie uznała za priorytet opracowania wspólnych wskaźników, lecz postanowiła skupić się na uruchomieniu programów i ustanowieniu skutecznych systemów zarządzania i kontroli.

Sytuacja wygląda inaczej w przypadku krajowych sprawozdań z oceny, które należy przedstawić do dnia 31 października 2012 r., które powinny obejmować kilka zakończonych programów rocznych. Komisja opracowała wspólne wskaźniki przeznaczone do użytku przez wszystkie państwa członkowskie na potrzeby tej oceny w taki sposób, aby a) były one zgodne ze wskaźnikami państw członkowskich na poziomie projektu oraz b) generowały wymierne wyniki na szczeblu krajowym i europejskim. To samo podejście zastosowano na potrzeby oceny końcowej ERF II, osiągając bardzo dobre wyniki.

Komisja zaproponowała obowiązkowy zbiór wspólnych wskaźników od początku nowego programu na lata 2014–2020. Pozwoli to państwom członkowskim zbierać dane w całym okresie programowania, ale nie zmieni, jak wyjaśniono wyżej, dostępności danych w czasie, w którym należy przedstawić sprawozdanie z oceny.

31.

Komisja potwierdza, że nie uważa przykładów projektów przedstawionych w sprawozdaniu śródkresowym za projekty reprezentatywne, lecz za przykłady udanych przedsięwzięć wskazane przez każde państwo członkowskie w oparciu o np. zawartość projektu, jego skuteczność lub aspekty innowacyjne.

Z uwagi na szeroki zakres działań objętych EIF oraz dużą liczbę finansowanych projektów nie można mówić o projekcie „reprezentatywnym”.

32.

Uwaga Trybunału odnosi się do części krajowego sprawozdania z oceny, w którym poproszono państwa członkowskie o przedstawienie oceny EIF, szczególnie w odniesieniu do ich własnych potrzeb i priorytetów. Otrzymane informacje zwrotne były zarówno pozytywne, jak i negatywne. Komisja szanuje stanowisko przedstawione formalnie przez państwa członkowskie, nawet jeśli jest ono negatywne.

We wniosku w sprawie Funduszu Migracji i Azylu (2014–2020) Komisja uwzględniła krytykę wyrażoną m.in. przez dwa państwa członkowskie przywołane przez Trybunał, powiększając grupę docelową funduszu i upraszczając procedury wdrażania.

33.

Z powodów wyjaśnionych wyżej, w czasie, w którym należało przedstawić krajowe sprawozdania z oceny, jedynie bardzo ograniczone informacje były dostępne dla państw członkowskich.

Szczegółowe i wymierne informacje na temat efektów, wyników i skutków funduszy muszą zostać udostępnione w krajowych sprawozdaniach z oceny obejmujących lata 2007–2010, które należy przedstawić do końca października 2012 r., ponieważ harmonogram tych sprawozdań umożliwi objęcie kilku lat wdrażania funduszy.

ODPOWIEDZI KOMISJI

34. i 35. Wspólna odpowiedź

Programy roczne na lata 2007 i 2008 przyjęto pod koniec 2008 r. i na początku 2009 r. Okresy kwalifikowalności w latach 2007 i 2008 pokrywały się, i konieczne było równoległe realizowanie programów na te lata. Dlatego też opóźnienie w przyjęciu w połączeniu z wyzwaniem związanymi z wdrażaniem nowego funduszu (takimi jak nowe instytucje odpowiedzialne, nowe zasady, zastosowanie nowych systemów i zarządzania) spowodowały, że pierwsze dwa lata realizacji były wyjątkowo trudne. Ponadto jest bardzo prawdopodobne, że opóźnienie w przyjęciu i wyzwania wpłynęły na wskaźniki wykonania. Komisja uważnie monitoruje zmiany wskaźnika wykonania przez państwa członkowskie.

36.

Sprawozdanie przedstawione przez Komisję jest sprawozdaniem śródkresowym dotyczącym osiągniętych wyników oraz ilościowych i jakościowych aspektów wdrażania. Jego cel jest zatem powiązany z wdrażaniem i nie jest nim ocena skuteczności funduszy. Uznano, że jest za wcześnie, aby ocenić skuteczność funduszy zaledwie po upływie pierwszych dwóch lat w przypadku EIF i po roku w przypadku ERF III. Pierwszych ocen skuteczności funduszy dokonuje się na podstawie sprawozdań krajowych, które nie były jeszcze dostępne w czasie przeprowadzania kontroli przez Trybunał i które należy przedstawić do dnia 31 października 2012 r.

37.

W ramach znacznej większości projektów uzyskano pozytywne wyniki w zakresie integracji obywateli państw trzecich. W bardzo krótkim czasie fundusz stał się skutecznym narzędziem na szczeblu UE w dziedzinie integracji.

38.

Fakt, że niektóre projekty nie działały idealnie lub przyniosły przeciętne rezultaty, jest akceptowalnym ryzykiem nieodłącznie związanym z zarządzaniem projektami. Nie ma zatem nic zaskakującego w tym, że w przypadku czterech z 22 skontrolowanych projektów nie osiągnięto zakładanych celów. Biorąc jednak pod uwagę, że dziedzina integracji obywateli państw trzecich i mechanizm zarządzania dzielonego są nowe dla państw członkowskich, nie można oczekiwać stuprocentowej skuteczności od samego początku. Wraz ze zdobytym doświadczeniem instytucje odpowiedzialne zaczęły opracowywać bardziej odpowiednie cele.

Ramka 5

Realizację projektu Służby Pożarniczej i Ratowniczej w Merseyside (MFRS) trzeba było przerwać, ponieważ beneficjent przeszacował liczbę osób z grupy docelowej, na które projekt miał mieć wpływ. Przykład ten pokazuje zatem, że wniosek, mimo iż nowatorski, nie został dobrze opracowany.

