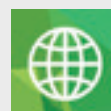


Posebno poročilo

Poraba EU na področju zunanjih migracij v državah južnega Sredozemlja in vzhodnega sosedstva do leta 2014



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4751-3	ISSN2 1831-094X	doi:10.2865/882131	QJ-AB-16-010-SL-C
PDF	ISBN 978-92-872-4758-2	ISSN2 1977-5784	doi:10.2865/592926	QJ-AB-16-010-SL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4799-5	ISSN2 1977-5784	doi:10.2865/937187	QJ-AB-16-010-SL-E

© Evropska unija, 2016

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Posebno poročilo**Poraba EU na področju
zunanjih migracij
v državah južnega
Sredozemlja in vzhodnega
sosledstva do leta 2014**

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

Odstavek

Kratice in okrajšave

Glosar

I–V Povzetek

1–20 Uvod

2–20 Politika EU na področju zunanjih migracij

2–5 Okvir politike

6–8 Globalni pristop k zunanjim migracijam

9 Prednostna obravnava držav sosedstva

10–11 Različni institucionalni in finančni instrumenti

12–16 Različni viri porabe EU na področju zunanjih migracij

17–20 Ureditve za financiranje in upravljanje

21–26 Obseg revizije in revizijski pristop

27–65 Izboljšati je treba koherentnost ciljev, ugotavljanje potreb partnerskih držav in instrumente za spremljanje

27–31 Številni cilji politike niso vedno medsebojno povezani

32–37 Več pozornosti je treba posvetiti ugotavljanju potreb partnerskih držav

38–51 Izboljšati je treba instrumente za spremljanje in ocenjevanje

52–60 Geografske in tematske prioritete je bilo težko preveriti

61–65 Porazdeljenost intervencij po obširnem geografskem območju

66–89	Na uspešnost porabe EU za zunanje migracije (tematski program o migracijah in azilu ter evropski instrument sosedstva in partnerstva) v državah južnega Sredozemlja in vzhodnega partnerstva so vplivale slabosti
67–69	Zaradi pomanjkljivosti pri operativnih ciljih in kazalnikih rezultatov je bilo težko oceniti uspešnost projektov
70–73	Dejavniki, ki zavirajo uspešnost
Okvir 8	Primer dobre prakse
74–89	Vprašanja v zvezi z uspešnostjo na treh ključnih področjih
75–81	Povezava med migracijami in razvojem
82–86	Podporni ukrepi za vračanje in ponovni sprejem: majhen učinek in neenaka podpora tretjih držav
87–89	Varstvo človekovih pravic: vključeno v projekte, vendar ne vedno uspešno uveljavljeno
90–103	Težavno usklajevanje med veliko partnerji na različnih ravneh
91–100	Upravljanje je bilo zapleteno
101–102	Partnerstva za mobilnost: potreba po razjasnitvi usklajevanja
103	Obeti za prihodnost

Zaključki in priporočila

Priloga I	—	Partnerstva za mobilnost, ki so jih podpisale EU, države članice EU in tretje države
Priloga II	—	Zneski, za katere so bile prevzete obveznosti in sklenjene pogodbe in ki so bili izplačani v okviru zunanje razsežnosti migracijske politike v obdobju 2007–2013 (v milijonih EUR)
Priloga III	—	Poraba za politiko na področju zunanjih migracij: številni instrumenti porabe EU, vsak s svojimi cilji in strategijami
Priloga IV	—	Povzetek revidiranih projektov
Priloga V	—	Izvedbeni mehanizmi za finančno pomoč EU (zunanja razsežnost migracij in azila)

Odgovori Komisije

DCI: instrument za razvojno sodelovanje

EIDHR: evropski instrument za demokracijo in človekove pravice

ENPI: evropski instrument sosedstva in partnerstva

ERS: Evropski razvojni sklad

ESZD: Evropska služba za zunanje delovanje

Frontex: Evropska agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije

GAMM: globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti

GD: generalni direktorat

GD ECHO: Generalni direktorat za humanitarno pomoč in civilno zaščito

IFS: instrument za stabilnost

IOM: Mednarodna organizacija za migracije

IPA: Instrument za predpristopno pomoč

ISF: Sklad za notranjo varnost

JMDI: skupna pobuda Evropske komisije in Združenih narodov za migracije in razvoj

TPMA: tematski program o migracijah in azilu

UNDP: Program Združenih narodov za razvoj

UNHCR: Urad visokega komisarja Združenih narodov za begunce

Begunec: Begunci so osebe, ki so zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem zaradi rase, vere, narodne pripadnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali določenemu političnemu prepričanju zunaj države, katere državljani so, in ne morejo ali zaradi takšnega strahu nočejo uživati varstva te države.

Krepitev zmogljivosti: Večanje lastne zmogljivosti vlad in civilne družbe s krepitvijo znanja ter znanja in spretnosti in odnosov. Krepitev zmogljivosti lahko poteka kot projekt, ki se izvaja s partnersko vlado, ali kot dvo- ali večstranski dialog.

Migracije: Gibanje osebe ali skupine oseb čez mednarodne meje ali znotraj države. Trajanje in oblika migracij ter vzroki zanje so lahko raznoliki. Vključujejo gibanje beguncev, razseljenih oseb, ekonomskih migrantov in drugih, npr. oseb, ki potujejo z namenom združitve družine.

Mobilnost²: Koncept, širši od koncepta migracij, saj se nanaša na najrazličnejše ljudi, na primer kratkotrajne obiskovalce, turiste, študente, raziskovalce, poslovneže in družinske člane na obisku.

Nedovoljene migracije: Ni jasne ali splošno sprejete opredelitve nedovoljenih migracij, ki zajemajo gibanje oseb zunaj regulativne strukture države pošiljateljice, tranzitne države ali države prejemnice. Z vidika namembne države gre za nedovoljen vstop, bivanje ali delo v državi. Z vidika države pošiljateljice gre za nedovoljenost takrat, ko oseba na primer prečka mednarodno mejo brez veljavnega potnega lista ali potovalnega dokumenta. Migranti z neurejenim statusom so tisti, ki na suvereno ozemlje države vstopijo brez veljavnega vstopnega dokumenta, in tisti, ki po vstopu z veljavnim dokumentom ne obnovijo dovoljenja in ostanejo (prekoračijo dovoljeno obdobje bivanja) v državi prejemnici.

Prosilec za azil: Migranti pridobijo status prosilca za azil, če zaprosijo za status begunca ali za status subsidiarne zaščite, njihova vloga pa je še v obravnavi.

Reintegracija: Ponovna vključitev ali sprejetje osebe v neko skupino, npr. proces, v katerem se migrant ponovno vključi v družbo v svoji izvorni državi.

Rezultati projekta: Zaradi merjenja rezultatov projekta je treba opredeliti:

- (a) jasne operativne cilje (npr. dostop do električne energije za vsa gospodinjstva v neki vasi);
- (b) kazalnike vložkov in izločkov za vrednotenje količine, kakovosti in časa za zagotavljanja storitev, blaga ali del v okviru projekta (npr. nakup in namestitvev 200 električnih drogov in 4 000 metrov kabla);
- (c) izhodiščne in ciljne vrednosti (npr. povečati izhodiščno količino z obstoječih 500 drogov in 10 000 m kabla na ciljno vrednost 700 drogov in 14 000 m kabla);
- (d) kazalnike rezultatov, s katerimi se merijo učinki izvajanja projekta in opiše doseganje cilja (npr. vseh 200 gospodinjstev ima sedaj dostop do električne energije). Tudi tu se lahko določijo izhodiščne in ciljne vrednosti (npr. povečanje števila gospodinjstev z električno energijo s 150 na 200).

¹ Vse opredelitve so povzete po Glosarju migracij Mednarodne organizacije za migracije, razen če ni izrecno navedeno drugače.

² COM(2011) 743 final z dne 18. novembra 2011 z naslovom Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti.

Sporazum o ponovnem sprejemu oseb: Sporazum o postopkih neke države za vračanje tujcev ali oseb brez državljanstva z neurejenim statusom v njihovo domovino ali tretjo državo, ki so jo prečkali na poti v državo, ki jih želi vrniti.

Upravljanje meja: Omogočanje dovoljenega pretoka poslovnežev, turistov, migrantov in beguncev ter zaznavanje in preprečevanje nedovoljenega vstopa tujcev v državo. Ukrepi za upravljanje meja vključujejo zahteve držav za pridobitev vizuma, kaznovanje prevoznikov, ki prevažajo nezakonite tujce na območje, in prestrezanje na morju.

Vrnitev: Vrnitev se v širšem pomenu besede nanaša na dejanje ali proces vračanja bodisi znotraj ozemeljskih meja države ali iz države gostiteljice v izvirno ali tranzitno državo, potem ko so bile izčrpane vse zakonite poti bivanja v državi članici EU, kar velja za begunce, prosilce za azil in usposobljene državljane.

I

Cilj zunanje razsežnosti skupne migracijske politike EU je spodbujati uspešno obvladovanje migracijskih tokov v partnerstvu z izvornimi in tranzitnimi državami. To poročilo obravnava dva glavna instrumenta financiranja v 6 od 11 držav južnega Sredozemlja in vzhodnega partnerstva, in sicer tematski program o migracijah in azilu ter evropski instrument sosedstva in partnerstva, ki sta bila uvedena za obdobje 2007–2013. Revizija ne zajema razvoja na področju migracij po letu 2014 niti odziva EU na sedanjo begunsko krizo.

II

Na porabo EU za zunanje migracije je vplivala široka paleta splošnih ciljev. Med revizijo ni bilo mogoče ugotoviti skupnega zneska odhodkov iz proračuna EU niti ni bilo jasno, ali so se odhodki namenjali za načrtovane geografske in tematske prioritete.

III

Na podlagi preučitve izbranih projektov ugotavljamo, da bi bilo uspešnost porabe EU za zunanje migracije (v okviru tematskega programa o migracijah in azilu ter evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva) v državah južnega Sredozemlja in vzhodnega partnerstva mogoče izboljšati. Pogosto je bilo težko izmeriti rezultate, dosežene s porabljenimi sredstvi EU, ker so cilji zajemali zelo široko tematsko in geografsko področje in ker ni bilo kvantitativnih in v rezultate usmerjenih kazalnikov. Težko je bilo oceniti prispevek migracij k razvoju, kar je ena od prioritet globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti. Sodeč po preučenih projektih je prispevek migrantov, ki se vrnejo v svoje matične države, omejen.

IV

Porabo EU za zunanje migracije je izvrševala široka paleta deležnikov. Potrebno je bilo usklajevanje med različnimi oddelki Komisije, zlasti med njenimi generalnimi direktorati, Evropsko službo za zunanje zadeve, delegacijami EU v tretjih državah in več agencijami EU, v partnerstvu z državami članicami, državami sosedstva in tretjimi državami. Za to zapleteno upravljanje je bilo potrebno več usklajevanja na vseh ravneh in boljša vključitev delegacij EU v zadeve na področju migracij.

V

Svoje poročilo zaključujemo s priporočilom Komisiji, naj pripravi jasne in merljive cilje, ki se bodo uresničevali s koherentnim sklopom instrumentov EU za financiranje, podprtih z uspešnim spremljanjem in vrednotenjem, ter z ustreznim informacijskim sistemom. Ureditev upravljanja mora biti enostavnejša in bolje usklajena.

01

Politika EU na področju zunanjih migracij zajema široko paleto vprašanj, kot so mobilnost in zakonite migracije, nedovoljene migracije, migracije in razvoj ali mednarodna zaščita. Ta revizija temelji na delu, opravljenem do konca leta 2014, s katerim je bila preučena poraba EU za zunanje migracije v državah južnega Sredozemlja in vzhodnega partnerstva (glej tudi odstavke 21 do 26), in ni zajemala pomoči znotraj EU niti pomoči državam članicam EU. Prav tako ni neposredno obravnavala ukrepov, namensko uvedenih za obravnavo zahtevkov za azil, niti podatkov o nedovoljenih migracijah. Pri reviziji sta bila preučena dva glavna instrumenta EU za financiranje in njuni odhodki v šestih državah³ južnega in vzhodnega sosedstva v obdobju 2007–2013. Poraba za zunanje migracije, ki jo je revidiralo Sodišče, ni bila povezana s porabo za sirsko begunsko krizo, zato poročilo ne vključuje dogodkov in ukrepov EU v letu 2015 niti podatkov za to leto. Rezultate te revizije objavljamo zdaj, ker menimo, da so njene ugotovitve in priporočila v času, ko si EU v zvezi z zunanjo razsežnostjo migracijske politike prizadeva pripraviti ustrezne odzive na ravni politike in proračunski ravni, relevantna.

3 Alžirija, Gruzija, Libija, Moldavija, Maroko in Ukrajina.

4 UL C 115, 4.5.2010, str. 1.

Politika EU na področju zunanjih migracij

Okvir politike

02

Člen 67 Pogodbe zahteva, da EU oblikuje skupno politiko na področju azila, priseljevanja in nadzora zunanjih meja, ki bo temeljila na solidarnosti med državami članicami. Evropski svet je določil ustrezne strateške smernice (člen 68), ki so bile opredeljene v stockholmskem programu (2009–2014), ki prinaša načrt za EU na območju svobode, varnosti in pravice⁴. Junija 2014 je Svet sprejel nove strateške smernice za obdobje 2014–2019.

03

Glavni cilj **skupne politike priseljevanja (člen 79 Pogodbe)** je zagotoviti učinkovito upravljanje migracijskih tokov, pravično obravnavo državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah, ter preprečevanje nedovoljenega priseljevanja in trgovine z ljudmi in okrepljene ukrepe za boj proti njima.

04

EU posebno pozornost namenja tudi obvladovanju migracijskih tokov v sodelovanju s tranzitnimi in izvirnimi državami migrantov ter krepitvi povezave med migracijami in razvojem.

05

Skupna migracijska politika EU ima torej notranjo in zunanjo razsežnost. To poročilo obravnava zunanjo razsežnost, ki je opisana v naslednjem razdelku.

Globalni pristop k zunanjim migracijam

06

Leta 2005 je Svet sprejel globalni pristop k vprašanju migracij v Afriki in Sredozemlju, ki se je leta 2011 razvil v globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti⁵. Ta pristop, ki ga je sprejel Svet,⁶ a ni pravno zavezujoč, je krovni politični okvir EU za politični dialog in sodelovanje pri politiki na področju zunanjih migracij.

07

V tem globalnem pristopu so določene štiri splošne tematske prioritete, ki so opredeljene kot enako pomembne:

- (a) boljša organizacija zakonitih migracij in spodbujanje dobrega upravljanja mobilnosti;
- (b) preprečevanje nedovoljenih migracij in boj proti njim ter odprava trgovine z ljudmi;
- (c) čim večji učinek migracij in mobilnosti na razvoj;
- (d) spodbujanje mednarodne zaščite in krepitev zunanje razsežnosti azilne politike.

08

Spoštovanje človekovih pravic je horizontalna prioriteta tega okvira politike.

5 COM(2011) 743 final; dokument Sveta št. 9417/12 z dne 3. maja 2012 z naslovom Sklepi Sveta o globalnem pristopu k vprašanju migracij in mobilnosti.

6 Sprejeto s sklepi Sveta maja 2012 (dokument Sveta št. 9417/12) in znova poudarjeno aprila 2014 (dokument Sveta št. 8443/14).

Prednostna obravnava držav sosedstva

09

Čeprav ima globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti (sporočilo Komisije iz leta 2011) globalni obseg, prednostno obravnava države evropskega sosedstva (glej **slika 1**), zlasti države južnega Sredozemlja (Alžirija, Egipt, Libija, Maroko in Tunizija) ter države vzhodnega partnerstva (Armenija, Azerbajdžan, Belorusija, Gruzija, Moldavija in Ukrajina)⁷. Cilj evropskega sosedstva je „prehod na trdna, tesna partnerstva, ki temeljijo na medsebojnem zaupanju in skupnih interesih ter vodijo v nadaljnje regionalno povezovanje“⁸. Države evropskega sosedstva so pomembne izvirne in tranzitne države za EU in so obenem tudi same namembne države.

Različni institucionalni in finančni instrumenti

10

Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti se izvaja s široko paleto instrumentov (za več podrobnosti glej **okvir 1**).

7 Globalni pristop k migracijam iz leta 2005 je kot glavno geografsko območje prednostno obravnaval Afriko (vključno s severno Afriko). Ta pristop je bil leta 2007 razširjen, da bi zajel vzhodne ter jugovzhodne države (COM(2007) 247 final z dne 16. maja 2007 z naslovom Uporaba globalnega pristopa k migracijam za vzhodne in jugovzhodne regije, ki mejijo na Evropsko unijo). Prednostna obravnava evropskega sosedstva je bila ponovno poudarjena v globalnem pristopu k vprašanju migracij in mobilnosti (COM(2011) 743 final) in prvem poročilu o njegovem izvajanju (COM(2014) 96 final z dne 21. februarja 2014 z naslovom Poročilo o izvajanju globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti v obdobju 2012–2013). Te prioritete so bile večkrat ponovljene v številnih sklepih Sveta.