Podczas gdy Komisja udzielała państwom członkowskim pragmatycznych wskazówek w zakresie gromadzenia dowodów na temat grup docelowych, instytucja odpowiedzialna zastosowała w tym przypadku bardziej rygorystyczne przepisy wobec beneficjentów niż te nałożone w ramach regulacyjnych określonych przez Komisję.

39.

Chociaż w przypadku niektórych działań w ramach programów rocznych rzeczywiście można było określić bardziej szczegółowe cele lub wymierne wyniki, nie przeszkodziło to w przygotowaniu dobrych projektów i programów.

40.

Komisja uważa, że fundusz należy uznać za instrument umożliwiający finansowanie istotnych działań integracyjnych w państwach członkowskich. W przeciągu zaledwie kilku lat Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich stał się instrumentem wspierającym działania związane z integracją w poszczególnych państwach członkowskich i postrzegany jest przez nie jako cenne narzędzie służące integracji.

42.

Pierwsze wyniki dotyczące skuteczności funduszy można odpowiednio ocenić dopiero po otrzymaniu od państw członkowskich informacji zwrotnych na temat pierwszych trzech lat wdrażania, tj. począwszy od października 2012 r. Ponadto przypadki zidentyfikowane przez Trybunał jako „niedociągnięcia” są zamierzonymi wyborami dokonanymi w tamtym czasie, które – w świetle późniejszych doświadczeń – niekoniecznie wydają się najlepszym rozwiązaniem, biorąc pod uwagę dostępne zasoby i wyzwania.

44.

Podział między dwoma funduszami narzucono w Traktacie w związku z różnymi podstawami prawnymi, co doprowadziło m.in. do niekompatybilnych procedur przyjęcia: w przypadku ERF konieczna była procedura współdecyzji z Radą (głosowanie większością kwalifikowaną) i Parlamentem Europejskim, zaś EIF należało przyjąć jednomyślnie w ramach Rady po zwykłych konsultacjach z Parlamentem Europejskim.

Chociaż czasami podobne działania mogą prawnie podlegać zarówno EIF, jak i ERF, nie jest tak w przypadku wszystkich działań, ponieważ grupy docelowe EIF i ERF i ich potrzeby różnią się.

ODPOWIEDZI KOMISJI

44. Tired pierwsze

Integracja uchodźców jest jedną z dziedzin ERF i inne działania, takie jak warunki przyjmowania, również są objęte zakresem ERF. ERF istniał już w 2000 r. i aby nie zakłócić ciągłości jego działania, ERF III zaprojektowano jako kontynuację ERFII, co okazało się wielkim sukcesem i stanowiło odpowiedź na lokalne potrzeby. Pozostałe działania ERF ucierpiałyby w rywalizacji z EIF, gdyby doszło do połączenia działań. Chociaż są to dwa różne instrumenty, obydwa fundusze pomyślano jako spójne ramy zarówno pod względem politycznym, jak i operacyjnym, w których obydwa fundusze odzwierciedlają cele polityki, lecz istnieją równolegle. Odzwierciedla to także fakt, że oba fundusze dzielą wspólny zestaw zasad wdrażania i zarządzania oraz zasad kontroli i monitorowania.

44. Tired drugie

W każdym programie koszty należy zgłaszać według projektów, na które je poniesiono, a koszty niekwalifikowane należy oddzielić.

45.

Wybór programowania rocznego przez Komisję w tamtym czasie był zamierzony, chociaż stanowi ono wyzwanie. Uznano, że umożliwi ono lepsze dostosowanie do dynamiki polityki, która zmienia się szybko zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym w zakresie delikatnej kwestii, jaką jest polityka imigracyjna. Uznano je także za najbardziej odpowiedni instrument w celu dokładniejszego przeanalizowania kwalifikowalności działań, biorąc pod uwagę nowatorski charakter działań proponowanych w ramach funduszu oraz ograniczone doświadczenie organów krajowych w tym kontekście. Możliwe jest jednak, że wpływ tego programowania jest bardziej istotny niż wówczas przewidywano.

46. i 47. Wspólna odpowiedź

Biorąc pod uwagę, że zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie mają obecnie doświadczenie w tej dziedzinie, Komisja uznaje, że zasoby można teraz ukierunkować na inne działania związane z wdrażaniem funduszy.

Komisja zaproponowała zatem przejście na wieloletnie programowanie w odniesieniu do przyszłych wieloletnich ram finansowych. Będzie to również stanowić uproszczenie i dostosowanie do funduszy strukturalnych.

48.

Chociaż nie można wykluczyć, że niektóre państwa członkowskie nie zrozumiały w pełni wymogów dotyczących składania wniosków o drugą płatność zaliczkową, nie jest to jedyny powód niskiej liczby wniosków o drugą płatność zaliczkową. W wielu przypadkach państwa członkowskie faktycznie przeszacowały ilość wymaganej pracy, a czasami nawet zwiększyły obciążenia administracyjne na szczeblu krajowym. Ponadto państwa członkowskie czasami traktowały priorytetowo opracowywanie programów rocznych i przyspieszenie zamknięcia programów już zrealizowanych.

Pomimo wyjaśnień przedstawionych w 2010 r. liczba państw członkowskich składających wnioski o drugą płatność zaliczkową pozostaje na bardzo niskim poziomie.

Aby uniknąć jakichkolwiek problemów z przepływem środków pieniężnych dla beneficjentów końcowych, Komisja traktowała jak dotąd wszystkie wnioski o drugą płatność zaliczkową priorytetowo. W kontekście rosnącej presji na środki na płatności w budżecie UE może to jednak nie być możliwe w niedalekiej przyszłości.

49.

Komisja jest świadoma faktu, że system zarządzania i kontroli stosowany na szczeblu państw członkowskich można uznać za duże obciążenie w porównaniu do poziomu zarządzanych środków. W celu uniknięcia zbędnych komplikacji w systemach wdrażanych przez państwa członkowskie Komisja przedstawiła wyjaśnienia podczas dwóch konferencji zorganizowanych w czerwcu 2008 r. i 2009 r. oraz w wytycznych wydanych w 2010 r.

Istniały solidne przesłanki do czerpania inspiracji z funduszy strukturalnych przy opracowywaniu systemu zarządzania i kontroli. Główną przesłanką było korzystanie z wieloletniego doświadczenia w zarządzaniu funduszami unijnymi oraz unikanie ryzyka niezgodnych z prawem wydatków w tej nowej dziedzinie zarządzania dzielonego.

50.

Każde państwo członkowskie ma prawo wybrać swój własny system zarządzania i kontroli. Komisja określa jedynie minimalne kryteria dotyczące kontroli wewnętrznej, które muszą być spełnione w celu zapewnienia wiarygodnego zarządzania funduszami unijnymi.

Obydwa państwa członkowskie przywołane przez Trybunał stanowią przypadki, w których organy krajowe dodały warstwy kontroli, których nie wymagano.

ODPOWIEDZI KOMISJI

51.

Zidentyfikowane przez Trybunał „niedociągnięcia” są zamierzonymi wyborami dokonanymi w tym czasie przez pracodawcę.

52.

W 2005 r. Komisja przeprowadziła ocenę skutków *ex ante*, którą mimo braku formalizacji uwzględniono podczas dyskusji, które doprowadziły do przyjęcia wspólnych podstawowych zasad zatwierdzonych przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w listopadzie 2004 r., które odzwierciedlają potrzeby i cele w zakresie integracji obywateli państw trzecich. Komisja konsultowała się również z krajowymi punktami kontaktowymi w zakresie integracji, jak również z niektórymi organizacjami pozarządowymi.

53.

Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EIF) stanowi odpowiedź na szczeblu UE na potrzebę posiadania instrumentu finansowego, który stanowiłby część wspólnej polityki imigracyjnej oraz odpowiadałby na szczególne potrzeby obywateli państw trzecich przebywających w UE. W ramach innych programów UE finansuje się szeroki wachlarz działań, z których niektóre mogą również przynosić korzyści na rzecz integracji obywateli państw trzecich, nie jest to jednak ich główny cel. Takich innych instrumentów nie opracowano z myślą o potrzebach obywateli państw trzecich, z których wielu stanowią także osoby nowo przybyłe mające szczególne potrzeby podczas swoich pierwszych lat pobytu. Ponadto programy te koncentrują się na obszarach geograficznych, w których nie występuje duża koncentracja obywateli państw trzecich.

W ramach żadnego z pozostałych instrumentów UE nie przewidziano obowiązku finansowania działań na rzecz integracji obywateli państw trzecich w państwach członkowskich.

53. a)–c) Wspólna odpowiedź

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) ustanowiono w celu poprawy możliwości zatrudniania pracowników w ramach rynku wewnętrznego i przyczyniania się w ten sposób do podniesienia poziomu życia. Dąży on do ułatwienia zatrudniania pracowników i zwiększania ich mobilności geograficznej i zawodowej wewnątrz Unii, jak również do ułatwienia im dostosowania się do zmian w przemyśle i systemach produkcyjnych, zwłaszcza przez kształcenie zawodowe i przekwalifikowanie (art. 162 TFUE). Jego celem jest również zmniejszanie różnic w dobrobycie i poziomie życia w państwach członkowskich i regionach UE, a tym samym promowanie spójności gospodarczej i społecznej. EFS jest poświęcony promowaniu zatrudnienia w UE. Finansowanie obejmuje państwa członkowskie i regiony, w szczególności te regiony, w których rozwój gospodarczy jest mniej zaawansowany. EIF odzwierciedla zaś wybór polityczny, zgodnie z którym zapewnienie finansowania działań na rzecz integracji w poszczególnych państwach członkowskich nie zależy od wyboru politycznego państw członkowskich dotyczącego ewentualnego uwzględnienia takich środków w swoim programowaniu w zakresie funduszy strukturalnych ani od poziomu konkurencyjności regionów. Poziom finansowania EFS różni się w poszczególnych regionach w zależności od ich względnej zamożności, tj. w zależności od tego, czy PKB na mieszkańca jest większe lub mniejsze niż 75% średniej UE-25. Takie rozróżnienie między regionami niekoniecznie odzwierciedla koncentrację migrantów w określonych (głównie) miejskich regionach ani też szczególne potrzeby w zakresie integracji.

W odniesieniu do EIF państwa członkowskie są zdania, że istotne jest finansowanie wielu projektów na szczeblu krajowym, aby osiągnąć skutki o szerokim zasięgu oraz uwzględnić specyficzne warunki krajowe. Państwa członkowskie traktowały i wciąż traktują integrację obywateli państw trzecich jako swój główny obowiązek, natomiast na szczeblu europejskim można zapewnić ramy na potrzeby interwencji zgodnie z zasadą pomocniczości. Z tego właśnie powodu zarządzanie EIF w 93% odbywa się głównie przez programy krajowe objęte zarządzaniem dzielonym.

W ramach programów w zakresie badań, edukacji i kultury, jako że zarządza nimi Komisja, nie ma możliwości reagowania na szczególne wymogi oraz na dynamikę polityki, która zmienia się szybko zarówno na szczeblu UE, jaki i na szczeblu krajowym w zakresie delikatnej kwestii, jaką jest polityka imigracyjna. W ramach krajowych programów państw członkowskich wspiera się znaczną liczbę działań, takich jak kampanie podnoszące świadomość w zakresie integracji czy projekty, których celem jest integracja na szczeblu lokalnym, co jest możliwe przy udziale EIF, który jest objęty zarządzaniem dzielonym.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Mimo że w kilku projektach w zakresie badań, edukacji i kultury podejmuje się kwestię integracji, nie można ich porównać z szerokim spektrum działań na rzecz integracji objętych EIF, który jest szczególnym instrumentem dedykowanym właśnie tego typu działaniom. Ponadto projekty w zakresie badań, edukacji i kultury są projektami transnarodowymi, których celem jest upowszechnianie dobrych praktyk w różnych państwach członkowskich, w związku z czym mają one zupełnie inne założenia i zakresy stosowania.