8 COM(2011) 743 final, str. 8.

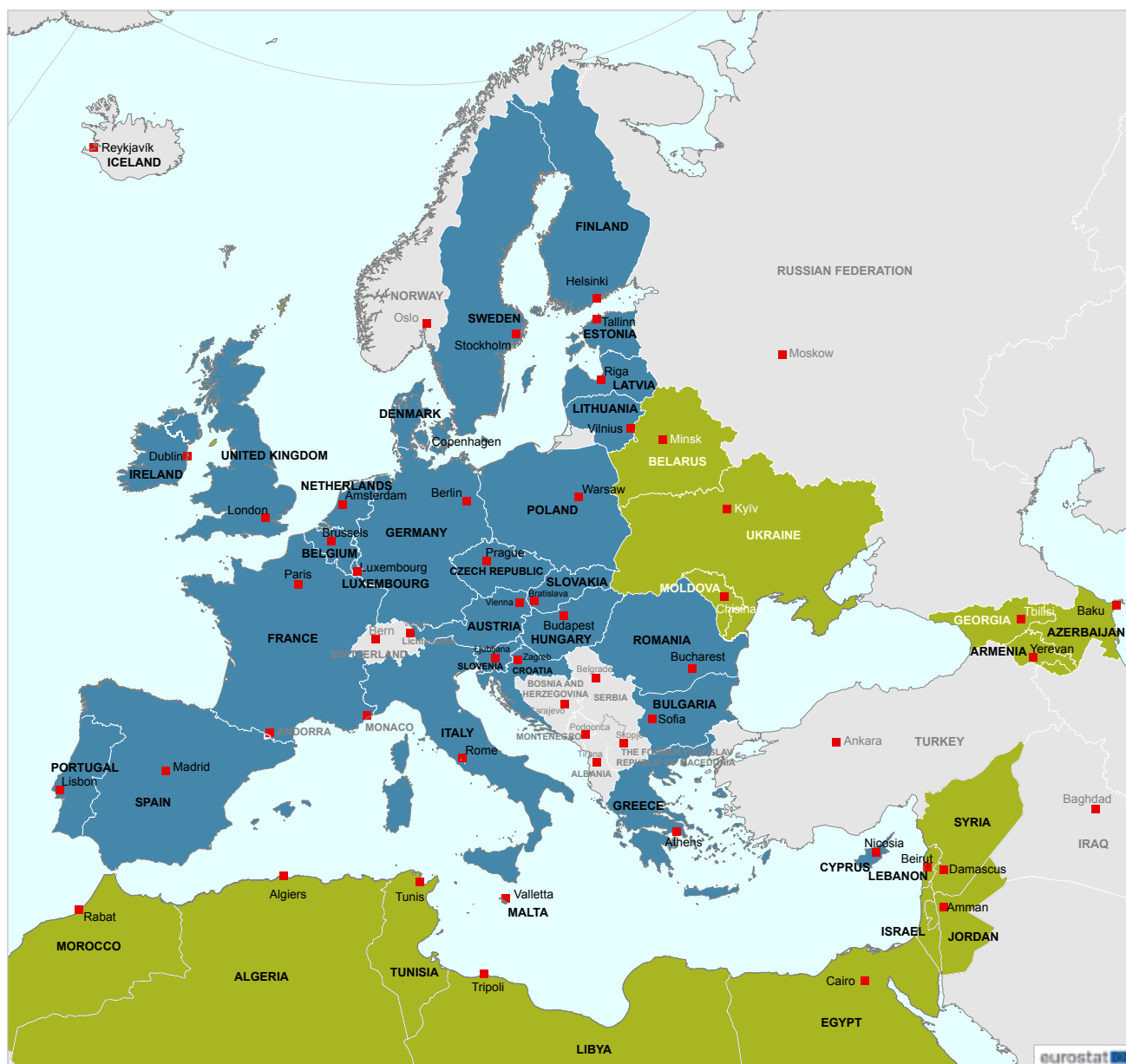
Okvir 1

Instrumenti za izvajanje globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti

- Politični instrumenti, kot so regionalni politični dialogi in partnerstva za mobilnost.
- Pravni instrumenti, kot so sporazumi o poenostavitvi vizumskih postopkov in sporazumi o ponovnem sprejemu s tretjimi državami (leta 2015 je obstajalo 17 tovrstnih sporazumov).
- Operativna podpora, ki jo zagotavljajo agencije EU, kot je Frontex.
- Niz finančnih prispevkov EU nacionalnim upravam tretjih držav in drugim deležnikom (kot so mednarodne organizacije). Ti vključujejo programe ali projekte, ki se financirajo iz različnih proračunskih virov, ter posebni tematski program, ki se osredotoča na krepitev zmogljivosti in sodelovanje na področju migracij in azila. Zajemajo večino tretjih držav, vključno z državami evropskega sosedstva.

Slika 1

Evropsko sosodstvo



Upravne meje: ©EuroGeographics ©UN-FAO ©Turkstat
Zemljevid: Eurostat – GISCO, 05/2015

0 200 400 600 800 km

Legenda:

modra barva = Evropska unija,

zelena barva = države, ki so vključene v evropsko sosedsko politiko.

Vir: Eurostat.

11

EU sodeluje v več regionalnih⁹ in dvostranskih dialogih o izvajanju globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti. V času revizije je sedem glavnih regionalnih dialogov zajemalo ključne regije južno in vzhodno od EU. Potekali so kot redna uradna srečanja in so bili namenjeni krepitvi instrumentov sodelovanja. Glavni dvostranski okvir za dialog z državami sosedstva na področju azilne in migracijske politike so partnerstva za mobilnost. Namenjena so obravnavi pomembnih vprašanj na področju migracij in mobilnosti v skupnem interesu, ki vključujejo kratko- in dolgoročno mobilnost, kadar je ustrezno. Sodelovanje je za države članice prostovoljno in pravno nezavezujoče. V okviru partnerstev za mobilnost se določijo prioritete in doseže dogovor o posebnih pobudah, države članice pa lahko prostovoljno sodelujejo z zagotavljanjem finančnih sredstev ali strokovnega znanja. V **Prilogi I** je pregled osmih partnerstev za mobilnost, podpisanih od leta 2008, vključno s sodelujočimi državami članicami.

Različni viri porabe EU na področju zunanjih migracij

12

V tem razdelku sta opisana dva glavna instrumenta porabe EU, ki podpirata politiko na področju zunanjih migracij, in drugi programi, ki so prispevali k tej politiki.

13

Tematski program o migracijah in azilu (TPMA) je bil edini program, ki je bil v obdobju 2007–2013 posebej namenjen obravnavanju izzivov na področju zunanje migracijske in azilne politike. Njegova pravna podlaga je člen 16 uredbe o vzpostavitvi instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja¹⁰. Splošni cilj programa je bil podpreti tretje države pri zagotavljanju boljšega obvladovanja migracijskih tokov v vseh njihovih razsežnostih. Zato so v njegovem okviru potekala prizadevanja za usmerjanje intervencij na vzhodne in južne migracijske poti ter povečanje krepitve zmogljivosti in spodbujanje pobud za sodelovanje na področju migracij in azila. Program ni bil namenjen neposredni obravnavi temeljnih vzrokov za migracije^{11,12}.

14

Za izvajanje programa je bil odgovoren Generalni direktorat za mednarodno sodelovanje in razvoj. Približno dve tretjini financiranih ukrepov sta bili izbrani z razpisi za zbiranje predlogov, preostala tretjina pa s ciljno usmerjenimi pobudami Komisije.

- 9 Glavni regionalni procesi dialoga so bili budimpeštanski proces, praški proces, delovna skupina vzhodnega partnerstva za migracije in azil, partnerstva med Afriko in EU na področju migracij, mobilnosti in zaposlovanja, proces iz Rabata, dialog med državami AKP in EU o migracijah in razvoju ter strukturiran in celovit dialog o migracijah med EU in Skupnostjo latinskoameriških in karibskih držav.
- 10 Uredba (ES) št. 1905/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o vzpostavitvi instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja (UL L 378, 27.12.2006, str. 41).
- 11 Dokument o večletni strategiji za tematski program Sodelovanje s tretjimi državami na področju migracij in azila za obdobje 2011–2013 (http://ec.europa.eu/europeaid/thematic-programme-cooperation-third-countries-areas-migration-and-asylum-2011-2013-multi-annual_en).
- 12 V obdobju 2014–2020 je tematski program o migracijah in azilu zamenjala migracijska komponenta programa Svetovne javne dobrine in izzivi.

15

Evropski instrument sosedstva in partnerstva (ENPI)¹³ se je začel izvajati leta 2007 kot orodje evropske sosedске politike¹⁴. Cilji niso bili opredeljeni v uredbi o evropskem instrumentu sosedstva in partnerstva, ampak v sporazumih med Komisijo in tretjimi državami. V okviru evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva so bili med drugim financirani ukrepi za podpiranje reform in krepitev zmogljivosti na področju pravosodja in notranjih zadev, vključno z migracijami in azilom (npr. integrirano upravljanje meja, ponovni sprejem ter boj proti trgovini z ljudmi in njeno preprečevanje), organiziranim kriminalom in terorizmom.

16

K politiki na področju zunanjih migracij lahko prispeva tudi več drugih programov, kot so instrument za razvojno sodelovanje, evropski instrument za demokracijo in človekove pravice ter instrument za stabilnost. Uporabljata se lahko tudi instrument za predpristopno pomoč in Evropski razvojni sklad, vendar ne za države sosedstva.

Ureditve za financiranje in upravljanje

17

Po oceni Sodišča je skupna poraba na področju zunanjih migracij v obdobju 2007–2013, za katero so bile sklenjene pogodbe, znašala približno 1,4 milijarde EUR (glej *Prilogo II*). Toda finančni podatki so na voljo le za tematski program o migracijah in azilu, za katerega so plačila v tem obdobju znašala 304,3 milijona EUR (glej odstavke 52 do 56).

18

Poleg financiranja, ki ga je zagotovila Komisija, so v obdobju 2007–2013 ukrepe sofinancirale tudi države članice.

19

Odgovornost za načrtovanje programov porabe EU v okviru politike na področju zunanjih migracij si delijo Evropska služba za zunanje delovanje in več generalnih direktorátov Komisije, za upravljanje sredstev EU v okviru politike na področju zunanjih migracij pa je odgovorna Komisija.

13 Uredba (ES) št. 1638/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 2006 o splošnih določbah o ustanovitvi Evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva (UL L 310, 9.11.2006, str. 1).

14 V obdobju 2014–2020 je bil evropski instrument sosedstva in partnerstva zamenjan z evropskim instrumentom sosedstva (ENI), ki ni sodil v obseg te revizije.

20

Glede na široko paleto prej omenjenih instrumentov porabe EU je lahko v delo na tem področju vključenih več generalnih direktorats Komisije: GD za mednarodno sodelovanje in razvoj je odgovoren za instrument za razvojno sodelovanje, Evropski razvojni sklad, evropski instrument za demokracijo in človekove pravice ter evropski instrument sosedstva in partnerstva. Odgovornost za slednjega je leta 2015 prevzel GD za sosedstvo in širitvena pogajanja, ki je odgovoren tudi za instrument za predpristopno pomoč. GD za humanitarne pomoči in civilno zaščito (GD ECHO) upravlja humanitarne pomoči, vključno s humanitarne pomočjo za begunce. Samo pri tematskih programih, ki se financirajo v okviru instrumenta za razvojno sodelovanje (kot je tematski program o migracijah in azilu), je za njihovo načrtovanje in izvajanje pristojen izključno GD za mednarodno sodelovanje in razvoj. Projekte, ki so se izvajali v okviru neposrednega upravljanja, so upravljale neposredno Komisija v Bruslju ali delegacije EU. Države članice lahko v okviru nekaterih instrumentov sodelujejo in zagotovijo sofinanciranje (glej podrobnosti v **Prilogi III**).

Obseg revizije in revizijski pristop

16

21

Preučili smo, ali so bili cilji porabe EU v okviru tematskega programa o migracijah in azilu ter evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva, ki sta bila uvedena za obdobje 2007–2013, na področju migracij jasni in ali je bila poraba v 6 od 11 držav južnega Sredozemlja in vzhodnega partnerstva uspešna in dobro usklajevana. Revizija ne zajema razvoja na področju migracij po letu 2014 niti odziva EU na sedanjo begunsko krizo. Pri naši reviziji smo zlasti preverili, ali je poraba na področju migracij:

- (a) poskušala doseči jasen in koherenten sklop ciljev (ki ga je spremljal uspešen sistem spremljanja), ki je bil odziv na dobro opredeljene potrebe in prioritete v državah sosedstva;
- (b) dosegla svoje cilje v državah sosedstva;
- (c) ali so jo organi EU lin države članice dobro usklajevali.

22

Revizija jasnosti ciljev porabe in sistemov spremljanja se je osredotočala na različne instrumente porabe, ki so se uporabljali v podporo politiki EU na področju zunanjih migracij (glej **Prilogo III**)¹⁵. Revizija uspešnosti in usklajevanja je bila osredotočena na projekte, financirane v okviru tematskega programa o migracijah in azilu ter evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva.

23

Revizija je zajela države vzhodnega in južnega sosedstva, točneje Alžirijo, Gruzijo, Libijo, Moldavijo, Maroko in Ukrajino.

24

Revizija je temeljila na:

- (a) pogovorih in zbiranju podatkov na Komisiji in v treh državah (Alžiriji, Gruziji in Maroku) za 12 projektov. Pri tem so bili opravljeni obiski pri delegacijah EU, pristojnih nacionalnih in lokalnih organih ter, kjer je bilo mogoče, končnih upravičencih. Opravljeni so bili tudi pogovori z drugimi deležniki, kot so predstavniki držav članic (v Bruslju in na kraju samem), mednarodnih organizacij, civilne družbe in možganskih trustov;
- (b) pregledu dokumentacije za 11 projektov, ki so se izvajali v Libiji, Moldaviji in Ukrajini;
- (c) dokumentarnem pregledu politike in načrtovanja programov ter projektnih dokumentov, vprašalniku, posredovanem 11 upravam držav članic, ter pregledu s tem povezane literature in ustreznih vrednotenj.

15 V državah južnega Sredozemlja in vzhodnega partnerstva se ne uporabljata niti Evropski razvojni sklad niti instrument za predpristopno pomoč.

25

Skupna pogodbeni vrednost za 23 projektov, od katerih je bil eden slučajno podaljšanje drugega projekta iz vzorca, je znašala 89 milijonov EUR (glej **Prilogo IV**), celotni pogodbeni znesek pa 742 milijonov EUR. Ti projekti so bili izbrani na podlagi: (i) zneska odhodkov, (ii) uravnotežene pokritosti različnih tematskih prioritet globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti, (iii) lokacije, (iv) statusa projekta (zaključen ali še potekajoč), (v) tega, ali so se s pomočjo podpirala partnerstva za mobilnost ali ne (glej **Prilogo I**).

26

Revizijo smo opravili ob upoštevanju novih predpisov glede porabe, sprejetih za obdobje 2014–2020. V okviru delne notranje reorganizacije po začetku mandata nove Komisije je bila evropska sosedska politika (ki vključuje vprašanja s področja migracij) prenesena z Generalnega direktorata za razvoj in sodelovanje na Generalni direktorat za sosedstvo. Kadar je bilo ustrezno, so bile te spremembe upoštewane pri reviziji.

Izboljšati je treba koherentnost ciljev, ugotavljanje potreb partnerskih držav in instrumente za spremljanje

Številni cilji politike niso vedno medsebojno povezani

27

Sodišče je preučilo, ali je izvajanje dveh instrumentov porabe (tematskega programa o migracijah in azilu ter evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva), ki sta podpirala politiko EU na področju zunanjih migracij, potekalo z jasno opredeljenimi in koherentnimi cilji. Preučilo je tudi, ali so operativni cilji odražali dobro opredeljene potrebe tretjih držav in ali jih je spremljal sklop kazalnikov za merjenje rezultatov. Poleg tega je preverilo, ali so se razpoložljiva finančna sredstva dodeljevala za dobro opredeljene prioritete, da bi bil učinek intervencije kar največji.

28

Splošni cilj tematskega programa o migracijah in azilu je bil podpreti tretje države pri zagotavljanju boljšega obvladovanja migracijskih tokov v vseh njihovih razsežnostih. Razdeljen je bil v pet prioritet za ukrepanje¹⁶, ki so bile v dokumentih Komisije predstavljene kot programski cilji. Posebni cilji so bili določeni v tematskih strateških dokumentih.

29

V samem evropskem instrumentu sosedstva in partnerstva (2007–2013), ki je delno zajemal migracije, cilji politike niso bili opredeljeni. Veljavna uredba se je sklicevala na določanje prednostnih ciljev v strateških dokumentih (ki jih sprejme Komisija) za posamezno državo ali regijo. Če se EU s posamezno državo ni dogovorila o posebnih ciljih, je bilo treba upoštevati cilje politike EU (vendar ni točno določeno, katere).

30

V okviru porabe EU na področju zunanjih migracij je vključenih še pet drugih instrumentov. Vsak od njih ima svoje lastne cilje in okvire intervencij, tako da ti instrumenti niso osredotočeni na določbe o migracijah ali takih določb ne vsebujejo. Iz zakonodaje ni razvidno, kako so različni cilji medsebojno povezani ali kaj naj bi v zvezi z zunanjimi migracijami dosegli na ravni EU (glej **Prilogo III**).

31

Čeprav ti instrumenti porabe EU lahko obravnavajo razmere, povezane z vprašanjem migracij, in prispevajo k porabi na področju migracij, pravno in finančno ne zagotavljajo jasne strategije ali ureditev za spremljanje, s katerimi bi bilo mogoče opredeliti obseg njihovega prispevka.

16 Člen 16(2) Uredbe (EU) št. 1905/2006: (i) pospeševanje povezav med migracijami in razvojem, (ii) spodbujanje dobro vodenih delovnih migracij, (iii) boj proti nedovoljenemu priseljevanju in lažjanje ponovnega sprejema priseljencev z neurejenim statusom, (iv) spodbujanje azila in mednarodne zaščite, tudi z regionalnimi programi zaščite, zlasti v okviru krepitve institucionalnih zmogljivosti in zaščite oseb brez državljanstva, ter (v) zaščita migrantov pred izkoriščanjem in izključenostjo ter boj proti trgovini z ljudmi.

Izboljšati je treba koherentnost ciljev, ugotavljanje potreb partnerskih držav in instrumente za spremljanje

Več pozornosti je treba posvetiti ugotavljanju potreb partnerskih držav

32

Ugotovili smo, da je bila analiza potreb pravilno dokumentirana pri desetih projektih, pri devetih drugih pa dokumentacija za analizo potreb zaradi različnih vzrokov (npr. pri tretjini teh projektov predvsem zaradi težkih lokalnih razmer in politične nestabilnosti) ni bila popolna. Pri štirih projektih nismo mogli najti dokazne dokumentacije.

33

Partnerstva za mobilnost¹⁷, ki jih podpišejo Komisija, države članice in partnerske države, zagotavljajo politični okvir za dialog o politikah na področju migracij, kar prispeva tudi k ugotavljanju potreb (glej tudi odstavek 36). Partnerstva za mobilnost, ki so bila podpisana z osmimi državami¹⁸ (glej **Prilogo I**), lahko vključujejo tudi države članice: 24 se jih je vključilo v eno ali več od teh osmih partnerstev. Čeprav partnerstva za mobilnost niso pravno zavezujoča, je v procesu dialoga lažje opredeliti potrebe in jih celoviteje upoštevati. Moldavija, s katero je bilo sklenjeno eno od prvih partnerstev za mobilnost, si je na primer prizadevala za preusmeritev težišča izvajanja svojega partnerstva za mobilnost, da bi zagotovila boljše ravnovesje med vsemi štirimi tematskimi prioritetami globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti. Komisija redno opominja države članice, naj uravnovešeno izvajajo partnerstva in pri tem dajejo več poudarka ukrepom v zvezi z zakonito migracijo, človekovimi pravicami in zaščito beguncev.

34

Delegacije EU v partnerskih državah imajo ključno vlogo pri ugotavljanju in opredeljevanju potreb. Sodišče je ugotovilo, da v delegacijah EU ni bilo uslužbencev, ki bi bili specializirani za migracije, ampak so migracije upravljali uslužbenci, zadolženi za porabo EU, z različnim poznavanjem migracij ter strokovnim znanjem o njih. Generalni direktorat za migracije in notranje zadeve je v delegacije napotil več strokovnjakov, da bi se ukvarjali s celim nizom politik na področju notranjih zadev, vendar v času revizije noben ni bil napoten v eno od držav sosedstva ali v neko od partnerskih držav partnerstva za mobilnost.

35

Boljše razumevanje vprašanj na področju migracij lahko pomeni boljši odziv na potrebe tretjih držav. GD za mednarodno sodelovanje in razvoj je pripravil vrsto orodij za usposabljanje in delavnic o številnih relevantnih temah.

17 Partnerstva določajo sklop političnih ciljev in niz pobud, zasnovanih za zagotavljanje čim uspešnejšega upravljanja gibanja ljudi.