54–59. Wspólna odpowiedź

EIF stanowi uzupełnienie Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Podczas gdy celem EFS jest zwiększenie mobilności zawodowej i geograficznej pracowników na terytorium Unii, EIF ma stanowić odpowiedź na szczególne potrzeby w zakresie integracji wynikające z opracowania wspólnej polityki integracyjnej. Dlatego też działania w ramach EIF nie są identyczne z tymi, które są finansowane z EFS, ponieważ polegają na włączeniu integracji we wszystkie aspekty życia społeczeństwa.

EFS i EIF mają inne podstawy prawne i obydwa fundusze wywodzą się z dwóch różnych kontekstów politycznych. EFS jest częścią polityki spójności UE, której celem jest wzmocnienie gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności UE, w szczególności przez zmniejszanie dysproporcji w poziomach rozwoju jej różnych regionów. EIF jest częścią wspólnej polityki imigracyjnej, której celem jest zapewnianie skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi oraz sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich. Z uwagi na wspomniane różne polityki oraz dwie różne podstawy prawne obydwa fundusze mają różne cele. Nie można byłoby ich osiągnąć, gdyby powyższe fundusze stanowiły jeden instrument.

Działania wspierane w ramach EFS dotyczące włączenia i integracji obejmują zarówno obywateli UE, jak i obywateli państw trzecich, natomiast EIF jest ukierunkowany na szczególne potrzeby obywateli państw trzecich, w szczególności nowo przybyłych obywateli. Docelowa populacja EIF niekoniecznie koncentruje się w regionach, które otrzymują największe wsparcie w ramach EFS.

Większość działań wspieranych w ramach EFS dotyczących włączenia i integracji skupia się na realizacji ogólnego celu polegającego na zwiększeniu zatrudnienia. Działania finansowane w ramach EIF, takie jak kursy wprowadzające, interakcje pomiędzy społecznościami lokalnymi, dialog międzykulturowy, monitorowanie wyników integracji itd., mają na celu ogólną integrację w danym państwie.

Ponieważ niektóre działania mogą zostać objęte zakresem obydwu funduszy i mogą mieć podobne cele, a także w celu zapewnienia komplementarności pomiędzy funduszami, służby Komisji przeprowadzają wewnętrzne konsultacje oraz stosują odpowiednie procedury, aby uniknąć pokrywania się działań przy przyjmowaniu programów w ramach EIF i EFS.

Ponieważ jednak chodzi o programy krajowe, należy kłaść szczególny nacisk na mechanizmy działań następczych państw członkowskich, zobowiązujące do zapewnienia komplementarności oraz unikania jakiegokolwiek pokrywania się zakresów działań funduszy.

Komisja kładzie szczególny nacisk na te aspekty podczas wizyt monitorujących w państwach członkowskich, przy czym temu istotnemu aspektowi zostanie poświęcona dodatkowa uwaga.

Na podstawie wielu pozytywnych ocen wyrażonych przez państwa członkowskie w odniesieniu do wpływu i wartości dodanej EIF przyczyniającego się do tworzenia strategii integracji, centrów integracji, kursów wprowadzających, systemów monitorowania itd. w państwach członkowskich, Komisja utrzymuje, że potrzebami w zakresie integracji można się zająć kompleksowo w ramach obecnej i proponowanej struktury funduszy w obszarze spraw wewnętrznych.

Ramka 7

Portugalia jest szczególnym przypadkiem, w którym stosowanie prawa krajowego skutkuje tym, że jedynie dwie organizacje są beneficjentami EIF. Pojawiło się ryzyko pokrywania się prowadzonych przez te organizacje działań, które kwalifikują się do finansowania w ramach EIF oraz EFS. W 2012 r. Komisja zwróciła się do Portugalii o podjęcie niezbędnych działań w celu umożliwienia dostępu do środków EIF odpowiednim organizacjom zaangażowanym w kwestię integracji.

W przypadku ACIDI, ryzyko dotyczy podziału kosztów personelu pracującego przy realizacji dwóch projektów finansowanych z EIF oraz EFS. Instytucja audytowa ma świadomość tego ryzyka i podejmie odpowiednie działania następcze.

62.

Podstawy prawne EIF i ERF przyjęto po długim procesie negocjacji. Ponadto procedury ustawodawcze (procedura współdecyzji przy głosowaniu większością kwalifikowaną w przypadku EFR oraz jednomyślności po konsultacjach z Parlamentem Europejskim w przypadku EIF) mające zastosowanie do przyjmowania podstawy prawnej trwały stosunkowo długo, zważywszy że wniosek Komisji przyjęto w kwietniu 2005 r. Ta sama sytuacja miała miejsce w przypadku przepisów wykonawczych, które były omawiane przed ich przyjęciem (począwszy od 2007 r.) z państwami członkowskimi w ramach spotkań ekspertów, wspólnych wzorów i wytycznych, a także dwustronnego doradztwa technicznego, a mimo to trzeba było je przyjąć z pomocą komitetu zarządzającego, który można było powołać dopiero po wejściu decyzji w życie.

W świetle tych opóźnień Rada wydłużyła w podstawie prawnej okres kwalifikowalności programów rocznych na 2007 r. do trzech lat, aby nie narażać na niepowodzenie wdrażania pierwszych programów rocznych przez państwa członkowskie.

ODPOWIEDZI KOMISJI

63.

W przypadku lat 2007 i 2008, poza opóźnieniem w przyjęciu aktów wykonawczych, w podstawie prawnej narzucono skomplikowaną procedurę poprzedzającą zatwierdzenie programów rocznych przez Komisję i w związku z tym zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie musiały wykonać znaczną pracę koncepcyjną, aby uruchomić fundusze, polegającą na przykład na opracowaniu programów wieloletnich i rocznych przez państwa członkowskie oraz ich zatwierdzeniu przez Komisję. Od państw członkowskich wymagano również, zgodnie z podstawą prawną, aby wdrożyły systemy zarządzania i kontroli, które zapewniłyby prawidłowe zarządzanie zasobami, co podlegało ocenie Komisji.