18 Armenija, Azerbajdžan, Zelenortske otoki, Gruzija, Jordanija, Moldavija, Maroko in Tunizija.

Izboljšati je treba koherentnost ciljev, ugotavljanje potreb partnerskih držav in instrumente za spremljanje

36

Opredelitev potreb v partnerski državi je odvisna tudi od tega, kakšno prednost ta država namenja upravljanju migracij in koliko si zanj prizadeva. Toda za številne države sosedstva, zlasti na jugu, to ni bilo prioriteta. Nepripravljenost na tvorno sodelovanje z EU na tem področju je ovira za opredelitev potreb, predvsem ker partnerske države menijo, da so bili nekateri ukrepi načrtovani predvsem zaradi koristi EU. Primer je neuspeh pri pridobitvi severnoafriških držav za pristop k mreži varovanja meja *Seahorse Mediterraneo*.

37

Podobno so tudi za projekt interaktivnega zemljevida poti in tokov nedovoljenih migracij v Afriki, na Bližnjem Vzhodu in v Sredozemlju (I-MAP) (0,7 milijona EUR), ki naj bi podpiral procese dialoga o migracijah ter olajšal izmenjavo informacij, nekatere partnerske države izrazile kritiko, da prinaša več koristi EU in njenim državam članicam kot tretjim državam. V skladu s podatki, ki so bili na voljo julija 2014, so samo 6 % od skupno 668 uporabnikov sistema predstavljale države sosedstva, glavne uporabnice pa so bile države članice EU (50 %) ter Komisija in agencije EU (30 %).

Izboljšati je treba instrumente za spremljanje in ocenjevanje

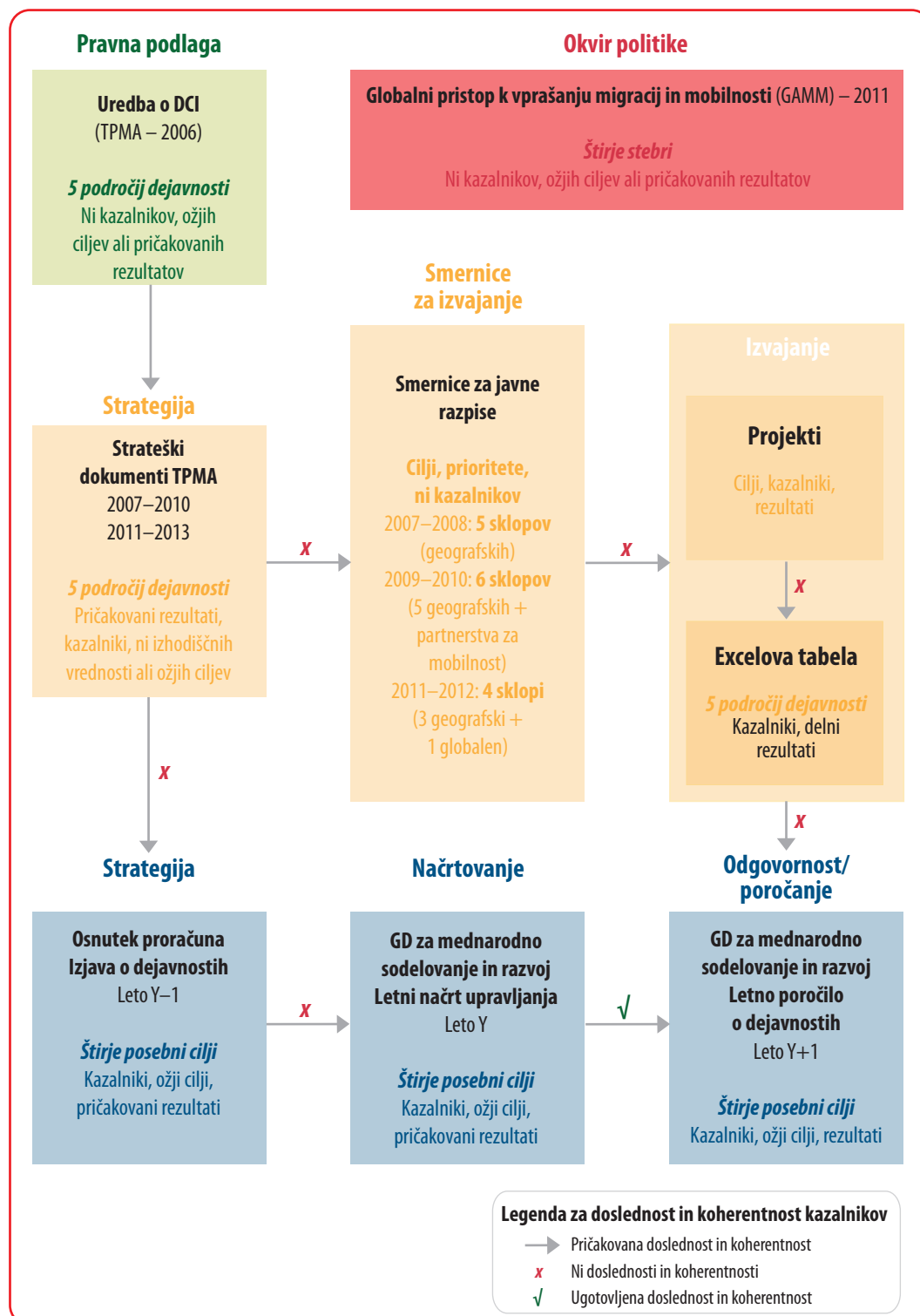
38

Relevantni, koherentni in pravočasni kazalniki so bistveno orodje za vodenje in ocenjevanje politike ter z njo povezanih instrumentov. Sodišče je ugotovilo, da so natančni in sistematični kazalniki, usmerjeni v posamezno raven intervencij, redki in da kazalniki na različnih ravneh politike (strateški okvir, proračun in poročila o dejavnostih Komisije, tj. operativni okvir za vsako finančno intervencijo) niso medsebojno usklajeni (glej **slika 2**).

Izboljšati je treba koherentnost ciljev, ugotavljanje potreb partnerskih držav in instrumente za spremljanje

Slika 2

Povezave med cilji in kazalniki v dokumentih o politiki in izvedbenih dokumentih za tematski program o migracijah in azilu



Izboljšati je treba koherentnost ciljev, ugotavljanje potreb partnerskih držav in instrumente za spremljanje

39

Na strateški ravni so bile ureditve za spremljanje globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti opredeljene zelo splošno. V skladu z načrtom naj bi se izvajanje programa vodilo z uporabo metode primerjalnega vrednotenja, ki ugotavlja spremembe v času. Ta zelo ohlapna opredelitev ni bila pojasnjena, zanjo pa tudi niso bili opredeljeni kazalniki, referenčne vrednosti ali ožji cilji za vrednotenje doseganja ciljev, ki so bili že sami zelo splošni. Na podlagi javnega posvetovanja, opravljenega leta 2011, v katerem je bilo 86 % anketirancev za uvedbo kazalnikov upravljanja, je Komisija v soglasju z večino držav članic sklenila, da bi morali biti ožji cilji politike in kazalniki prilagodljivi ter bolj kvalitativni kot kvantitativni.

40

Splošni cilj tematskega programa o migracijah in azilu je bil razdeljen v pet prioritet za intervencije (glej odstavek 28). Posebne cilje, pričakovane rezultate in kazalnike uspešnosti je bilo treba opredeliti v tematskem strateškem dokumentu.

41

Sledila sta strateška dokumenta za dve obdobji, od katerih je prvo trajalo štiri (2007–2010), drugo pa tri leta (2011–2013). Za obdobje 2011–2013 je bilo opredeljenih 26 pričakovanih rezultatov in 37 kazalnikov. Niso pa bile opredeljene nobene referenčne vrednosti niti kvantificirani ožji cilji.

42

Slabosti v procesu spremljanja in odgovornosti kaže **prvo področje dejavnosti programa** (ki je predstavljeno kot cilj v strateškem dokumentu), katerega glavni cilj je bila **krepitev povezav med migracijami in razvojem**. Ta cilj naj bi se v obdobju 2011–2013 spremljal z devetimi kazalniki (glej **okvir 2**).

Izboljšati je treba koherentnost ciljev, ugotavljanje potreb partnerskih držav in instrumente za spremljanje

Okvir 2

Kazalniki, povezani s ciljem krepitve povezav med migracijami in razvojem

- Število projektov, v katere so vključene diaspore v EU in ki so namenjeni razvoju izvornih držav.
- Število produktivnih ali razvojnih dejavnosti, pri katerih so sodelovale skupnosti migrantov, migrantov povratnikov in izseljencev.
- Preglednost, zanesljivost in strošek storitev prenosa nakazil.
- Raven finančne pismenosti migrantskih gospodinjstev.
- Število strokovnjakov iz tretjih držav za upravljanje migracijskih tokov.
- Število pripravljenih ali sprejetih zakonodajnih aktov o migracijskih vprašanjih v tretjih državah.
- Okviri za dialog o migracijah med tretjimi državami ter med tretjimi državami in Evropsko unijo ter sodelovanje pri tem vprašanju.
- Število dejavnosti ali kampanj za ozaveščanje.
- Število strokovnjakov iz tretjih držav za področje zbiranja in analize podatkov o migracijah.

43

Vendar s temi kazalniki ni bilo mogoče spremljati in vrednotiti načina izvajanja tega cilja programa. Večina kazalnikov je bilo kompleksnih, nekateri so vsebovali več parametrov (npr. preglednost, zanesljivost in strošek storitev za prenos finančnih sredstev), v najboljšem primeru pa so se nanašali na izločke namesto na rezultate. Viri, opredelitve in metode zbiranja podatkov niso bili določeni. Ne-katere pojme, npr. strokovnjaki (za analizo podatkov ali upravljanje migracijskih tokov) in finančna pismenost migrantskih gospodinjstev, si je bilo včasih težko razlagati.

44

Enaka zmeda se je pojavljala pri programskih kazalnikih, navedenih v **proračunih, načrtih upravljanja GD za mednarodno sodelovanje in razvoj ter letnih poročilih o dejavnostih**. Za spremljanje izvajanja programov bi morali ti dokumenti zajemati tudi kazalnike za ocenjevanje uspešnosti intervencij EU v zvezi z uporabo virov in doseženimi rezultati. Dokumenti so temeljili na štirih ciljih¹⁹, kazalniki, ožji cilji in rezultati pa so bili iz leta v leto drugačni.

¹⁹ Posebni cilji so zajemali migracije in razvoj, zakonite in delovne migracije, omejevanje nedovoljenih migracij ter spodbujanje azila in mednarodne zaščite. Zaščita pravic migrantov in ukrepi za obravnavo trgovine z ljudmi niso bili zajeti v okvir posebnega cilja. Letni načrt upravljanja in letno poročilo o dejavnostih sta leta 2011 (ne pa tudi kasneje) vključevala peti posebni cilj, ki se je nanašal na vključevanje migracij v politični dialog s tretjimi državami.

Izboljšati je treba koherentnost ciljev, ugotavljanje potreb partnerskih držav in instrumente za spremljanje

45

Poleg tega je bilo med temi kazalniki in kazalniki v strateškem okviru tematskega programa o migracijah in azilu bolj malo skladnosti. Tako je bilo devet kazalnikov za prvi cilj strateškega okvira (krepitev povezav med migracijami in razvojem) zmanjšanih na dva v proračunu za leto 2011, samo enega v proračunu za leto 2012 ter dva v proračunu za leto 2013. Nobeden od teh kazalnikov ni bil vključen v vseh treh letih. Kazalniki, izbrani za poročila o dejavnostih Komisije (trije leta 2011, štirje leta 2012 in trije leta 2013), niso bili vedno uporabljeni v proračunu in so se z njim le delno ujemali.

46

Primeri v **okviru 3** prikazujejo neskladje kazalnikov za prvi cilj programa ter njihovo nagnjenost k spremembam.

Okvir 3

Krepitev povezav med migracijami in razvojem: nedosledni in nestabilni kazalniki

- V letnem poročilu o dejavnostih GD za mednarodno sodelovanje za razvoj za leto 2011 kazalnik števila lokalnih podjetij, ki jih podpirajo programi, ki jih financira EU, v okviru posebnega cilja 1 (krepitev povezav med migracijami in razvojem) ne ustreza kazalnikom v strateškem okviru tematskega programa o migracijah in azilu. Kazalnik ni bil uporabljen v letnih poročilih o dejavnostih za leti 2012 in 2013.
- V proračunu za leto 2012 je bil edini kazalnik za ta cilj število lokalnih podjetij, ki so prejemale pomoč. V letnem poročilu o dejavnostih za isto leto so bili za ta cilj navedeni štirje kazalniki: strošek prenosa sredstev v izvirno državo za delavce migrante, obseg sodelovanja organizacij diaspore pri razvoju projektov na področju migracij, število tretjih držav, ki jim je bila zagotovljena pomoč pri zasnovi in izvajanju migracijske strategije in/ali vključevanju migracijskih vprašanj v razvojne strategije, ter geografska pokritost migracijskih profilov.

Izboljšati je treba koherentnost ciljev, ugotavljanje potreb partnerskih držav in instrumente za spremljanje

47

Doslednost kazalnikov, izbranih za druge cilje programa, ni bila bistveno boljša. Cilj spodbujanja zakonitih, z delom povezanih migracij je bil v proračunih in letnih poročilih o dejavnostih za leta 2010–2013 zajet z dosledno uporabljenim kazalnikom „število sporazumov o prenosu znanja in spretnosti ter shemah krožnih migracij“. Toda v strateškem okviru tematskega programa o migracijah in azilu je bil ta kazalnik opredeljen kot „stopnja vračanja migrantov, vključenih v krožne sheme“.

48

In končno, kot je bilo že omenjeno, v strateških dokumentih tematskega programa o migracijah in azilu niso bili navedeni nobeni ožji cilji. Določeni so bili v proračunih (poglavje 19 02 leta 2013), vendar so bili pogosto zelo specifični za posamezne države ali regije ali pa se niso posodabljali. Kvantitativne informacije za te ožje cilje so bile torej pomanjkljive ali pa jih ni bilo, kazalniki pa so bili nerelevantni, kadar naj bi kvantificirali pojav in spremljali njegov napredek. Na primer, prikazani rezultati za kazalnik števila ugotovljenih priseljencev z neurejenim statusom, ki so bili ponovno sprejeti v tretje države, so bili v letih 2009 in 2010 enaki, v proračunih za leto 2012 in 2013 pa je bila zanj izbrana ista ciljna vrednost. Komisija je za obdobje 2014–2020 določila nov sklop kazalnikov. Čeprav je opaziti nekatere izboljšave, je na primer ena od še vedno prisotnih slabosti neobstoj izhodiščnih in ciljnih vrednosti.

49

Tudi v zvezi s samimi projekti je Sodišče pri kazalnikih, opredeljenih v strateških in proračunskih dokumentih, ugotovilo enake pomanjkljivosti in neskladnosti. GD za mednarodno sodelovanje in razvoj si prizadeva, da bi dosežene rezultate spremljal s kazalniki, razvitimi za Excelovo tabelo (glej odstavek 54). Vendar obstajajo neskladja med kazalniki, opredeljenimi na ravni projektov, in kazalniki v Excelovi tabeli, letnih poročilih o dejavnostih ali strateškem okviru tematskega programa o migracijah in azilu. Poleg tega so predstavljeni rezultati pogosto nepopolni. Pri 18 revidiranih projektih (od 23 v vzorcu), ki so bili vključeni v Excelovo tabelo, so bili rezultati v celoti vključeni v treh primerih in delno v osmih, v preostalih sedmih pa sploh niso bili prikazani. Ti dejavniki spodkopavajo zanesljivost Excelove tabele in njeno uspešnost pri merjenju rezultatov in doseženega napredka.

50

Sodišče je ugotovilo, da so podatke o rezultatih tematskega programa o migracijah in azilu, navedene v letnih poročilih o dejavnostih, uslužbenci Komisije, zadolženi za projekt, zbirali na podlagi *ad hoc* zahtev in ne kot del stalnega in sistematičnega procesa zbiranja informacij. Obstoječe ureditve niso dale sistematičnega pregleda ukrepov, ki bi temeljil na nizu stabilnih in doslednih kazalnikov (v primeru tematskega programa o migracijah in azilu). Poleg tega ni bilo matrike za korelacijo ciljev in kazalnikov na vseh ravneh med projekti in letnim poročilom o dejavnostih. Pri sredstvih, porabljenih za politiko na področju zunanjih migracij, je šlo povečini za sredstva iz drugih instrumentov porabe EU in ne iz tematskega programa o migracijah in azilu. Vendar je letno poročilo o dejavnostih (GD za mednarodno sodelovanje in razvoj) v zvezi z migracijami zajemalo le izvajanje proračunskega poglavja, namenjenega tematskemu programu o migracijah in azilu, in ni vsebovalo informacij o poglavjih, ki zajemajo druge instrumente porabe. Drugi dokumenti, ki bi prikazovali konsolidirane rezultate za vse instrumente porabe, niso obstajali.

51

Izvajanje politike EU na področju zunanjih migracij je v različnem obsegu zajeto tudi v številnih drugih poročilih²⁰, v katerih so informacije o napredku, doseženem na področjih različnih politik, ki pa se ne osredotočajo posebej na pregled rezultatov, doseženih s sredstvi EU na tem področju.

Geografske in tematske prioritete je bilo težko preveriti

52

V globalnem pristopu k vprašanju migracij in mobilnosti so kot geografska prioriteta opredeljene države evropskega sosledstva. V okviru instrumenta za razvojno sodelovanje je bilo 465 milijonov EUR (od skupno 5,6 milijarde EUR za obdobje 2007–2013) namenjenih tematskim programom (vključno s tematskim programom o migracijah in azilu) v evropskem sosledstvu²¹.

20 Na primer v poročilu o izvajanju globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti, letnih poročilih o napredku držav v okviru evropske sosedске politike, poročilih EU o usklajenosti politik za razvoj, poročilih projektne skupine za Sredozemlje, poročilih o napredku v okviru akcijskega načrta za liberalizacijo vizumskega režima, letnih poročilih o priseljevanju in azilu (vključno z delovnimi dokumenti služb), vrednotenjih sporazumov EU o ponovnem sprejemu, poročilu Evropske migracijske mreže o opisni analizi učinkov stockholmskega programa 2010–2013 z naslovom *A Descriptive Analysis of the Impacts of the Stockholm Programme 2010–2013*, strateškem pregledu misije EUBAM Libija in polletnih posodobitvah v zvezi z ukrepanjem EU v zvezi z migracijskimi pritiski za Strateški odbor za priseljevanje, meje in azil pri Svetu.

21 Člen 38(4) Uredbe (ES) št. 1905/2006.

Izboljšati je treba koherentnost ciljev, ugotavljanje potreb partnerskih držav in instrumente za spremljanje

53

Pri reviziji je bilo težko oceniti, ali je bila poraba skladna s temi prioritetami, saj ni bilo mogoče ugotoviti skupnega zneska sredstev iz proračuna EU, porabljenih za financiranje ukrepov na področju zunanjih migracij v državah sosedstva. V **Prilogi II** so povzeti pogodbeni zneski za porabo na področju migracij v obdobju 2007–2013, ki skupaj znašajo približno 1,4 milijarde EUR. Ti podatki, ki sta jih zagotovila GD za mednarodno sodelovanje in razvoj ter GD za sosedstvo in širitvena pogajanja, ne vsebujejo podrobnosti o dejanskih izplačilih.