W związku z powyższym oraz biorąc pod uwagę nowatorski charakter funduszu, trudno było wywiązać się z terminów określonych w prawodawstwie, których jest bardzo trudno dotrzymać.

64.

Przyjmowanie programów rocznych przebiega teraz znacznie szybciej i w rozsądnych ramach czasowych, natomiast okazało się, że trudno dotrzymać terminów określonych w podstawie prawnej pomimo nabytego doświadczenia oraz starań Komisji. Należało także dopilnować, aby programy roczne były dobrej jakości i zawierały odpowiednie opisy kwalifikujących się działań, tak aby zapewnić zgodność z celami funduszu. Nie zawsze było to możliwe w wyznaczonym terminie.

65.

Komisja położyła szczególnie nacisk na wspieranie organów krajowych w zarządzaniu funduszami na szczeblu krajowym. Wytyczne zapewniano przez codzienne kontakty urzędników Komisji z państwami członkowskimi, a także przez organizację sześciu seminariów/konferencji oraz wielu prezentacji w ramach spotkań komitetu SOLID. Ponadto Komisja wydała 19 wytycznych w sprawie wdrażania funduszy programu SOLID.

66.

Uwzględniając opóźnienia w przyjęciu ram prawnych, Komisja uważa, że wytyczne zapewniono tak szybko, jak to było możliwe. Prawdą jest, że przepisy wykonawcze wydano w marcu 2008 r., jednak omawiano je obszernie z państwami członkowskimi na długo przed ich przyjęciem. Od kwietnia 2008 r. Komisja organizuje seminarium poświęcone przepisom wykonawczym w celu opracowania poradnika dotyczącego zasad kwalifikowalności, który przekazano państwom członkowskim w czerwcu 2008 r. Ponadto fakt, że państwa członkowskie nie były w stanie wykorzystać całości przydzielonych im środków unijnych, nie wiąże się z terminem, w którym państwa członkowskie otrzymały wytyczne, lecz przede wszystkim z nowatorskim charakterem funduszu, brakiem doświadczenia instytucji odpowiedzialnych, krótkim okresem kwalifikowalności oraz z tym, że dwa programy roczne na lata 2007 i 2008 realizowano równolegle.

69.

W podstawie prawnej nie wymaga się od państw członkowskich ustanawiania systemu gromadzenia i agregowania najważniejszych wskaźników operacyjnych i finansowych, ponieważ może to skutkować nieproporcjonalnymi kosztami administracyjnymi. W podstawie prawnej wymaga się jednak, aby państwa członkowskie ustanowiły dla każdego projektu najważniejsze wskaźniki operacyjne i finansowe, które należy monitorować i zgłaszać instytucjom odpowiedzialnym. Odpowiednie uwzględnienie tego obowiązku w umowach o udzielenie dotacji podpisanych przez instytucje odpowiedzialne zweryfikowano podczas kontroli na miejscu. W przypadku trzech państw członkowskich wymienionych przez Trybunał wizyty kontrolne Komisji miały jednak miejsce przed rozpoczęciem działań monitorujących, uniemożliwiając tym samym przeprowadzenie audytu tej części systemu zarządzania i kontroli (ograniczenie zakresu).

70.

Komisja rozumie, że niedociągnięcia zidentyfikowane przez Trybunał odnoszą się do dwóch z pięciu państw członkowskich, w których przeprowadzono kontrole na miejscu. W następstwie wizyty przeprowadzonej w marcu 2009 r. Komisja zgłosiła brak wyraźnych zależności między trzema instytucjami w Niemczech. Wprowadzony przez Niemcy plan działania w celu usunięcia tego braku był w związku z tym należycie monitorowany przez Komisję.

Komisja przyznaje, że model zastosowany w przypadku funduszy programu SOLID prowokował państwa członkowskie do zadawania pytań, na wszystkie te pytania udzielono jednak odpowiedzi w ogólnych i ukierunkowanych wytycznych zapewnionych państwom członkowskim.

W przypadku Niemiec okazało się to niewystarczające i Komisja szczegółowo monitoruje ten bardzo szczególnie przypadek.

ODPOWIEDZI KOMISJI

71. i 72. Wspólna odpowiedź

Komisja jest świadoma problemów istniejących w Portugalii.

W 2012 r. Komisja podjęła działania przez zapewnienie Portugalii ukierunkowanych wytycznych i wzmocnienie dwustronnych kontaktów na wszystkich szczeblach odpowiedzialności w celu poprawy systemu zarządzania i kontroli w tym kraju. Równoległe środki ochronne są podejmowane zawsze, ilekroć Komisja zidentyfikuje istnienie ryzyka obciążenia funduszu wydatkiem niekwalifikowalnym. W przypadkach, w których takie ryzyko zostanie potwierdzone, stosowane będą korekty finansowe.

73.

Utworzenie funduszy programu SOLID stanowiło wyzwanie. Wiedziano o tym od samego początku i wyjaśnia to, dlaczego dostępny budżet roczny zwiększano co roku w trakcie siedmioletniego okresu programowania. Wymogi dotyczące programowania i sprawozdawczości nie są uciążliwe. Każdego roku przyjmuje się programy roczne wszystkich państw członkowskich, które je realizują, w związku z czym państwa członkowskie nie napotykają przeszkód. Wszelkie niedociągnięcia związane z niewystarczającymi zasobami przydzielonymi przez państwa członkowskie nie są zgodne z podstawą prawną, w której przewiduje się, że przy opracowywaniu swoich systemów zarządzania i kontroli państwa członkowskie przydzielają wystarczające zasoby każdej instytucji.

74.

Komisja uznaje, że większość instytucji odpowiedzialnych zadowalająco wykonuje większość swoich podstawowych zadań. Fakt ten odzwierciedlono w rocznym sprawozdaniu z działalności DG do Spraw Wewnętrznych.