54

Sodišče je te podatke analiziralo na podlagi Excelove tabele²² GD za mednarodno sodelovanje in razvoj, v kateri so konsolidirani vsi odhodki na tem področju. V tej tabeli so zajeti vsi odhodki, ki so nastali od leta 2001. Za obdobje 2007–2013 so evidentirani zneski iz sedmih instrumentov porabe EU²³. Vendar so bili podatki nepopolni, saj se podatki za posamezna področja porabe, razen za tematski program o migracijah in azilu, od leta 2012 niso redno posodabljali. Pet pogodb (v skupni vrednosti 22,8 milijona EUR) od 23 iz revidiranega vzorca ni bilo vključenih v Excelovo tabelo.

55

Podatki v Excelovi tabeli so vzeti iz finančnega informacijskega sistema CRIS (skupni informacijski sistem Relex), ki ga je Komisija uvedla leta 2002, da bi olajšala upravljanje zunanjih ukrepov. CRIS je glavni referenčni informacijski sistem za upravljanje in dokumentiranje zunanjih ukrepov. Sodišče je v svojem posebnem poročilu o sistemu CRIS²⁴ iz leta 2012 ugotovilo nekatere slabosti sistema, ki so nastale zlasti zato, ker podatkovne kode sistema niso bile ustrezno opredeljene. Zato je konsolidacija podatkov v sistemu CRIS postala zelo zapletena in dovzetna za napake, tako da je iz sistema nemogoče z lahkoto dobiti združene podatke o zunanji pomoči po državah upravičenkah, instrumentu porabe EU ali politiki.

22 Ta Excelova tabela ni bila namenjena poročanju o projektnih odhodkih v realnem času.

23 Tematski program o migracijah in azilu, instrument razvojnega sodelovanja (brez tematskega programa o migracijah in azilu), Evropski razvojni sklad, evropski instrument sosedstva in partnerstva, evropski instrument za demokracijo in človekove pravice, instrument za stabilnost in instrument za predpristopno pomoč.

24 Posebno poročilo št. 5/2012 – Skupni informacijski sistem RELEX (CRIS) (<http://eca.europa.eu>).

56

Komisija za razvrščanje pogodb po sektorju dejavnosti uporablja kode, ki jih je opredelil OECD²⁵. Vendar na področju javne razvojne pomoči ne obstajajo posebne kode za migracije. Zato je dodeljevanje kod posameznim pogodbam stvar presoje upravljavcev programov, ki izbirajo med obstoječimi kodami. Uporabljene kode tako morda ne ustrezajo posameznim sektorjem. To je veljalo za določeno število pogodb, ki jih je revidiralo Sodišče (glej **okvir 4**). Ta način obdelave je onemogočal kakršno koli relevantno analizo geografsko ali tematsko razčlenjenih odhodkov in ni dopuščal celovitega pregleda ravni porabe.

25 Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj – Odbor za razvojno pomoč.

Okvir 4

Primeri neustreznega dodeljevanja kod za porabo na področju zunanjih migracij

Nabavi 54 vozil s štirikolesnim pogonom za ukrajinsko obmejno policijo je bila dodeljena koda 15110 (javni sektor in politika upravnega poslovanja), lahko pa bi ji bila dodeljena tudi koda 15130 (podpora institucijam za podpiranje reforme varnostnih sistemov). Projektu z naslovom Podpiranje ustvarjanja dejavnosti in zaposlovanja v Magrebu – migracija v podporo lokalnemu razvoju je bila dodeljena koda 15150 (demokratska udeležba in družba) in ne koda 13010 (zaposlovanje in politika upravnega poslovanja). Nobena od teh dveh kod ni primerna za projekte na področju migracij in jih ne opredeljuje kot take.

Za projekte na področju migracij, ki ne izpolnjujejo meril OECD, po katerih bi se uvrstili med javne projekte razvojne pomoči, ne obstaja nobena koda, na kar je Parlament²⁶ opozoril leta 2011. Kljub temu jim je Komisija včasih po pomoti dodelila kode, kot je bilo pri projektih *Saharamed* in *Seahorse Mediterraneo*²⁷, ki vključujeta nekaj pomembnih dejavnosti, ki ne izpolnjujejo meril OECD.

26 Resolucija Evropskega parlamenta z dne 8. junija 2011 o Uredbi (ES) št. 1905/2006 o vzpostavitvi instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja: pridobljene izkušnje in obeti za prihodnost.

27 To je bilo ugotovljeno v okviru vmesnega pregleda tematskega programa o migracijah in azilu leta 2010, v katerem so bili preučeni *Seahorse Atlantic* in drugi projekti ter je bilo ugotovljeno, da več projektom tematskega programa o migracijah in azilu niso bile dodeljene kode.

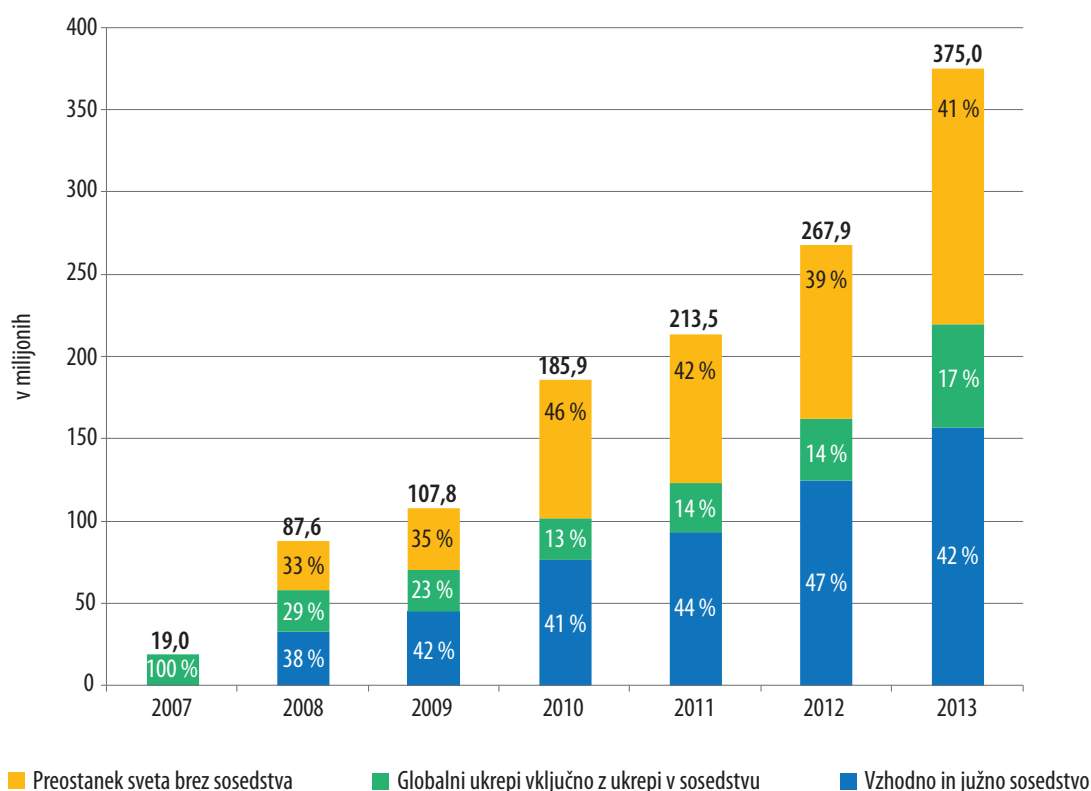
Izboljšati je treba koherentnost ciljev, ugotavljanje potreb partnerskih držav in instrumente za spremljanje

57

Preučili smo, koliko sredstev tematskega programa o migracijah in azilu je bilo porabljenih za evropsko sosedstvo, ki je bilo prva prioriteta globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti (glej odstavek 9). Geografska porazdelitev odhodkov je prikazana na **sliki 3** spodaj. Vendar je to samo ocena, saj nekatere pogodbe zajemajo več kot eno državo ali regijo (npr. globalni ukrepi lahko veljajo tudi za države sosedstva). Analiza kaže, da je bila približno polovica sredstev namenjenih drugim območjem, kljub temu da je bil znaten del pogodb sklenjenih za države sosedstva. V obdobju 2007–2013 je bilo 42 % (oziroma 59 %, če se upoštevajo tudi globalni ukrepi) skupnih pogodbenih zneskov dodeljenih za vzhodno in južno sosedstvo, ki ga ni mogoče upravičeno opredeliti kot geografsko zelo prednostnega. To bi lahko celo imeli za nezadostno koncentracijo razpoložljivih sredstev za spopadanje z vse večjo nestabilnostjo na področju migracij.

Slika 3

Skupna geografska porazdelitev pogodb v okviru tematskega programa o migracijah in azilu v obdobju 2007–2013



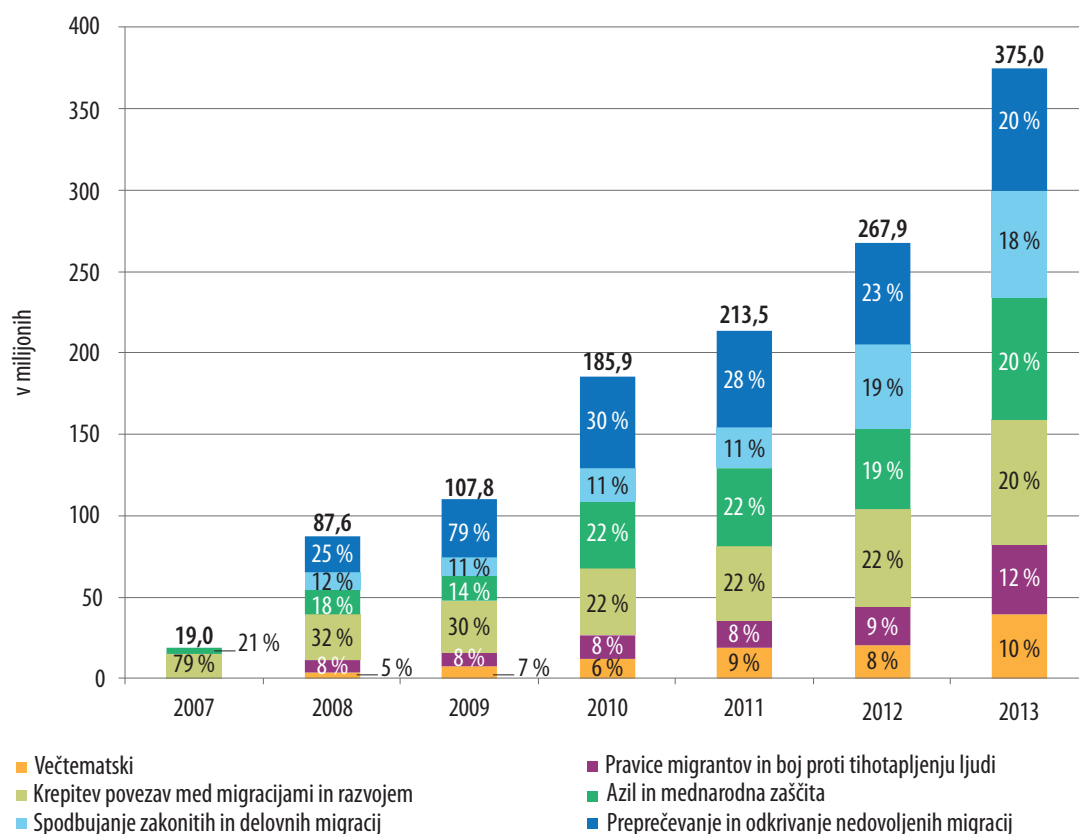
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov, ki jih je zagotovila Komisija.

58

Težko je tudi kvantificirati porazdelitev sredstev med različnimi tematskimi področji, saj nekateri ukrepi spadajo pod več tem. Skupni odhodki za tematski program o migracijah in azilu za obdobje 2007–2013 so prikazani na **sliki 4**.

Slika 4

Skupna tematska porazdelitev pogodb v okviru tematskega programa o migracijah in azilu v obdobju 2007–2013



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov, ki jih je zagotovila Komisija.

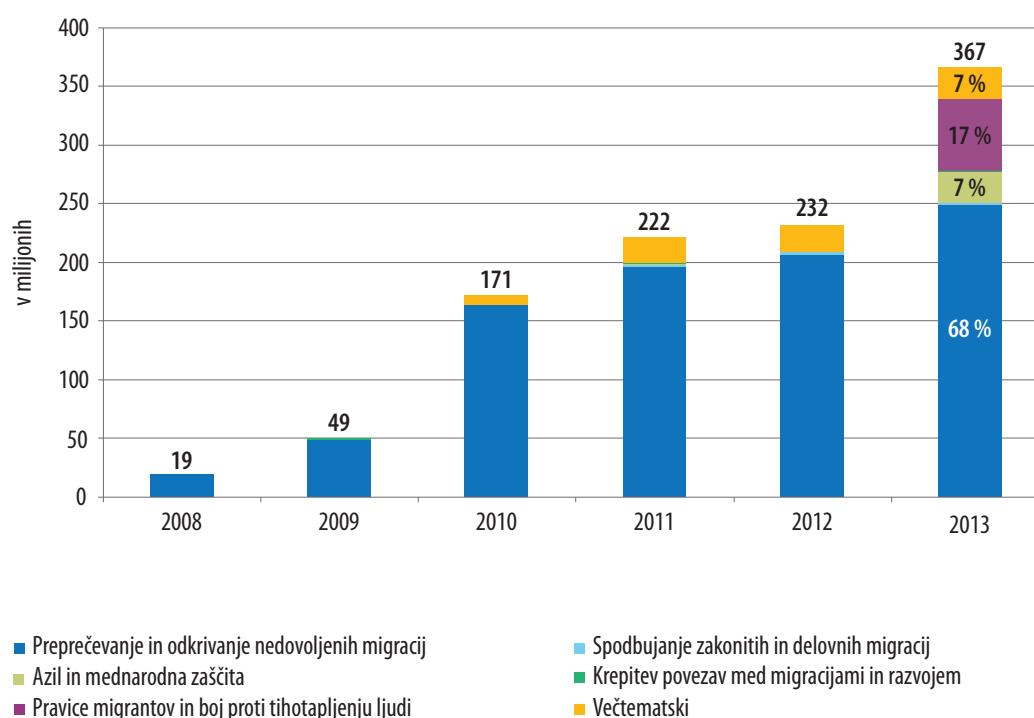
Izboljšati je treba koherentnost ciljev, ugotavljanje potreb partnerskih držav in instrumente za spremljanje

59

Podobna analiza pogodb, podpisanih v okviru evropskega instrumenta sosedstva za obdobje 2008–2013, je dala rezultate na **sliki 5**.

Slika 5

Skupna tematska porazdelitev pogodb v okviru evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva v obdobju 2008–2013



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov, ki jih je zagotovila Komisija.

Izboljšati je treba koherentnost ciljev, ugotavljanje potreb partnerskih držav in instrumente za spremljanje

32

60

Ti tabeli skupaj kažeta, da sta dva glavna instrumenta porabe EU na področju zunanjih migracij, tj. tematski program o migracijah in azilu ter evropski instrument sosedstva in partnerstva, večino svojih dejavnosti osredotočala na preprečevanje ali odkrivanje nedovoljenega priseljevanja (vključno z nadzorom meja). Ta prevlada varnosti in nadzora meja v evropski porabi na področju migracij postavlja na stranski tir druge cilje, poudarjene v globalnem pristopu, kot sta razvoj povezave med migracijami in razvojem ter poudarek organizacije uspešnega upravljanja migracij v partnerstvu s tretjimi državami, ki bi odražalo gospodarske potrebe držav gostiteljic, razvojne potrebe izvornih držav in pravice migrantov.

Porazdeljenost intervencij po obširnem geografskem območju

61

Poraba EU na področju zunanjih migracij je zajela širok nabor ciljev, instrumentov in geografskih območij. To bi lahko omejilo njeno uspešnost.

62

Viri, namenjeni za pomoč tretjim državam, so bili veliko premajhni glede na potrebo po njihovem hitrem povečanju zaradi velikega povečanja nedovoljenega priseljevanja na sredozemskem območju, zlasti od leta 2013. V mnogih državah so projekti spadali v serijo tematskih prioritet, zaradi česar v nobeni državi ni bila skoncentrirana kritična masa finančnih virov. Tematski program o migracijah in azilu je tako zajemal veliko geografsko območje ter širok nabor intervencij, katerih narava in obseg sta se močno razlikovala. Področje ukrepanja tematskega programa o migracijah in azilu in velikopoteznost njegovih ciljev nista bila skladna z omejenostjo razpoložljivih sredstev, zato so bili projekti preveč razpršeni, da bi dosegli kritično maso, ki je potrebna za bistvene rezultate v posameznih državah. To je omejilo sposobnost EU, da bi zagotovila dejanski spodbujevalni učinek svojih intervencij v tretjih državah ali razvila uspešno sodelovanje s tretjimi državami na področju migracij. Kadar so sredstva skromna, jih je treba dodeljevati za prioritete, pri katerih je možnost za doseganje dodane vrednosti največja.

Izboljšati je treba koherentnost ciljev, ugotavljanje potreb partnerskih držav in instrumente za spremljanje

63

Enako je bilo ugotovljeno v strateškem dokumentu tematskega programa o migracijah in azilu za obdobje 2011–2013, v katerem je bilo navedeno, da zaradi velikega geografskega območja uporabe in širokega nabora ciljev ter omejenosti razpoložljivih sredstev prihaja do tega, da se ne doseže kritična masa, kar bistveno zmanjšuje učinek programa v zadevnih državah in EU preprečuje, da bi tovrstno financiranje uporabila kot dejansko spodbudo v okviru sodelovanja s tretjimi državami ter uspešno pritegnila vlade teh držav k sodelovanju na tem področju.

64

To je razvidno tudi iz projekta, ki ga je revidiralo Sodišče, in sicer skupne pobude EU in ZN za migracije za razvoj. Cilj pobude je bil okrepiti pozitivni učinek migracij in razvoja s podpiranjem in pritegovanjem malih akterjev ter razširjanjem globalnih najboljših praks. Čeprav se zavedamo, da je bil to pilotni program, smo prišli do podobnih zaključkov, kot jih je prikazala Komisija v svojem ovrednotenju te pobude, v katerem je kritizirala njeno pomanjkanje tematske in geografske osredotočenosti. Zaradi zahteve po globalnem programu in dodelitve 50 % sredstev državam, ki spadajo v okvir evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva (države evropskega sosedstva), 50 % pa državam, ki spadajo v okvir instrumenta razvojnega sodelovanja, v nobeni od držav ali regij ni bila dosežena kritična masa projektov.

65

Glede na majhna sredstva, ki so na voljo za spopadanje z vse večjimi izzivi migracij, ukrepanju EU zaradi pomanjkanja jasno začrtanih in kvantificiranih prioritet grozi prekomerna razpršenost.