75.

Komisja udzieliła państwom członkowskim wyczerpujących wytycznych dotyczących zasad kwalifikowalności. Wielokrotnie informowała państwa członkowskie, że podręcznik jest przeznaczony do użytku organów krajowych i że przekazywanie tego dokumentu beneficjentom końcowym bez odpowiednich instrukcji i zaleceń może nie być właściwe. Komisja wyraźnie zaznaczyła jednak, że najważniejsze jest, aby beneficjenci końcowi otrzymali wytyczne dotyczące zasad kwalifikowalności. Wiele państw członkowskich zorganizowało szkolenia dla beneficjentów dotyczące zasad kwalifikowalności, a także przetłumaczyło podręcznik.

WNIOSKI I ZALECENIA

76.

Komisja uważa, że pozytywne wyniki uzyskane przez projekty finansowane z EIF potwierdzają jego wartość dodaną. W odniesieniu do całościowego sukcesu programu szczegółowe informacje na temat efektów, wyników i skutków funduszu udostępniono w krajowych sprawozdaniach z oceny obejmujących lata 2007–2010, które należy przedstawić do dnia 31 października 2012 r. Harmonogram tych sprawozdań umożliwi objęcie kilku lat wdrażania funduszy. W czasie, gdy państwa członkowskie musiały przedstawić krajowe sprawozdania z oceny, nie było to możliwe, ponieważ posiadały one jedynie wyniki dotyczące pierwszego programu rocznego z siedmiu przewidzianych w tym okresie programowania.

W odpowiednim sprawozdaniu z oceny Komisja przedstawi szczegółowe informacje na temat efektów, wyników i skutków funduszu na szczeblu UE oparte na kilku latach wdrażania.

77.

Komisja, państwa członkowskie i inne zainteresowane strony uznają fundusz za skuteczny, właściwy i wnoszący wartość dodaną. Chociaż istnieją elementy, które można ulepszyć i które są ulepszone, a koncepcja mogłaby być prostsza, nie stanowiło to przeszkody, by fundusz okazał się silnym instrumentem, którego zasadnicze cele są stopniowo realizowane. Komplementarność z innymi funduszami UE jest zapewniona na szczeblu UE. Mechanizmy wdrożone na szczeblu krajowym w celu zagwarantowania tej komplementarności będą nadal szczegółowo monitorowane przez Komisję.

78.

W opinii Komisji ustalenia te niekoniecznie mają zastosowanie do Funduszu Granic Zewnętrznych i Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów, które obejmują zupełnie odmienne działania i różnych beneficjentów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Odpowiedź dotycząca tytułu znajdującego się przed pkt 79. (Nie można dokonać pomiaru skuteczności EIF i ERF)

Chociaż skuteczności EIF i ERF nie można jeszcze zmierzyć, Komisja sądzi, że poszczególne projekty zakończyły się powodzeniem.

79.

Komisja zajmie się tymi niedociągnięciami wraz z zainteresowanymi państwami członkowskimi, aby zapewnić usunięcie uchybień w tych państwach. Nie powinno mieć to jednak żadnego wpływu na jakość krajowych sprawozdań z oceny, które należy przedstawić do dnia 31 października 2012 r., ponieważ Komisja zażądała, aby sprawozdania te opierały się na finansowanych do tej pory poszczególnych projektach (a nie programach rocznych) oraz na ich wynikach i skutkach, a także, aby w odniesieniu do wszystkich projektów łącznie każde państwo członkowskie przeprowadzało ocenę w oparciu o strategię wieloletnią określaną na początku wieloletniego okresu programowania. Strategia ta stanowi ramy odniesienia na potrzeby oceny.

80. Dane uwzględnione w sprawozdaniu śródkresowym Komisji przedstawiają porównanie państw członkowskich i ich programów rocznych. Składając sprawozdania z oceny, państwa członkowskie musiały przedstawić wyniki dotyczące jednego z siedmiu lat trwania programów rocznych. W związku z tym ocena wyników EIF w 2010 r. mogła być jedynie ograniczona. Ocena wyników będzie dostępna w krajowych sprawozdaniach z oceny, które państwa członkowskie muszą przedłożyć do dnia 31 października 2012 r.

Komisja opracowała wspólne wskaźniki przeznaczone do użytku przez wszystkie państwa członkowskie na potrzeby bieżącej oceny w taki sposób, aby a) były one zgodne ze wskaźnikami państw członkowskich na poziomie projektu oraz b) generowały wymierne wyniki na poziomie krajowym i europejskim. To samo podejście zastosowano na potrzeby końcowej oceny ERF II, osiągając bardzo dobre wyniki.

Zalecenie 1

Komisja zgadza się z zaleceniem, aby wprowadzić wspólne wskaźniki dla państw członkowskich we wniosku Komisji dotyczącym lat 2014–2020.

Komisja uwzględniła już obowiązkowe wspólne wskaźniki we wniosku w sprawie projektu rozporządzenia ustanawiającego Fundusz Migracji i Azylu, który przyjęła w dniu 15 listopada 2011 r. (COM(2011)751).

Zalecenie 2

Komisja zgadza się z zaleceniem, że przed zatwierdzeniem programów powinna zobowiązać państwa członkowskie do ustalenia wskaźników SMART i ustanowienia systemów informatycznych służących do gromadzenia danych od samego początku.

W przypadku Funduszu Migracji i Azylu na lata 2014–2020 Komisja zaproponowała wprowadzenie wspólnych wskaźników SMART i państwa członkowskie będą zobowiązane do ich stosowania. Ponadto Komisja zażąda od państw członkowskich zapewnienia systemów informatycznych służących do terminowego gromadzenia tych danych.

Zalecenie 4

Komisja zgadza się z zaleceniem, że wraz z państwami członkowskimi powinna prowadzić wymianę dobrych praktyk w zakresie monitorowania i oceny.