Na uspešnost porabe EU za zunanje migracije (tematski program o migracijah in azilu ter evropski instrument sosedstva in partnerstva) v državah južnega Sredozemlja in vzhodnega partnerstva so vplivale slabosti

66

Sodišče je preučilo uspešnost porabe EU in natančneje to, ali so bili projekti dobro zasnovani, ali so se merili rezultati, ali je izvajanje potekalo v okviru predvidenih rokov in ali so bili doseženi načrtovani rezultati. Pri tem je Sodišče analiziralo izbrane projekte in vso razpoložljivo dokumentacijo v zvezi s spremljanjem in vrednotenjem. Čeprav je ugotovilo številne slabosti, je našlo tudi nekaj dobrih praks.

Zaradi pomanjkljivosti pri operativnih ciljih in kazalnikih rezultatov je bilo težko oceniti uspešnost projektov

67

Da bi izmerili rezultate projekta, kvantificirali dosežen napredek in ugotovili, koliko so rezultati skladni s prvotnimi cilji, je treba določiti operativne cilje ter opredeliti izloške in izide na podlagi izhodiščnih in ciljnih vrednosti (glej **glosar**).

68

Sodišče je ugotovilo, da so bili cilji projektov pogosto zastavljeni splošno, zaradi česar je bilo zlasti težko oceniti rezultate v primerjavi z določenimi cilji (glej **okvir 5**). Kazalniki rezultatov pogosto niso odražali doseganja ciljev in so bili v resnici kazalniki izločkov. Le redki revidirani projekti so imeli kazalnike, ki bi zajemali bistvene izhodiščne ali ciljne vrednosti za merjenje napredka, ki je bil rezultat izvajanja projekta.

Na uspešnost porabe EU za zunanje migracije (tematski program o migracijah in azilu ter evropski instrument sosedstva in partnerstva) v državah južnega Sredozemlja in vzhodnega partnerstva so vplivale slabosti

Okvir 5

Primer težko merljivih rezultatov

Projekt za zagotavljanje boljše zaščite priseljencev ter krepitev zmogljivosti za upravljanje mešanih migracijskih tokov²⁸ v Alžiriji je imel tri posebne cilje:

1. utrditi zakonske zmogljivosti in postopke na področju migracij in azila za upravljanje mešanih migracijskih tokov ter iskanje trajnostnih rešitev;
2. prispevati k razvoju zaščite in humanitarne pomoči za migrante in prosilce za azil, zlasti tiste iz ranljivih skupin;
3. okrepiti ozaveščenost in izobraziti civilno družbo glede vprašanj v zvezi z mešanimi migracijskimi tokovi.
 - (i) Ti cilji niso bili specifični (v skladu z opredelitvijo ciljev SMART), saj so bili povezani z ukrepi, ki so bili preveč ohlapni ali preveč splošni, da bi jih bilo mogoče kvantificirati. V pogodbi prav tako ni bila določena dejanska metoda za merjenje doseganja ciljev. Doseganje prvega in tretjega cilja naj bi se na primer merilo s študijami, ki jih objavijo organizacije, in časopisnimi članki o kakršnem koli napredku, ugotovljenem na področju, ki ga zajema projekt.
 - (ii) Obstajalo je le malo kazalnikov za merjenje uspešnosti, ki celo takrat, ko bi jih bilo mogoče kvantificirati, niso bili kvantificirani ter niso vsebovali izhodiščnih ali ciljnih vrednosti. Ena od načrtovanih dejavnosti je na primer bila prostovoljno vračanje beguncev (npr. v Nigerijo) s pomočjo enega od italijanskih sindikatov. Navedena ni bila nobena ocena števila pričakovanih vrnitev, poleg tega pa ni bilo analizirano, ali je bila izvorna država pripravljena sprejeti migrante povratnike. Prav tako niso bile navedene nobene podrobnosti o relevantnih in zanesljivih informacijah, ki bi jih bilo treba zbrati za merjenje rezultatov. V teh razmerah ni bilo mogoče oceniti, koliko je projekt prispeval k izboljšanju obstoječih razmer.
 - (iii) Pri tretjem cilju je bilo mogoče opaziti enake slabosti. Izvajanje je temeljilo na organizaciji dejavnosti za ozaveščanje civilne družbe ter medinstitucionalnem dialogu. S tem povezani kazalnik je bil opredeljen kot raven ozaveščenosti javnosti o posebnih potrebah oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito. Ti pojmi so preveč ohlapni, da bi jih bilo mogoče ovrednotiti.

²⁸ Izraz „mešane migracije“ se nanaša na kompleksna gibanja prebivalstva, v okviru katerih ljudje sledijo istim putem in uporabljajo iste načine prevoza, vendar imajo različne profile in potujejo iz različnih razlogov (Mednarodna organizacija za migracije).

Na uspešnost porabe EU za zunanje migracije (tematski program o migracijah in azilu ter evropski instrument sosedstva in partnerstva) v državah južnega Sredozemlja in vzhodnega partnerstva so vplivale slabosti

69

Tematski program o migracijah in azilu je bil uveden zaradi povečanja zmogljivosti izvornih in tranzitnih držav (glej **okvir 6**). Program je podpiral pobude za sodelovanje in spodbujal tretje države k izmenjavi izkušenj in delovnih metod. V okviru projektov tega tematskega programa so se praviloma financirale raziskave, svetovalci, študijski obiski v države članice EU, kampanje za ozaveščanje itd. Zato so ti projekti velikokrat vključevali cilje in dejavnosti, katerih učinek na migracije je bilo težko oceniti ali ga je bilo mogoče oceniti samo na dolg rok.

Okvir 6

Primer krepitev zmogljivosti z dolgoročnimi rezultati

Projekti za krepitev delovnih migracij so Moldaviji pomagali pri sklenitvi dvostranskih sporazumov na področju dela in socialne varnosti z več državami članicami EU in tretjimi državami ter pri začetku pogajanj o medvladnih sporazumih o migracijah zdravstvenih delavcev.

Dejavniki, ki zavirajo uspešnost

70

Ugotovili smo, da je osem projektov doseglo načrtovane rezultate. Pri trinajstih drugih so bili načrtovani rezultati delno doseženi. Ti so se pogosto nanašali na cilje projektov, ki so bili preširoki in težko merljivi. En projekt ni dosegel rezultatov, vendar še ni bil končan, za drugega pa je bilo še prezgodaj za oceno, ali so bili rezultati doseženi. Pri majhnem številu projektov je politična nestabilnost škodila njihovi uspešnosti. In končno, zdi se, da je bilo nekaj projektov usmerjenih bolj v interese držav članic, kar je omejilo njihov učinek v partnerskih državah (glej **okvir 7**).

Na uspešnost porabe EU za zunanje migracije (tematski program o migracijah in azilu ter evropski instrument sosedstva in partnerstva) v državah južnega Sredozemlja in vzhodnega partnerstva so vplivale slabosti

Okvir 7

Primer delno uspešnega projekta

Seahorse Mediterraneo

Namen tega projekta je bil okrepiti zmogljivost severnoafriških vlad z izboljšanjem varovanja meja, da bi se bolje spopadale z nedovoljenim priseljevanjem in trgovino z ljudmi. Cilj je bil oblikovati sredozemsko mrežo (*Seahorse*), ki bi omogočala hitro in zanesljivo izmenjavo informacij o nedovoljenem priseljevanju prek morja z uporabo kontaktnih točk v ustreznih afriških državah. Projekt *Seahorse Mediterraneo* je zaradi svoje vloge pri razvoju evropskega sistema varovanja meja in pri sistemu izmenjave informacij EUROSUR strateško pomemben za EU²⁹. Prvo leto po začetku projekta je bilo le malo doseženega. Čeprav so bile uvedene nekatere dejavnosti (usposabljanje, srečanja strokovnih delovnih skupin in prva nacionalna kontaktna točka), se je mreži pridružila le Libija, kjer je izvajanje projekta močno ogrožalo prevladujoče ozračje negotovosti in nestabilnosti. Sprejetje Libije je bilo v nasprotju s stališčem Komisije, ki je želela, da bi se izognili politično nestabilnim državam. Alžirski organi so potrdili, da so imeli zadržke glede sodelovanja, saj so spodbude šibke, zahteve glede varnosti pa preveč obremenjujoče.

29 Kot je poudaril Svet za zunanje zadeve dne 18. novembra 2013 – dokument Sveta št. 16364/13 z dne 18. in 19. novembra 2013.

71

Upoštevanje ozadja in zapletenost vprašanj v zvezi z migracijami smo odkrili nekaj zamud pri izvajanju projektov. Sodišče je preučilo, v kolikšni meri so bili izbrani projekti izvedeni pravočasno in so prinesli rezultate v predvidenem časovnem okviru. Devet projektov je bilo izvedenih v načrtovanih rokih, pet jih je bilo izvedenih z zamudo, manjšo od 12 mesecev, pri petih pa je bila zamuda daljša od 12 mesecev. V času revizije so se štirje projekti še izvajali.

Na uspešnost porabe EU za zunanje migracije (tematski program o migracijah in azilu ter evropski instrument sosedstva in partnerstva) v državah južnega Sredozemlja in vzhodnega partnerstva so vplivale slabosti

72

Delen uspeh je bil v nekaterih primerih posledica politične nestabilnosti. Projekt SaharaMed je bil uveden leta 2010 ob velikih migracijskih tokovih, ki so vodili do Libije in čez Sredozemlje do Italije. Izvajanje se je začelo pred revolucijo leta 2011 v Libiji in je bilo nato spremenjeno, da bi se upoštevale nove razmere po revoluciji. Cilji projekta so bili opredeljeni na splošno: izboljšati ali konsolidirati vire za boj proti nedovoljenemu priseljevanju, preprečevati in prestrezati nedovoljeno priseljevanje v sredozemskih obalnih vodah, preiskovati in preganjati nezakonito trgovino, zlasti trgovino z ljudmi, ter učinkovito upravljati ne le obravnavo migrantov, prijetih v skladu z mednarodnimi pravili, temveč tudi operacije iskanja in reševanja. Politična nestabilnost v državi in slabosti pri upravljanju projekta so povzročile 12-mesečno začasno ustavitev leta 2011, ki so ji sledili 12-mesečno podaljšanje, sedemmesečna začasna ustavitev leta 2014 in izguba dela naložbe. Od skupaj 10 milijonov EUR so bili v okviru projekta porabljeni samo 3 milijoni EUR, čeprav je glede na finančno poročilo, ki je bilo na voljo v času revizije, Komisija ob začetku izvajanja izvedla predplačilo v višini 5,8 milijona EUR. Zaradi težkih razmer nekatere storitve v podporo reševalnim operacijam in boju proti trgovini z ljudmi na morju, kot je zagotovitev reševalnih vozil ali popravilo v vojni poškodovanih plovil, v času revizije niso bile zagotovljene.

73

V prejšnjih odstavkih je opisanih več slabosti, ki vplivajo na uspešnost projekta. Sodišče je odkrilo tudi nekaj primerov ustrezne obravnave teh slabosti, ki je pozitivno vplivala na uspešnost teh projektov.

Okvir 8

Primer dobre prakse

Eden od takšnih primerov je projekt spodbujanja spoštovanja pravic podsaharskih migrantov v Maroku. Namen tega projekta (2 milijona EUR), ki se je pričel januarja 2013 in še poteka, je prispevati k spodbujanju spoštovanja pravic podsaharskih migrantov v provincah okoli Rabata, Tangerja in Casablance. Projekt je bil dobro zasnovan in je upošteval lokalne potrebe, zanj pa je bilo določeno omejeno število operativnih ciljev (npr. izboljšati način sprejema migrantov in zmanjšati tveganje splošne izključitve), konkretni pričakovani rezultati (npr. približno 4 500 izjemno ranljivih migrantov je bilo nameščenih v treh vzorčnih sprejemnih centrih, institucionalni partnerji pa so priznavali in spoštovali pravice migrantov) ter kazalniki, ki se jih da kvantificirati, skupaj z viri in načini za njihovo preverjanje.

Zagotovljeno je bilo podrobno poročanje na podlagi preverljivih dejstev, ki so jasno kazali, da se cilji postopoma dosegajo (v času revizije je bilo prezgodaj, da bi analizirali splošni učinek ali izide projekta). Projekt poteka v tesnem sodelovanju z drugimi donatorskimi pobudami in ob dejavnih prizadevanjih za vključitev vlade in lokalnih organov. Delegacija EU je dobro obveščena in zagotavlja sprotno spremljanje.

Na uspešnost porabe EU za zunanje migracije (tematski program o migracijah in azilu ter evropski instrument sosedstva in partnerstva) v državah južnega Sredozemlja in vzhodnega partnerstva so vplivale slabosti

Vprašanja v zvezi z uspešnostjo na treh ključnih področjih

74

V naslednjih oddelkih je obravnavana uspešnost na treh ključnih področjih:

- povezava med migracijami in razvojem (pozitiven učinek migracij na razvoj), kar je ena od prioritet EU,
- podporni ukrepi za vračanje in ponovni sprejem,
- varstvo človekovih pravic, ki je horizontalni cilj, za katerega si je treba prizadevati v vseh projektih.

Povezava med migracijami in razvojem

75

Povezava med migracijami in razvojem je ena od štirih prioritet globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti (glej odstavek 7). Zelo splošno je zajeta tudi v uredbi o vzpostavitvi instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja: „z doseganjem čim večjega razvojnega učinka povečane regionalne in globalne mobilnosti ljudi, zlasti dobro upravljanih delovnih migracij [...], z izboljšanjem splošnega razumevanja povezave med migracijami in razvojem“. Je eden od ključnih ukrepov četrtega stebra Evropske agende o migracijah, ki jo je Komisija objavila maja 2015, t. i. nove politike na področju zakonitih migracij.

76

Vodilni projekt tematskega programa na tem področju je bila skupna pobuda za migracije in razvoj, ki je imela proračun v višini 15 milijonov EUR in se je izvajala s Programom Združenih narodov za razvoj. Splošni cilj pobude je bil prispevati h krepitvi pozitivnih učinkov migracij z vključevanjem malih akterjev in razširjanjem globalnih najboljših praks. Zastavljeni so bili trije posebni cilji:

- (a) povečati zmogljivosti malih akterjev, da bodo uspešnejši pri zasnovi in izvedenju svojih pobud v zvezi z migracijami in razvojem;
- (b) spodbujati mreženje in izmenjavo znanj med praktiki na področju migracij in razvoja;
- (c) oblikovati priporočila za prakse in oblikovalce politik ter jih razširjati na nacionalni in mednarodni ravni.

Na uspešnost porabe EU za zunanje migracije (tematski program o migracijah in azilu ter evropski instrument sosedstva in partnerstva) v državah južnega Sredozemlja in vzhodnega partnerstva so vplivale slabosti

77

Da so ti cilji preveč ohlapni, da bi jih bilo mogoče ustrezno oceniti, je bilo ugotovljeno že pri zunanjem vrednotenju leta 2011³⁰, v okviru katerega je bilo poudarjeno, da je mogoče vse ugotovljene rezultate obravnavati kot skladne s cilji. Usmerjevalni odbor skupne pobude za migracije in razvoj ni obravnaval zaključkov vrednotenja.

78

Splošno uspešnost in rezultate skupne pobude naj bi merili s kazalniki, kot so število usposabljanj, izvedenih na področju krepitev zmogljivosti, pogostost komunikacij ali raven udeležbe v spletnih razpravah, število prenosov s spleta, ustvarjena in razširjena vsebina, število obiskovalcev virtualnega sejma ter priročnik o najboljših praksah na področju migracij in razvoja. Ti kazalniki niso jasno prikazovali, kako bi bilo mogoče povečati pozitivni učinek migracij na razvoj ali katere kvalitativne in kvantitativne rezultate bi bilo mogoče doseči.

79

Glavni dosežki skupne pobude so bili priprava in objava javnega razpisa za 55 malih projektov, ki naj bi se izvajali v 16 državah, vključitev organizacij diaspore, ki obstajajo v 27 državah članicah, ter priročnik najboljših praks, kodificiran in oblikovan na podlagi rezultatov projekta. Pobuda je tudi omogočila mreženje in izmenjavo znanj med praktiki na področju migracij in razvoja. Poleg tega je pritegnila veliko pozornost mednarodnih forumov, npr. letnega svetovnega foruma za migracije in razvoj (*Global Forum for Migration and Development*).

80

Sodišče je preučilo vzorec projektov, ki so se po javnem razpisu začeli izvajati v okviru pilotne pobude. Rezultati so bili mešani: cilji so bili pogosto preveč velikopotezni ali pa je bila povezava med migracijami in razvojem nejasna, poleg tega pa niso bili vsi projekti trajnostni. V enem od projektov v Maroku so ženske iz regije z visoko stopnjo izseljevanja ustanovile zadrage in uvedle trajnostne dejavnosti, ki prinašajo dohodek (npr. prodaja začimb, vodenje slaščičarne), ter usvojile osnovne veščine branja in pisanja. V ustanovitev zadrug naj bi bila tesno in dejavno vključena maroška diaspora v Italiji. Zadrage so bile sicer ustanovljene, vendar maroška diaspora v Italiji pri tem ni veliko sodelovala.

30 Poročilo o vrednotenju skupne pobude Evropske komisije in Združenih narodov za migracije in razvoj z naslovom *Evaluation of the EC/UN Joint Migration and Development Initiative*, IBF International Consulting, 2011.

Na uspešnost porabe EU za zunanje migracije (tematski program o migracijah in azilu ter evropski instrument sosedstva in partnerstva) v državah južnega Sredozemlja in vzhodnega partnerstva so vplivale slabosti

81

Učinek in sposobnost preživetja preučenih projektov sta bila majhna, projekti pa so se nanašali na razvoj in ne na migracije. Pri projektih, obiskanih v Maroku, Gruziji in Alžiriji, so sodelovali udeleženci na zelo lokalni ravni, projekti pa so bili pomembni za zelo malo ljudi. Ker je bil splošni cilj skupne pobude za migracije in razvoj odkriti najboljše prakse, je bil učinek obsežnega razširjanja neizogibno omejen.

Podporni ukrepi za vračanje in ponovni sprejem: majhen učinek in neenaka podpora tretjih držav

82

Politika EU glede ponovnega sprejema migrantov z neurejenim statusom je bila uvedena leta 1999 z amsterdamsko pogodbo, s katero je Unija dobila pooblastila za pogajanja o sporazumih o ponovnem sprejemu s tretjimi državami in njihovo sklepanje. Ti sporazumi imajo obliko sporazumov o sodelovanju, ki izvorni ali tranzitni državi olajšajo izdajo prepustnice za državljane tretjih držav, ki nimajo potnih listov in so v postopku odstranitve. Politika je bila formalizirana v direktivi o vračanju iz leta 2008³¹.

83

EU je sklenila 17 sporazumov o ponovnem sprejemu, vključno s petimi sporazumi z državami sosedstva. Poleg tega je več držav članic podpisalo dvostranske sporazume s tretjimi državami. Gruzija je na primer sklenila sporazum o ponovnem sprejemu z Evropsko unijo in več dvostranskih sporazumov o ponovnem sprejemu z državami članicami.

84

Programi porabe EU za vračanje in ponovni sprejem so zagotavljali storitve za migrante, ki jih čaka prostovoljno ali prisilno vračanje. Zagotovljena sta bila pomoč pri poklicni integraciji, poklicnem usposabljanju in ustanavljanju podjetij ter zdravstveno varstvo. Programi so pomagali tudi javnim upravam pri obravnavi povratnikov in ponovno sprejetih migrantov, in sicer s študijami, izmenjavami in pomočjo pri organizaciji kampanj za ozaveščanje o tveganjih nedovoljenega priseljevanja in trgovine z ljudmi.

31 Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL L 348, 24.12.2008, str. 98).

Na uspešnost porabe EU za zunanje migracije (tematski program o migracijah in azilu ter evropski instrument sosedstva in partnerstva) v državah južnega Sredozemlja in vzhodnega partnerstva so vplivale slabosti

85

Od 23 projektov, ki jih je pregledalo Sodišče, se jih je pet nanašalo na ponoven sprejem, njihova skupna vrednost pa je znašala 20,5 milijona EUR. Ta znesek je bil razdeljen med evropskim instrumentom sosedstva in partnerstva (16,31 milijona EUR) ter tematskim programom o migracijah in azilu (4,19 milijona EUR). Projekti so bili pogosto dokaj majhni, njihovi rezultati in uspešnost (glej **okvir 9**) pa skromni.

Okvir 9

Projekt ponovnega sprejema v Gruziji

Podpora za gruzijske migrante povratnike/repatriirane migrante in izvajanje sporazumov o ponovnem sprejemu, ki jih je EU sklenila z Gruzijo

Namen tega projekta (v vrednosti 3 milijonov EUR) je bil okrepiti zmogljivost vlade pri upravljanju migrantov povratnikov/repatriiranih migrantov, pomagati pri ekonomski in socialni reintegraciji gruzijskih državljanov ter zasnovati kampanjo obveščanja.

Projekt je prispeval k razvoju nacionalne strategije in zakonodaje o migracijah. Za pomoč pri reintegraciji povratnikov sta bila ustanovljena dva centra za poklicno svetovanje in zaposlovanje. Vendar v času revizije ni bilo gotovo, da bosta ta centra po zaključku projekta še naprej delovala, saj naj bi nadaljnje financiranje zagotavljala EU preko Mednarodne organizacije za migracije in ne lokalni viri.

Po načrtih naj bi službo za posredovanje zaposlitve uporabljalo 700 oseb. Na koncu je pomagala 423 osebam, od katerih jih je 119 našlo zaposlitev. Ob zaključku projekta jih je bilo po ocenah še vedno zaposlenih 83.

Končni ukrep je bil zagotoviti začasno nastanitev 180 osebam, vendar jo je dobilo samo 13 oseb.

Pomoč pri vzpostavitvi uspešnega sistema za upravljanje ponovnega sprejema v treh kavkaških državah

Namen tega projekta (v vrednosti 1,5 milijona EUR) je bil pomagati pri vzpostavitvi uspešnega sistema za upravljanje ponovnega sprejema v Armeniji, Azerbajdžanu in Gruziji. 20 % stroškov projekta so krile države članice EU. Projektne dejavnosti so vključevale program za krepitev zmogljivosti in študijske obiske v več državah članicah EU (obiskov se je udeležilo devet uslužbencev), 110 državljanov drugih držav, ki so prebivali v Gruziji, pa je prejelo pomoč pri prostovoljni repatriaciji. V okviru projekta je bil vzpostavljen spletni elektronski sistem za upravljanje primerov ponovnega sprejema, v katerega lahko države članice vnesejo in v njem obdelujejo vloge za ponovni sprejem. Leta 2014 se je v sistem vključilo več držav članic, vendar je bilo še prezgodaj, da bi kvantificirali morebitno posledično povečanje učinkovitosti.

Na uspešnost porabe EU za zunanje migracije (tematski program o migracijah in azilu ter evropski instrument sosedstva in partnerstva) v državah južnega Sredozemlja in vzhodnega partnerstva so vplivale slabosti

86

Dosežki revidiranih projektov so bili majhni, ker:

- (a) nekatere partnerske države napačno menijo, da je politika ponovnega sprejema del varnostne politike EU. Pogosto se jo razume kot recipročen pogoj za lažjo vizumsko ureditev za vzhodne države ali za trgovinske sporazume z južnimi vlada;
- (b) države članice migrantov, ki živijo v EU, ne pripravijo uspešno na njihov povratek domov³²;
- (c) veliko migrantov, ki so se vrnil, ni seznanjenih s tem, da jim je na voljo pomoč za ponovni sprejem, težave z reintegracijo, ki jih morda imajo, pa vodijo do visokih stopenj ponovnega izseljevanja³³.

Varstvo človekovih pravic: vključeno v projekte, vendar ne vedno uspešno uveljavljeno

87

Zaveza spoštovanju človekovih pravic je bila izražena v številnih dokumentih, med drugim v sporočilu Komisije po arabski pomladi³⁴. V svojem prvem poročilu o izvajanju globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti je Komisija poudarila, da je oblikovanje partnerstev za mobilnost odvisno od boljše uravnoteženosti tematskih prioritet. Več pozornosti bi bilo treba posvečati zlasti področjem „zakonitega priseljevanje, zaščite beguncev in človekovih pravic“³⁵. Svet je pri sprejetju poročila ponovno poudaril te sklepe.

88

Sodišče je ugotovilo, da večina revidiranih projektov v svojih ciljih posredno ali neposredno obravnava človekove pravice. Primera sta bila spodbujanje pravic migrantov v Maroku in Alžiriji ter gradnja sprejemnih centrov za migrante v skladu z mednarodnimi standardi v okviru ukrajinskega programa za ponovni sprejem. Toda če za primer vzamemo sprejemne centre v Ukrajini, v praksi ni bilo predvideno usposabljanje, ki bi organom, ki upravljajo centre, pomagalo spoštovati mednarodne standarde na področju človekovih pravic. Mednarodne organizacije in civilna družba so vedno znova kritizirale obravnavo migrantov, prosilcev za azil in beguncev v Ukrajini.

32 Picard, E. in Greco Tonegutti, R., *Study on the results of concrete migration and development projects financed from the Aeneas and TPMA programmes* (študija o rezultatih konkretnih projektov na področju migracij in razvoja, ki se financirajo v okviru programov Aeneas in TPMA), oktober 2014, http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/study-migration-and-development-20141031_en.pdf.

33 Po podatkih študije, ki jo je objavil observatorij CARIM-East, je 40 % povratnikov zaradi težav, ki jih imajo ob repatriaciji, odločenih, da se bodo ponovno izselili. Mirian Tukhashvili, *The demographic and economic framework of circular migration in Georgia* (demografski in ekonomski okvir krožnih migracij v Gruziji), CARIM-East, pojasnjevalni dokument 12/89.

34 COM(2011) 303 final z dne 25. maja 2011 z naslovom Nov odziv na spremembe v sosedstvu.

35 COM(2014) 96 final.

Na uspešnost porabe EU za zunanje migracije (tematski program o migracijah in azilu ter evropski instrument sosedstva in partnerstva) v državah južnega Sredozemlja in vzhodnega partnerstva so vplivale slabosti

89

Projekt SaharaMed, ki je prejel sredstva v višini 10 milijonov EUR, da bi izboljšal zmogljivosti za reševanje vprašanja nedovoljenega priseljevanja ter preprečevanje in prestrežanje priseljencev z neurejenim statusom v Sredozemlju, ni vključeval previdnostnih ukrepov za zagotavljanje spoštovanja pravic migrantov z dejavnostmi ali z nakupom opreme. V oceni tveganja ni bil upoštevan mehanizem za odzivanje na kršitve človekovih pravic. Ko je Evropski parlament konec leta 2012 pozval k vzpostavitvi uspešnih mehanizmov spremljanja za varstvo človekovih pravic³⁶, se je vodja projekta odzval tako, da je povabil eno od italijanskih nevladnih organizacij, naj razvije zmogljivost libijskih organov za zagotavljanje varstva človekovih pravic. V več poročilih so bile omenjene številne kršitve človekovih pravic v centrih za pridržanje, libijski organi pa so zavrnili pomoč nevladne organizacije kljub temu, da je bil sklenjen uradni sporazum³⁷. Sama nevladna organizacija je predlagala, da se projekt SaharaMed leta 2013 neha izvajati, zato je bil začasno ustavljen. Leta 2014 sta projekt dopolnila dva druga, ki sta se osredotočala na varstvo in spoštovanje človekovih pravic migrantov v Libiji³⁸.

36 Resolucija Evropskega parlamenta z dne 22. novembra 2012 o položaju migrantov v Libiji (2012/2879(RSP)).

37 <http://www.amnesty.org/en/news/libya-refugees-asylum-seekers-and-migrants-held-indefinitely-deplorable-conditions-2013-06-20>; <http://www.hrw.org/news/2014/06/22/libya-whipped-beaten-and-hung-trees>

38 Projekt varovanja ranljivih skupin prebivalstva v Libiji (5 milijonov EUR) in projekt na pravicah temelječe podpore azilnemu sistemu in upravljanju migracij v Libiji (10 milijonov EUR).

Težavno usklajevanje med veliko partnerji na različnih ravneh

90

Pri upravljanju migracijske politike so udeleženi številni partnerji v EU, državah članicah in tretjih državah. Pri njem sodeluje več direktorátov in oddelkov Komisije (vključno z GD za mednarodno sodelovanje in razvoj, GD za migracije in notranje zadeve, GD za širitev in v zadnjem času GD za sosedstvo in širitvena pogajanja ter Evropsko službo za zunanje delovanje) v partnerstvu z državami članicami in tretjimi državami, katerih pričakovanja se lahko razlikujejo.

Upravljanje je bilo zapleteno

91

Organizacijska shema za izvajanje migracijske politike v institucijah EU (glej **Prilogo V**) je bila kompleksna. Obstajale so slabosti v povezavah med glavnimi partnerji, in sicer med direktorati in oddelki Komisije ter med Komisijo v Bruslju in njenimi delegacijami.

92

Svet, Komisija in več delovnih skupin so večkrat izrazili potrebo po izboljšanju **notranjega usklajevanja med ključnimi oddelki Komisije**, zlasti med GD za mednarodno sodelovanje in razvoj ter GD za migracije in notranje zadeve, dvema glavnima partnerskima generalnima direktorátoma.

93

Kljub prizadevanjem Komisije za horizontalno upravljanje migracij po različnih področjih in oddelkih (razvojno sodelovanje, sosedstvo, širitev ter zunanje in notranje zadeve) ni obstajala izvedljiva strategija niti mehanizem za zagotovitev usklajevanja področij, sredstev ali generalnih direktorátov.

94

Financiranje globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti je pomembna sestavina njegovega uspešnega izvajanja. Države članice lahko neposredno prispevajo k njegovemu financiranju, zato je pomembno imeti uspešen mehanizem za usklajevanje. Vendar na ravni globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti ni bilo pregleda financiranja, v katerem bi bilo določeno zlasti, kdo kaj financira in kako se dodeljujejo sredstva.

Težavno usklajevanje med veliko partnerji na različnih ravneh

95

Sodišče je seznanjeno z nedavno notranjo reorganizacijo Komisije (npr. uvedbo kolegijev komisarjev za izboljšanje usklajevanja).

96

Z notranjega vidika je bilo usklajevanje med GD za mednarodno sodelovanje in razvoj ter GD za migracije in notranje zadeve okrepljeno, pretežno zato, ker imajo zaposleni v GD za migracije in notranje zadeve izkušnje na področju razvoja, v GD za mednarodno sodelovanje in razvoj pa izkušnje na področju notranjih zadev. Razumevanje vzajemnih interesov v okviru ukrepanja EU na področju migracij in razvoja je zdaj boljše.

97

V revidiranem obdobju Evropska služba za zunanje delovanje, ki je začela delovati šele z letom 2010/2011, ni mogla v celoti izpolnjevati svoje vloge, čeprav je Svet poudaril potrebo – kot je izraženo v globalnem pristopu k vprašanju migracij in mobilnosti – po zbliževanju notranje in zunanje razsežnosti migracijske politike EU. To je delno razloženo s pomanjkanjem zadostnega tematskega strokovnega znanja v Evropski službi za zunanje delovanje na področjih, ki vključujejo migracijsko in azilno politiko. To pomanjkanje je Sodišče opredelilo v posebnem poročilu³⁹, objavljenem leta 2014.

98

Neuspešnost je tudi posledica slabega usklajevanja med Komisijo v Bruslju in delegacijami EU v partnerskih državah. Glede na to, da je bilo pri mnogih od revidiranih projektov ugotovljeno, da ni dejanskega razumevanja pričakovanj in specifičnega položaja partnerskih držav, je bilo slabo, da delegacije niso dovolj sodelovale pri načrtovanju.

99

Deloma je bila za te slabosti odgovorna Komisija v Bruslju, ker delegacijam ni zagotovila potrebnih informacij, zlasti pri projektih, v katere je bilo vključenih več držav. Sodišče je ugotovilo, da zadevne delegacije o tem niso bile vedno obveščene. Komisija tudi ni upoštevala priporočil zunanjih izvajalcev vrednotenj glede splošnega združevanja najboljših praks, ugotovljenih pri izvajanju projektov na lokalni ravni.

³⁹ Posebno poročilo št. 11/2014 – Ustanovitev Evropske službe za zunanje delovanje (<http://eca.europa.eu>).

Težavno usklajevanje med veliko partnerji na različnih ravneh

100

Nezadostno usklajevanje je zato privedlo do izgube znanja in podvajanja prizadevanj. Uspešnost projekta je bila na primer ogrožena, kadar so se študije, ki so že bile na voljo, po nepotrebnem ponavljale.

Partnerstva za mobilnost: potreba po razjasnitvi usklajevanja

101

Partnerstva za mobilnost so oblikovana na podlagi standardnega vzorca, ki se spreminja glede na potrebe, interese in zmogljivosti partnerske države in EU. Pogajanja o partnerstvih za mobilnost in njihovo izvajanje (na strateški ravni/ravni politike) spremlja delovna skupina za migracije in azil na visoki ravni. Poleg tega bolj strokovne in operativne vidike izvajanja spremlja strokovna skupina, ki jo sestavljajo predstavniki držav članic, ustreznih generalnih direktorats Komisije (GD za migracije in notranje zadeve, GD za mednarodno sodelovanje in razvoj ter GD za sosedstvo in širitvena pogajanja), Evropske službe za zunanje delovanje in ustreznih agencij EU.

102

Usklajevanje ostaja potrebno, da se na primer zagotovi, da države članice ustrezno in redno posodablajo in si delijo preglede stanja partnerstev ter da je agencija Frontex obveščena o dvostranskih projektih, da bi se tako izognili podvajanju.

Obeti za prihodnost

103

Z novim večletnim finančnim okvirom (2014–2020) in začetkom novega mandata Komisije konec leta 2014 se je odprla priložnost za okrepitev usklajevanja politike Unije na področju zunanjih migracij. Nova Komisija je migracije potrdila kot prioriteto, eden od komisarjev pa je dobil posebno odgovornost za to področje. V Evropski agendi o migracijah, ki jo je Komisija objavila maja 2015, so opredeljeni štirje stebri boljšega upravljanja migracijskih tokov, v njej pa je tudi zahtevana večja usklajenost med različnimi področji politik, kot so razvojno sodelovanje, trgovina, zaposlovanje ter zunanje in notranje zadeve. Boljše sodelovanje z izvornimi in tranzitnimi državami ob podpori delegacij EU, ki bodo pri tem imele dejavnejšo vlogo, bo prispevalo k izboljšanju spremljanja ponovnega sprejema. Komisija poleg tega poziva k odločnejšemu ukrepanju za povezovanje migracij in razvoja s kar največjim povečanjem razvojnih koristi za izvirne države.

Zaključek 1 — Porabo EU za zunanje migracije je uravnavala široka paleta ciljev politike, ki niso bili dovolj razčlenjeni v operativne cilje, podprte s kazalniki rezultatov. Potrebne so nadaljnje izboljšave spremljanja in vrednotenja.

- (a) Politika na področju zunanjih migracij se je izvajala z več instrumenti porabe, od katerih je imel vsak svoje cilje, ki niso bili medsebojno povezani, instrumenti pa niso ponudili jasne strategije, s katero bi bilo mogoče opredeliti raven njihovih prispevkov. Zato ni jasno, kaj naj bi dosegli na ravni EU (glej odstavke 27 do 31).
- (b) Zelo splošni cilji tematskega programa niso bili razčlenjeni v operativne cilje, prilagojene potrebam partnerskih držav. Kazalniki, ki so se uporabljali za spremljanje, so zajemali le nekaj ciljev in niso bili medsebojno skladni. Poleg tega so bili nagnjeni k temu, da so se sčasoma spreminjali in se niso skrbno spremljali, številčni podatki pa so bili skopi in na splošno nezanesljivi. Kazalniki, uporabljeni na različnih ravneh politike (strateški okvir, proračun in letno poročilo o dejavnostih), so bili medsebojno nedosledni, poleg tega pa niso bili skladni s kazalniki, opredeljenimi na ravni projekta (glej odstavke 32 do 47).
- (c) Korelacijska matrika za cilje in kazalnike na vseh ravneh (od posameznih projektov do letnih poročil o dejavnostih) za vse instrumente porabe ni obstajala. Zato rezultatov politike ni bilo mogoče spremljati ali o njih pravilno poročati na celovit in usklajen način (glej odstavke 49 do 51).
- (d) Zaradi slabosti v informacijskih sistemih Komisije ni bilo mogoče ugotoviti, v kolikšni meri so bila sredstva EU (v okviru tematskega programa o migracijah in azilu) dodeljena za glavne prioritete držav sosedstva. Ker kvantitativna ocena prednostnih potreb ni obstajala, ni bilo mogoče oceniti, ali so bile takratne ravni podpore v državah sosedstva ustrezne (glej odstavke 52 do 56).
- (e) Za porabo za zunanje migracije v državah sosedstva je bila značilna velika tematska in geografska raznolikost. To je omejevalo njeno uspešnost, saj je preprečevalo doseganje kritične mase financiranja, s katero bi izpolnjevali dejanske potrebe v prednostnih regijah (glej odstavke 58 do 65).

Zaključki in priporočila

Priporočilo 1 — Treba je razjasniti cilje, razviti, razširiti in izboljšati okvir za merjenje uspešnosti ter osredotočiti razpoložljive finančne vire na jasno opredeljene in kvantificirane ciljne prioritete.

Komisija naj določi jasne in za politiko specifične cilje, ki bi se izvajali s koherentnim sklopom instrumentov porabe EU. Zaradi čim večjega povečanja učinka naj dodeljuje sredstva za ukrepe in geografska območja v skladu z jasno opredeljenimi in kvantificiranimi prioritetami. Upravljanje proračuna in projektov naj bo dovolj prožno, da se bo lahko prilagodilo hitro spreminjajočim se razmeram. Komisija naj zagotovi, da se kazalniki rezultatov, merljivi ožji cilji in izhodiščne vrednosti opredelijo na ravni projekta na podlagi dejavnosti, ki se bodo izvajale. Kazalniki naj ves čas ostanejo stalni in bodo primerljivi, kvantitativni podatki pa naj se sistematično zbirajo. Razviti je treba korelacijsko matriko za cilje in kazalnike na vseh ravneh in za vse instrumente porabe EU, da bi bilo mogoče rezultate politike pravilno predstaviti ter o njih poročati na celovit in usklajen način.

Priporočilo 2 — V informacijskih sistemih Komisije je treba uporabljati pravilno kodiranje.