Komisja ma zamiar zaproponować ustanowienie sieci monitorowania i oceny składającej się z państw członkowskich i Komisji. Posiedzenia członków sieci odbywałyby się przynajmniej raz w roku.

81.

Komisja jest zdania, że poszczególne projekty osiągnęły pozytywne wyniki, które pomagają w realizacji celu funduszu, jakim jest przyczynianie się do większej integracji obywateli państw trzecich.

82.

Wskaźniki wykonania w pierwszych latach wdrażania funduszy wykazywały tendencję zwykłą i wzrosły z 66% do 77% w latach 2007–2008. Tendencję tę utrzymano w 2009 r. i oczekuje się jej kontynuacji w pozostałych czterech lat wdrażania funduszy.

ODPOWIEDZI KOMISJI

83.

Komisja nie uważa, aby koncepcja EIF była nieproporcjonalna i stanowiła nadmierne obciążenie.

Pomimo faktu, że system programowania rocznego jest skomplikowany, wybrano go celowo z bardzo ważnych powodów politycznych związanych z:

- zakresem interwencji, który ulega zmianom i wymaga umożliwienia przeprowadzania regularnej ponownej kontroli środków budżetowych przydzielonych poszczególnym państwom członkowskim;
- nowatorskim charakterem funduszu, co wymagało uważnego monitorowania państw członkowskich przez Komisję;
- możliwością regularnego omawiania działań państw członkowskich w przedmiotowym obszarze polityki; oraz
- możliwością sprawdzania kwalifikowalności niektórych działań, które mogły mieć delikatny charakter.

84.

Dzięki doświadczeniu zdobytemu w pierwszych latach wdrażania funduszu oraz w świetle obciążeń administracyjnych Komisja przyznaje, że programowanie roczne jest skomplikowane, a obecnie korzystniejsze byłoby przydzielenie zasobów na rzecz innych działań w ramach funduszy.

85.

W następnym okresie programowania 2014–2020 Komisja będzie w miarę możliwości dążyła do jego dostosowania do funduszy strukturalnych.

Zalecenie 6

Dlatego też Komisja zaproponowała wprowadzenie programowania wieloletniego w kontekście przyszłego funduszu, co jest także zgodne z zaleceniem Trybunału. Będzie to również stanowić uproszczenie i będzie zgodne z funduszami strukturalnymi.

Zalecenie 7

Komisja uważa, że zalecenie to jest adresowane do współprawodawców.

Zalecenie 8

Komisja wdrożyła już to zalecenie w swoim wniosku w sprawie rozporządzenia ustanawiającego Fundusz Migracji i Azylu, który przyjęła w dniu 15 listopada 2011 r. (COM(2011)751).

86.

W UE przeprowadzono ocenę potrzeb w zakresie integracji prowadzącą do sformułowania celów dotyczących praw i integracji obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terytorium UE, uzgodnionych na posiedzeniu Rady Europejskiej w Tampere w 1999 r., w programie haskim z 2004 r. i w programie sztokholmskim z 2009 r. Cele te rozwinęto we wspólne podstawowe zasady odnoszące się do polityki integracji w UE w 2004 r. na podstawie potrzeb zidentyfikowanych we wszystkich państwach członkowskich i przez te państwa uzgodnionych. Na tej podstawie Komisja opracowała w 2005 r. Wspólną agendę na rzecz integracji, a EIF opracowano jako instrument finansowy wspierający działania państw członkowskich na rzecz osiągnięcia tych celów i zapewnienia zgodności ze wspólnymi podstawowymi zasadami.

87.

EIF stworzono jako uzupełnienie EFS. EIF dotyczy w szczególności pierwszych kroków podejmowanych przez nowo przybyłych w społeczeństwie. EFS ma zastosowanie na późniejszym etapie. Moment tego przejścia ustalają i sprawdzają państwa członkowskie, zgodnie z zasadą pomocniczości. Podsumowując, państwa członkowskie były zobowiązane do podjęcia niezbędnych ustaleń w celu zapewnienia mechanizmów współpracy i koordynacji oraz dopilnowania, aby interwencje w ramach EIF były konkretne i komplementarne z EFS. Pokrywanie się zakresów funduszy ogranicza się do potencjalnych projektów, które państwa członkowskie muszą kontrolować, a służby Komisji muszą monitorować. Komisja zażądała, aby wszystkie programy roczne zawierały opis mechanizmów służących zapewnieniu komplementarności, oraz przeprowadzi dokładną kontrolę konkretnych ustaleń obowiązujących na szczeblu krajowym, aby upewnić się, że zakresy EIF i EFS się nie pokrywają.

Zalecenie 9

Komisja nie uznaje za konieczne przeprowadzenia całościowej oceny potrzeb w zakresie integracji, niezależnie od tego czy migranci posiadają obywatelstwo UE, czy obywatelstwo państwa trzeciego. Obywatele UE nie mogą podlegać żadnym działaniom na rzecz integracji, które ograniczają ich prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium UE. Sytuacja prawna obywateli państw trzecich i obywateli UE nie jest taka sama i dlatego całościowa ocena nie jest możliwa bez dokonania jasnego rozróżnienia między tymi grupami.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenie 10

Komisja nie może opracować struktury funduszu, która eliminowałaby podział docelowej grupy ludności według obywatelstwa. Różnica między docelowymi grupami ludności opiera się na różnicy w podstawach prawnych.

EIF jest częścią wspólnej polityki imigracyjnej (art. 79 ust. 1 i 2 TFUE), która ma na celu zapewnienie skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi i sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich.

Zalecenie 11

Komisja zgadza się przeprowadzić w przyszłych wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020 dokładniejszą kontrolę ustaleń obowiązujących na szczeblu krajowym, aby zapewnić spójność i komplementarność z funduszami UE.

88.