Komisija naj si prizadeva za uvedbo ustreznega sistema kodiranja za ukrepe na področju zunanjih migracij ali pripravo ustrezne metodologije, da bo mogoče dobiti bolj vsestranski pregled porabe za migracije zaradi ugotavljanja in spremljanja porabe EU (po vrsti in kraju) na tem področju, in za dopolnitev kodirnega sistema Odbora za razvojno pomoč OECD.

Zaključek 2 — Na uspešnost porabe EU za zunanje migracije (tematski program o migracijah in azilu ter evropski instrument sosedstva in partnerstva) v državah južnega Sredozemlja in vzhodnega partnerstva so vplivale slabosti.

- (a) Rezultatov projektov velikokrat ni bilo mogoče meriti zaradi velikopoteznih ali presplošnih ciljev. Kazalniki rezultatov so pogosto imeli obliko kazalnikov izločkov in zato iz njih ni bilo razvidno, ali so bili cilji doseženi (glej odstavke 67 do 72).
- (b) Cilj okrepitve povezave med migracijami in razvojem je bil delno dosežen. Sodeč po revidiranih projektih je bil prispevek migrantov, ki so se vrnili v svoje izvirne države, skromen (glej odstavke 75 do 81).

- (c) Projekti, namenjeni lažjemu vračanju in ponovnemu sprejemu, so prinesli malo rezultatov, zlasti ker so nekatere partnerske države z njimi povezano politiko napačno dojemale kot komponento varnostne politike EU in so jo zato težko sprejemale. Poleg tega države članice niso uspešno pripravile migrantov na njihovo vrnitev domov (glej odstavke 82 do 86).
- (d) Cilji večine revidiranih projektov so v teoriji vključevali zavezo o spoštovanju človekovih pravic, vendar je Sodišče odkrilo več primerov, v katerih se to ni kazalo v praksi (glej odstavke 87 to 89).

Priporočilo 3 — Izboljšati je treba pripravo in izbiranje projektov.

Komisija naj izboljša začetno načrtovanje projektov tako, da zahteva relevantne, dosegljive in merljive cilje (in zagotovi, da so te zahteve jasno vključene v pogodbeno predloge in smernice ter da se nato tudi izvajajo). Projektni kazalniki naj vključujejo kazalnike rezultatov.

Priporočilo 4 — Povezavo med razvojem in migracijami je treba še utrditi.

Komisija naj še razjasni svoj pristop, s katerim bo zagotovila pozitiven vpliv migracij na razvoj. Zagotovi naj, da bodo programi in projekti več pozornosti namenjali migracijam, in si prizadeva določiti, katere politike so potrebne za doseg pozitivnih učinkov.

Zaključek 3 — Usklajevanje porabe EU za zunanje migracije (v okviru tematskega programa o migracijah in azilu ter evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva) med akterji na različnih ravneh je bilo težavno.

Kompleksne ureditve upravljanja oslabijo usklajevanje med organi EU na vseh ravneh, zlasti med generalnimi direktorati ter med Komisijo v Bruslju in delegacijami EU v partnerskih državah. Ne glede na nedavne pobude na tem področju je potrebna nadaljnja racionalizacija. Na ravni globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti ni bilo pregleda financiranja, iz katerega bi bilo razvidno, kaj financira Komisija in kaj države članice (glej odstavke 91 do 100).

Priporočilo 5 — Notranji in zunanji dialog za izboljšanje usklajevanja

Komisija in Evropska služba za zunanje delovanje bi morali povečati zmogljivosti delegacij EU za obravnavanje migracijskih vprašanj. Komisija bi si morala prizadevati za pripravo pregleda financiranja, iz katerega bi bilo razvidno, kdo kaj financira v okviru pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti.

To poročilo je sprejelo Evropsko računsko sodišče v Luxembourg na zasedanju 25. februarja 2016.

Za Evropsko računsko sodišče



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

Partnerstva za mobilnost, ki so jih podpisale EU, države članice EU in tretje države

	Zelenortski otoki	Moldavija	Gruzija	Armenija	Maroko	Azerbaj- džan	Tunizija	Jordanija	
Datum	2008	2008	2009	2011	2013	2013	2013	2014	
EU	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Francija	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Nemčija		X	X	X	X		X	X	6
Italija		X	X	X	X		X	X	6
Poljska		X	X	X		X	X	X	6
Švedska		X	X	X	X		X	X	6
Belgija			X	X	X		X		4
Bolgarija		X	X	X		X			4
Češka		X	X	X		X			4
Nizozemska			X	X	X	X			4
Portugalska	X	X			X		X		4
Romunija		X	X	X				X	4
Španija	X				X		X	X	4
Danska			X				X	X	3
Grčija		X	X					X	3
Litva		X	X			X			3
Združeno kraljestvo			X		X		X		3
Ciper		X						X	2
Madžarska		X						X	2
Slovaška		X				X			2
Slovenija		X				X			2
Estonija			X						1
Latvija			X						1
Luksemburg	X								1
Avstrija									0
Hrvaška									0
Finska									0
Irska									0
Malta									0
Države članice skupaj	4	15	16	10	9	8	10	11	

Zneski, za katere so bile prevzete obveznosti in sklenjene pogodbe in ki so bili izplačani v okviru zunanje razsežnosti migracijske politike v obdobju 2007–2013 (v milijonih EUR)

	Prevzete proračunske obveznosti	Pogodbe po vrednosti	Število pogodb	Plačila
TPMA	379,78	375	256	304,30
ENPI		376	64	
DCI (brez TPMA)		190	64	
ERS		156	27	
EIDHR		7	43	
IFS		5	4	
IPA		309	76	
SKUPAJ		1 418	534	304,30
Podatki niso na voljo				

Poraba za politiko na področju zunanjih migracij: številni instrumenti porabe EU, vsak s svojimi cilji in strategijami

Instrument za razvojno sodelovanje (1. DCI – TPMA, 2. DCI – drugi): veljavna uredba določa glavne in krovne cilje, navaja cilje za geografske in tematske programe ter skuša doseči cilje, določene v drugih dokumentih politike ali zunanjih dokumentih (razvojni cilji tisočletja ter cilji, ki so jih odobrili Združeni narodi ali druge mednarodne organizacije). Izvaja se v vseh tretjih državah, razen v tistih, ki so upravičene do predpristopne pomoči. V geografske programe niso zajete države, ki so upravičene do sredstev iz Evropskega razvojnega sklada, evropskega instrumenta sosedstva ali instrumenta za predpristopno pomoč, pa tudi ne podpisnice partnerstva AKP-EU (razen Južne Afrike).

3. **V samem evropskem instrumentu sosedstva in partnerstva**, ki je delno zajemal migracije, cilji politike niso bili opredeljeni. Veljavna uredba je omenjala določanje prednostnih ciljev v strateških dokumentih (ki jih sprejme Komisija) za posamezno državo ali regijo. Če se EU z zadevno državo ni dogovorila o posebnih ciljih, bi bilo treba upoštevati cilje politike EU (vendar ni točno določeno, katere).
4. **Evropski razvojni sklad:** določbe Evropskega razvojnega sklada so podobne določbam instrumenta za razvojno sodelovanje, vendar se sklad izvaja v drugih državah, in sicer v 78 afriških, karibskih in pacifiških (AKP) državah. Zato se Evropski razvojni sklad ne uporablja za države sosedstva, lahko pa se na primer uporablja za podporo migrantom, ki se vračajo iz držav sosedstva.
5. **Cilj instrumenta za stabilnost** je obravnavati glavna tveganja in grožnje za politično varnost in razvoj. V uredbi sta opredeljena dva splošna cilja. Posebni cilji so opredeljeni v večdržavnih strateških dokumentih, tematskih strateških dokumentih in večletnih okvirnih programih.

6. **Cilj evropskega instrumenta za demokracijo in človekove pravice** je utrjevanje demokracije v tretjih državah ter krepitev spoštovanja človekovih pravic. V uredbi so določeni trije splošni cilji, posebni cilji pa se opredelijo v strateških dokumentih, v katerih Komisija opredeli tudi cilje letnih akcijskih programov.
7. **Instrument za predpristopno pomoč** osmim državam, ki se pripravljajo na pristop, zagotavlja finančno in tehnično pomoč v pristopnem procesu. V uredbi so določeni splošni cilji, posebni cilji pa se opredelijo v večletnih in letnih programih ter v okviru drugih ciljev, ki se nanašajo na posamezne komponente, kot je čezmejno sodelovanje. Zato se instrument za predpristopno pomoč ne uporablja v državah južnega Sredozemlja in vzhodnega partnerstva.

Povzetek revidiranih projektov

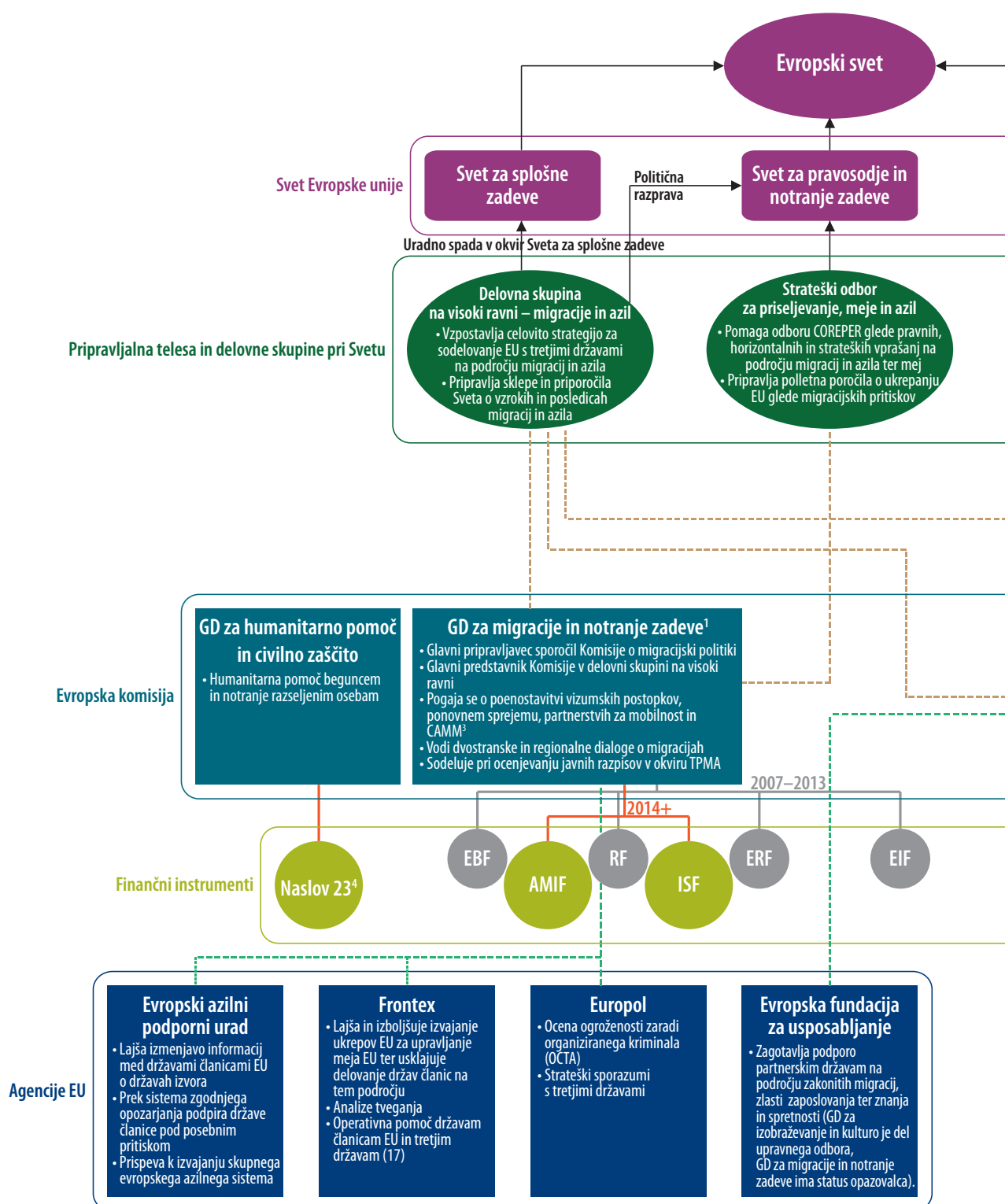
Instrument financiranja	Pogodbeno leto	Trajanje (v mesecih)	Ime projekta	Financiranje EU (v EUR)
Globalen				
TPMA	2007	55	Joint Migration and Development Initiative (Skupna pobuda za migracije in razvoj)	15 000 000
Vzhodno sosedstvo				
ENPI	2008	45	Southern Caucasus Integrated Border Management (Integrirano upravljanje meja na južnem Kavkazu)	6 000 000
ENPI	2009	71	Readmission-related assistance and EUBAM flanking measures (S ponovnim sprejemom povezana pomoč in spremljevalni ukrepi EUBAM) ¹	4 864 050
ENPI	2009	42	Supporting the implementation of the migration and development component of the EU-Moldova Mobility Partnership (Podpiranje izvajanja migracijske in razvojne komponente partnerstva za mobilnost med EU in Moldavijo)	1 999 734
TPMA	2010	36	Effective government of labour migration and its skills dimensions (Uspešno upravljanje delovnih migracij in njihove razsežnosti znanja in spretnosti)	1 507 501
TPMA	2010	35	Support reintegration of Georgian returning migrants and the implementation of EU-Georgia Readmission Agreement (Podpora za reintegracijo gruzijskih migrantov povratnikov in izvajanje sporazuma o ponovnem sprejemu med EU in Gruzijo)	3 000 000
ENPI	2011	22	Readmission-related assistance and EUBAM flanking measures (S ponovnim sprejemom povezana pomoč in spremljevalni ukrepi EUBAM)	1 798 941
ENPI	2011	48	Readmission-related assistance and EUBAM flanking measures (S ponovnim sprejemom povezana pomoč in spremljevalni ukrepi EUBAM)	9 532 400
TPMA	2011	35	Better managing the mobility of health professionals in the Republic of Moldova (Boljše upravljanje mobilnosti zdravstvenih delavcev v Republiki Moldaviji)	2 000 000
TPMA	2011	23	Support to UNHCR activities in Eastern Europe in the context of EU Regional Protection Programmes (Podpora dejavnostim Urada visokega komisarja Združenih narodov za begunce v vzhodni Evropi v okviru regionalnih programov zaščite EU) – faza II	1 500 000
TPMA	2012	24	Supporting the establishment of effective readmission management in Armenia, Azerbaijan and Georgia (Podpora oblikovanju uspešnega upravljanja ponovnega sprejema v Armeniji, Azerbajdžanu in Gruziji)	1 193 965
TPMA	2013	36	Strengthening the development potential of the EU Mobility Partnership in Georgia through targeted circular migration and diaspora mobilisation (Krepitev razvojnega potenciala partnerstva EU za mobilnost v Gruziji prek ciljno usmerjenih krožnih migracij in mobilizacije diaspore)	878 000

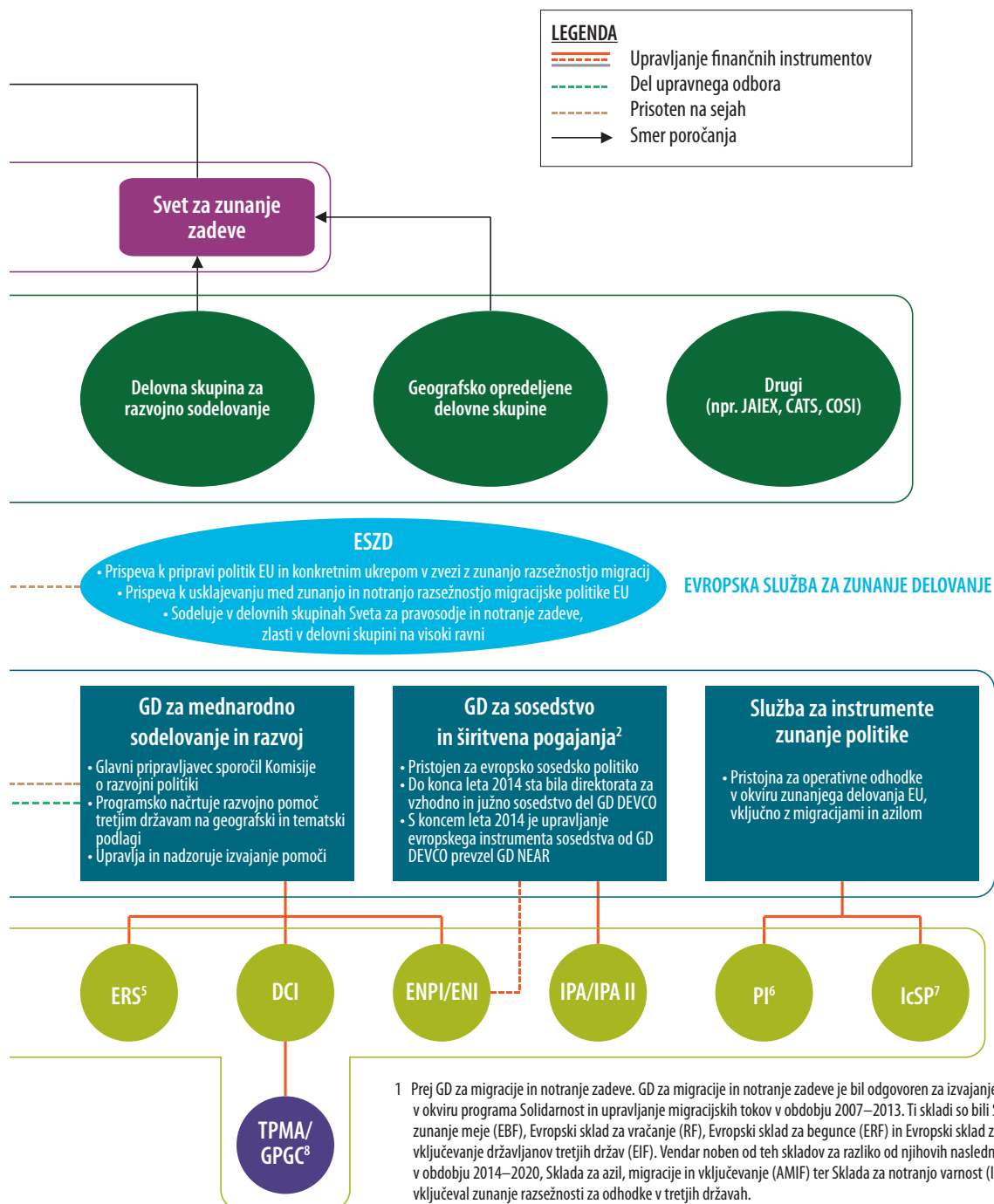
1 Ta znesek vključuje spremembo projekta v višini 864 810 EUR, ki jo je Sodišče moralo preučiti, da bi razumelo cel projekt.