Na wskaźnik wykonania w latach 2007 i 2008 miał wpływ skrócony okres kwalifikowalności (skrócony o dwie trzecie dla 2007 r. i o połowę dla 2008 r.), spowodowany opóźnieniem w przyjęciu podstawy prawnej oraz ustaleniami, które musiały wdrożyć państwa członkowskie. Ponadto dwa programy roczne prowadzone były równoległe, co oznaczało, że czas wykorzystania przez stonkowo nowe i niedoświadczone instytucje odpowiedzialne środków UE przydzielonych na dwa lata był bardzo krótki.

Działania kwalifikowalne od początku były wyraźnie zdefiniowane w podstawie prawnej i dlatego ryzyko finansowania działań niekwalifikowanych jest niskie.

90.

Komisja dokłada starań, aby zmniejszyć opóźnienie w przyjęciu rocznych programów i sprawozdań, głównie przez usprawnienie własnej procedury oraz wdrażanie takiego samego skomputeryzowanego systemu komunikacji w państwach członkowskich jak w przypadku funduszy strukturalnych. Komisja jest przekonana, że uprości to procesy administracyjne na każdym etapie procedury.

Zalecenie 12

Komisja w pełni zgadza się z zaleceniem, aby wykorzystać doświadczenia, i płynące z nich wnioski, zebrane w okresie programowania 2007–2013, oraz podjęła wszelkie kroki, aby zapewnić przyjęcie podstawy prawnej na czas, w szczególności przez przyjęcie swojego wniosku w sprawie rozporządzenia ustanawiającego Fundusz Migracji i Azylu w dniu 15 listopada 2011 r. Komisja nie jest jednak jedynym podmiotem uczestniczącym w procesie przyjęcia tego aktu, dlatego nie może zagwarantować osiągnięcia tego celu.

91.

Uwzględniając opóźnienia w przyjęciu ram prawnych, Komisja uważa, że wytyczne zapewniono tak szybko, jak to było możliwe. Przepisy wykonawcze wydano w marcu 2008 r., jednak omawiano je obszernie z państwami członkowskimi na długo przed ich przyjęciem. Od kwietnia 2008 r. Komisja organizuje seminarium poświęcone przepisom wykonawczym w celu opracowania poradnika dotyczącego zasad kwalifikowalności, który przekazano państwu członkowskiemu w czerwcu 2008 r. Ponadto fakt, że państwa członkowskie nie były w stanie wykorzystać całości przydzielonych im środków unijnych nie wiąże się z terminem, w którym otrzymały wytyczne, lecz przede wszystkim z nowatorskim charakterem funduszu, brakiem doświadczenia instytucji odpowiedzialnych, krótkim okresem kwalifikowalności oraz z tym, że dwa programy roczne na lata 2007 i 2008 realizowano równoległe.

92.

System zarządzania i kontroli składa się z różnych komponentów, przy czym na początku nie wszystkie są potrzebne. Komisja może przeprowadzić kontrolę na miejscu jedynie w przypadku komponentów, które wykorzystywano na pierwszym etapie okresu programowania. Pozostałe można jedynie opisać w formie pisemnej.

93.

Przypadek państwa członkowskiego przywołanego przez Trybunał jest dobrze znany Komisji; podjęto środki ograniczające ryzyko nienależnych płatności z funduszy unijnych.

Zalecenie 13

Komisja zgadza się omówić z państwami członkowskim oraz w miarę możliwości jak najszybciej przyjąć wytyczne dotyczące wdrożenia nowego funduszu, uwzględniając harmonogram przyjęcia nowego funduszu, który jest zależny nie tylko od Komisji.

Zalecenie 14

System przewidziany w zmienionym rozporządzeniu finansowym będzie różnił się od obecnego oraz będzie opierał się na formalnym wyznaczeniu przez państwa członkowskie na podstawie kryteriów wyznaczania określonych w podstawie prawnej.

Europejski Trybunał Obrachunkowy

Sprawozdanie specjalne nr 22/2012

Czy Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców skutecznie przyczyniają się do integracji obywateli państw trzecich?

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej

2012 — 64 str. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-060-5

doi:10.2865/51403

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- w przedstawicielstwach i delegaturach Unii Europejskiej (dane kontaktowe można uzyskać pod adresem <http://ec.europa.eu> lub wysyłając faks pod numer +352 2929-42758)

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Płatne subskrypcje (np. *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, zbiory orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej):

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej (http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm).

CELEM NINIEJSZEGO SPRAWOZDANIA JEST OCENA, CZY EUROPEJSKI FUNDUSZ NA RZECZ INTEGRACJI OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH I EUROPEJSKI FUNDUSZ NA RZECZ UCHODźCÓW SKUTECZNIE PRZYCZYNIĄ SIĘ DO INTEGRACJI OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH. USTALONO, ŹE NA POZIOMIE POSZCZEGÓLNYCH SKONTROLOWANYCH PROJEKTÓW ZAOBSERWOWAĆ MOŻNA BYŁO POZYTYWNE REZULTATY, NIE USTANOWIONO JEDNAK WŁAŚCIWYCH SYSTEMÓW POZWALAJĄCYCH DOKONAĆ POMIARU STOPNIA POWODZENIA FUNDUSZY. PRZESZKODĄ W OSIĄGNIĘCIU SKUTECZNOŚCI BYŁA KONCEPCJA PROGRAMÓW, STWIERDZONO TAKŻE NIEWŁAŚCIWĄ KOORDYNACJĘ Z INNYMI FUNDUSZAMI UE. TRYBUNAŁ ZALECA M.IN. UPROSZCZENIE ZASAD PROGRAMOWANIA ORAZ PRZEPROWADZENIE CAŁOŚCIOWEJ OCENY POTRZEB W ZAKRESIE INTEGRACJI NIEZALEŻNIE OD TEGO, CZY MIGRANCI POSIADAJĄ OBYWATELSTWO UE, CZY OBYWATELSTWO PAŃSTWA TRZECIEGO. NA PODSTAWIE TEJ OCENY NALEŻY OPRACOWAĆ STOSOWNĄ STRUKTURĘ FUNDUSZU (LUB FUNDUSZY).



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

ISBN 978-92-9241-060-5



9 789292 410605