Priloga IV

Instrument financiranja	Pogodbeno leto	Trajanje (v mesecih)	Ime projekta	Financiranje EU (v EUR)
Južno sosedstvo				
TPMA	2008	47	Faciliter la création d'entreprises au Maroc grâce à la mobilisation de la diaspora marocaine installée en Europe (Spodbujanje ustanavljanja podjetij v Maroku z mobilizacijo maroške diaspore v Evropi (FACE-Maroc))	1 497 305
TPMA	2008	26	Interactive Map on Irregular Migration Routes and Flows in Africa, the Middle East and the Mediterranean Region (Interaktivni zemljevid poti in tokov nedovoljenih migracij v Afriki, na Blžnjem vzhodu in v Sredozemlju (I-Map))	784 789
TPMA	2009	59	SaharaMed: Prevention and management of irregular migration flows from Sahara desert to Mediterranean Sea (SaharaMed: preprečevanje in upravljanje tokov nedovoljenih migracij iz Sahare do Sredozemlja)	10 000 000
ENPI	2010	44	Medstat III	7 000 000
TPMA	2010	36	Algérie: Renforcer la protection des migrants et les capacités de gestion des flux migratoires mixtes (Alžirija: krepitev zaščite migrantov in zmogljivosti za upravljanje mešanih migracijskih tokov)	1 915 916
TPMA	2011	23	Support to UNHCR activities in North Africa in the context of Regional Protection Programme (Podpora dejavnostim Urada visokega komisarja Združenih narodov za begunce v severni Afriki v okviru regionalnega programa zaščite)	3 631 627
ENPI	2011	40	EuroMed Migration III (EuroMed Migracije III)	4 998 800
TPMA	2012	35	Promotion du respect des droits des migrants subsahariens au Maroc (Spodbujanje spoštovanja pravic podsaharskih migrantov v Maroku)	1 594 264
TPMA	2012	36	Soutenir la création d'activité et l'emploi au Maghreb - La migration au service du développement local (Podpora ustvarjanju dejavnosti in delovnih mest v Magrebu – migracija v korist lokalnemu razvoju)	1 875 000
TPMA	2013	36	Seahorse-Mediterranean network with MS (SP) (Seahorse-Mediterraneo: mreža z državami članicami (SP))	4 500 000
TPMA	2013	13	Support to UNHCR activities in North Africa in the context of Regional Protection Programme (Podpora dejavnostim Urada visokega komisarja Združenih narodov za begunce v severni Afriki v okviru regionalnega programa zaščite)	1 953 000
SKUPAJ				89 025 292

Izvedbeni mehanizmi za finančno pomoč EU (zunanja razsežnost migracij in azila)





1 Prej GD za migracije in notranje zadeve. GD za migracije in notranje zadeve je bil odgovoren za izvajanje skladov v okviru programa Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov v obdobju 2007–2013. Ti skladi so bili Sklad za zunanje meje (EBF), Evropski sklad za vračanje (RF), Evropski sklad za begunce (ERF) in Evropski sklad za vključevanje državljanov tretjih držav (EIF). Vendar noben od teh skladov za razliko od njihovih naslednikov v obdobju 2014–2020, Sklada za azil, migracije in vključevanje (AMIF) ter Sklada za notranjo varnost (ISF), ni vključeval zunanje razsežnosti za odhodke v tretjih državah.

2 GD za sosedstvo in širitvena pogajanja (prej GD ELARG).

3 Skupna agenda o migracijah in mobilnosti.

4 Humanitarna pomoč in civilna zaščita.

5 Se ne uporablja za države sosedstva.

6 Partnerski instrumenti.

7 Instrument za prispevanje k stabilnosti in miru (prej instrument za stabilnost).

8 Komponenta programa o svetovnih javnih dobrinah in izzivih (2014–2020), ki se nanaša na migracije in azil.

Povzetek

I
Komisija in ESZD imata naslednje pripombe glede okvira in vsebine tega poročila:

Komisija in ESZD sta dolžni ukrepati v zapletenem in nenehno spreminjajočem se okolju. V okviru doslej največje begunske in migracijske krize migracijska politika na ravni EU v precejšnji meri prilagaja svoje prednostne naloge in krepi svoje značilnosti ter se nenehno prilagaja spreminjajočim se okoliščinam.

To poročilo Računskega sodišča je bilo pripravljeno pred pomembnim razvojem dogodkov.

Migracije in azil so večstransko, zapleteno in nenehno razvijajoče se področje politike na mednarodni ravni in ravni EU, Komisija pa mora delovati v tem spreminjajočem se okolju, polnem izzivov. Posledično je to področje, ki zahteva podobno zapletene in večrazsežnostne strukture za izvajanje.

Sodišče v poročilu ne upošteva dovolj tega političnega, pravnega, operativnega in proračunskega okvira.

II
Komisija se strinja, da je težko na preprost način ugotoviti skupni znesek izdatkov v breme proračuna in ali je bil usmerjen v skladu s predvidenimi geografskimi in tematskimi prednostnimi nalogami. Komisija bo še izboljšala celotni okvir spremljanja in vrednotenja na tem zapletenem področju politike, hkrati pa zagotovila, da so predvidene geografske in tematske prednostne naloge opredeljene z ustreznimi instrumenti v skladu s ključnimi področji.

III
Vsak posamezni projekt, financiran z instrumenti financiranja EU, vključuje kazalnike, ki se spremljajo skozi celotno trajanje projekta. Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 68.

IV
Migracije so zapleteno in politično občutljivo področje politike, ki zadeva številne sektorje in vključuje širok krog različnih zainteresiranih strani (npr. evropske agencije, IOM, UNHCR) v institucijah EU in zunaj njih. Ta položaj se neizogibno kaže v upravljanju zunanje migracijske politike EU in sodelovanju.

V zadnjih letih je bilo veliko prizadevanj namenjenih nadaljnjemu izboljšanju usklajevanja med generalnimi direktorati Komisije, Evropsko službo za zunanje delovanje in državami članicami EU. V ta namen so bili vzpostavljeni tudi številni mehanizmi usklajevanja. Nedavno sprejeta evropska agenda o migracijah poudarja potrebo po nadaljnji krepitvi teh prizadevanj.

Uvod

01

Komisija poudarja, da je bila poraba za begunce v partnerskih državah, vključno s sosedstvom, v sodelovanje EU s tretjimi državami pri zadevah v zvezi z migracijami in azilom vključena že pred letom 2015. Dejansko večina migracijskih projektov sledi celovitemu in vključujočemu pristopu, saj je za migracijske tokove značilna njihova mešana narava, vključno z ekonomskimi migranti, ranljivimi migranti in osebami, ki potrebujejo mednarodno zaščito.

02

Komisija je 13. maja 2015 predstavila evropsko agendo o migracijah, na podlagi katere so bili junija 2015 sprejeti sklepi Sveta.

11

Od začetka tako imenovanega procesa iz Kartuma novembra 2014 (z državami ob vzhodnoafriški migracijski poti) je dana prednost osmim regionalnim dialogom.

Tudi skupni agendi o migracijah in mobilnosti skupaj s partnerstvi za mobilnost veljata za glavni dvostranski okvir.

13

Temeljni vzroki za nezakonite in prisilne migracije segajo od revščine in pomanjkanja gospodarskih priložnosti do konfliktov, negotovih razmer in podnebnih sprememb ter vsega, kar je vmes. Tematski program o migracijah in azilu, ki se mu letno dodeli približno 50 milijonov EUR, dejansko nikoli ni bil namenjen obravnavanju takih temeljnih vzrokov, temveč je bil osredotočen na podporo državam, da bi izboljšale upravljanje migracij in azila.

15

Uredba o evropskem instrumentu sosedstva in partnerstva (ENPI) je določila splošne cilje, sporazumi med EU in partnerskimi državami pa so zagotovili politični okvir za načrtovanje programov pomoči (glej uredbo o ENPI, člen 3).

Za obdobje 2014–2020 pa so bili posebni cilji določeni, ko je bil instrument ENPI nadomeščen z evropskim instrumentom sosedstva (ENI). V skladu z Uredbo (EU) št. 232/2014 je eden od šestih posebnih ciljev instrumenta ENI namenjen ustvarjanju „pogojev za boljšo organizacijo zakonitih migracij in spodbujanje dobro upravljanje mobilnosti ljudi, izvajanju obstoječih ali prihodnjih sporazumov, sklenjenih v skladu z globalnim pristopom k vprašanju migracij in mobilnosti, ter spodbujanju medosebnih stikov, zlasti v zvezi s kulturnimi, izobraževalnimi, strokovnimi in športnimi dejavnostmi“.

Obseg revizije in revizijski pristop

22

Kot je navedlo Sodišče, Komisija ugotavlja, da državam sosedstva, čeprav so vključene v Prilogo III, sredstev ne zagotavljata niti instrument za predpristopno pomoč (IPA) niti Evropski razvojni sklad (ERS).

Skladnost ciljev, opredelitev potreb partnerske države in instrumente za spremljanje je treba izboljšati

Odgovor na naslov pred odstavkom 27

Komisija priznava, da obstajajo številne ureditve politike, kar pa je predvsem posledica zapletenosti migracij.

Zaradi predlogov Komisije se je sklop instrumentov za zunanje sodelovanje na podlagi zaporednih večletnih finančnih okvirov precej racionaliziral in postal učinkovitejši. V sedanji kombinaciji geografskih in tematskih instrumentov se na splošno kaže celosten in dobro uravnotežen pristop, ki EU omogoča, da različne izzive obravnava s celovito usklajenim in dopolnjujočim se naborom finančnih instrumentov.

29

Za obdobje 2014–2020 je bil instrument ENPI nadomeščen z evropskim instrumentom sosedstva (ENI). V skladu z Uredbo (EU) št. 232/2014 je eden od šestih posebnih ciljev instrumenta ENI namenjen ustvarjanju „pogojev za boljšo organizacijo zakonitih migracij in spodbujanje dobro upravljanje mobilnosti ljudi, izvajanju obstoječih ali prihodnjih sporazumov, sklenjenih v skladu z globalnim pristopom k vprašanju migracij in mobilnosti, ter spodbujanju medosebnih stikov, zlasti v zvezi s kulturnimi, izobraževalnimi, strokovnimi in športnimi dejavnostmi“.

Uredba o ENI predvideva vključitev priloge s prednostnimi nalogami za programsko načrtovanje in okvirnimi dodelitvami finančnih sredstev glede na vrsto programa (dvostransko, večdržavno in čezmejno sodelovanje), ki jo je mogoče spreminjati z delegiranim aktom. Pogajanja med Evropskim parlamentom in Svetom so prispevala enega glavnih elementov, ki je del instrumenta ENI – novo prilogo s širšimi prednostnimi nalogami za celotno regijo evropske sosedске politike; te prednostne naloge bodo okvir za nadaljnje programsko načrtovanje.

30

Finančni instrumenti za zunanje in razvojno sodelovanje s tretjimi državami so bili vzpostavljeni zaradi obravnavanja izzivov, kot so revščina, negotove razmere, demokracija in upravljanje, pomanjkanje gospodarskih priložnosti, človekove pravice itd.

V skladu z vsakim pravnim aktom so podrobna področja ukrepanja opredeljena v večletnih in letnih programih ter lahko vključujejo ključna področja, kot so izobraževanje, zdravstvo in okolje, pa tudi varnost, notranje zadeve in migracije. Kar zadeva geografske instrumente, se področja za ukrepanje med fazo programskega načrtovanja izberejo z zadevnimi partnerskimi državami.

Tako kot pri vseh sektorskih politikah EU je izvajanje zunanje migracijske in azilne politike mogoče podpreti s financiranjem, ki je na voljo v okviru ustreznih instrumentov EU za zunanje sodelovanje, skladno z merili in postopki, opredeljenimi v pravnih podlagah vsakega zadevnega finančnega instrumenta.

Glej tudi odgovor na odstavek 22.

31

Ukrepanje v okviru zunanjih ukrepov lahko ob hkratnem spoštovanju ciljev vsakega finančnega instrumenta prispeva k izvajanju politike EU na različnih tematskih področjih, kot so podnebne spremembe, varnost, izobraževanje, kmetijstvo ali migracije.

32

Komisija meni, da so se na splošno projekti ustrezno dokumentirali, vendar si bo v prihodnje prizadevala, da bo svoje analize potreb bolj sistematično dokumentirala.

33

Komisija se strinja, da so se partnerstva za mobilnost sicer izkazala kot napreden dvostranski okvir za tako obravnavanje migracijskih in azilnih vprašanj, da je sodelovanje koristno za obe strani, vendar je potrebnega več dela za zagotovitev, da se partnerstva za mobilnost izvajajo uravnoteženo, tj. da bolje upoštevajo vse štiri tematske prednostne naloge globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti, vključno z več ukrepi glede zakonitih migracij, človekovih pravic in zaščite beguncev.

Komisija države članice redno opozarja, kako pomembno je tudi zagotoviti ravnotežje med štirimi tematskimi prednostnimi nalogami globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti na ravni izvajanja partnerstva za mobilnost.

34

Večina delegacij, če ne vse, je že pred leti imenovala kontaktne točke za migracijska vprašanja. Poleg tega je bilo osebje GD za migracije in notranje zadeve mogoče razporediti v zelo omejeno število delegacij (ZDA, Rusija, Ženeva, Dunaj, Turčija, Kitajska, Indija). V večini primerov se ti položaji delijo z drugimi generalnimi direktorati in pokrivajo tudi druga vprašanja, za katera je pristojen GD za migracije in notranje zadeve (in se tako ne osredotočajo nujno na migracije).

Kot je bilo priznано v nedavni evropski agendi o migracijah, je treba v delegacijah EU okrepiti strokovno znanje o migracijah. Posledično se je Svet odločil okrepiti zmogljivost delegacij EU v zvezi z obravnavanjem migracij in zlasti razporediti evropske uradnike za zvezo na področju migracij v prednostne delegacije, kjer je posebna pozornost usmerjena v sosedstvo.

35

Iz oblikovanja tematskih enot v GD za mednarodno sodelovanje in razvoj pred več leti, vključno z enoto za migracije, je razviden pomen, ki se pripisuje krepitvi tematskega strokovnega znanja skozi celotno organizacijo, vključno z delegacijami.

Pomemben del mandata teh tematskih enot je tematska podpora za zagotavljanje kakovosti, namenjena osebju na sedežu GD in v delegacijah. Enota GD za mednarodno sodelovanje in razvoj, ki je odgovorna za migracije in azil, je razvila številna orodja za zagotovitev, da se ta podpora zagotavlja usklajeno in učinkovito. V ta namen so bili pripravljeni orientacijske opombe, smernice in tematski moduli usposabljanja.

Ker se vse več pozornosti posveča migracijam v okviru zunanjega delovanja EU, Komisija razmišlja o pripravi modula usposabljanja za e-učenje, s katerim bi dopolnilna klasična učna orodja.

36

Komisija se strinja, da migracije do nedavnega za številne države sosedstva niso bile med prednostnimi nalogami, vendar se je položaj v zadnjem času bistveno spremenil, saj se te države vse bolj zavedajo pomena migracij in potrebe po sodelovanju z EU.

Komisija se v primeru projekta Seahorse Mediterraneo zaveda izzivov, povezanih s pritegnitvijo severnoafriških držav v partnerstvo. Medtem ko se prizadevanje nadaljuje, bi bilo treba omeniti, da je nestabilen položaj v regiji od zasnove projekta oviral dialog z zadevnimi državami na tem zelo občutljivem območju.

37

Komisija sicer priznava, da je med uporabnicami končnega izdelka, ki je interaktivni zemljevid I-Map, več držav članic EU kot partnerskih držav, vendar meni, da je treba upoštevati več vidikov.

Na podlagi izražene potrebe v okviru dialoga o sredozemskih tranzitnih migracijah je bil cilj projekta zagotoviti posodobljene informacije o migracijskih tokovih za boljše oblikovanje politike.

I-Map je bil en sam in ciljno usmerjen projekt, ki je skupaj z drugimi projekti podprl učinkovito delovanje migracijskega dialoga med bližnjevzhodnimi in severnoafriškimi državami (države MENA) ter državami članicami EU. Informacije o migracijah prej niso bile združene v enem samem sistemu, zato Komisija meni, da so informacije o migracijah, ki so zdaj zagotovljene zelo praktično, izboljšale dialog.

38

Komisija se strinja, da je izjemno pomembno bolje opredeliti naš okvir sodelovanja na področju migracij in mednarodne zaščite, tako da se določijo operativni cilji ter jasni in merljivi rezultati in učinki z neposrednimi povezavami med dejavnostmi in rezultati.

39

Komisija sicer priznava, da so doslej manjkali natančni cilji, referenčne vrednosti in kazalniki za spremljanje izvajanja globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti na strateški ravni, vendar meni, da je treba cilje opredeliti širše, da se lahko prožno upoštevajo različni konteksti, zelo različni vidiki ter hitro razvijajoči se izzivi in potrebe na področju migracij.

Komisija je leta 2015 na ravni delovne skupine na visoki ravni spet začela razpravo z državami članicami EU o opredelitvi ustreznih kazalnikov za spremljanje globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti.

Skupni odgovor na odstavke 43 do 50

Komisija priznava, da ustrezna merila in pametni kazalniki za migracije ostajajo izziv, med drugim na ravni mednarodnih donatorjev in ravni ZN, kar je razvidno iz poziva k opredelitvi in sprejetju migracijskih kazalnikov v razvojnem okviru po letu 2015.

To je povezano z zapletenimi in večstranskimi razsežnostmi migracijske in azilne politike na splošno. Komisija priznava skupno potrebo po resnih prizadevanjih na to temo.

Za GD za mednarodno sodelovanje in razvoj revizija okvira za rezultate, ki se načrtuje po sprejetju kazalnikov za cilje trajnostnega razvoja spomladi 2016, pomeni priložnost za napredek tudi glede boljšega merjenja rezultatov na področju migracij.

Odgovor na naslov pred odstavkom 52

Komisija meni, da so bile geografske in tematske prednostne naloge v okviru globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti jasno določene, vendar sprejema, da je bilo med revizijo težko oceniti natančno količinsko opredelitev porabe EU, ki je povezana s temi prednostnimi nalogami.

53

Skupni informacijski sistem Relex (CRIS) je orodje finančnega upravljanja, ki zagotavlja podatke za računovodski sistem Komisije, ABAC, in informacije o finančnih poslih v realnem času za vso zunanjo porabo EU. Sistem CRIS ni bil posebej zasnovan za poročanje. Sistem CRIS se postopno opušča in ga bo večinoma nadomestil ABAC, dopolnil pa novi sistem OPSYS.

Sistem uporablja kode OECD za označevanje pogodb po panogah dejavnosti. Kode za migracije trenutno ni; Komisija pa se zaveda omejitev, ker ni na voljo namenske kode DAC za financiranje razvojnih ukrepov na področju migracij in azila. To je povezano z večstransko in medsektorsko naravo migracij, ki zadeva številne različne politike in sektorje. Komisija bo kmalu začela razpravo z OECD (in drugimi pomembnimi deležniki), da bi ugotovila, kateri so najboljši možni načini za pokritje migracijskih izdatkov različnih razvojnih agencij.

54

Komisija priznava, da je Excelova preglednica, ki jo upravlja GD za mednarodno sodelovanje in razvoj, preprosto orodje, ki dopolnjuje podatkovno zbirko skupnega informacijskega sistema Komisije, Relex (CRIS). Zaradi neobstoja kode DAC za migracije se je štela za koristno orodje za namene poročanja.

55

Finančni informacijski sistem se postopno opušča in ga bo večinoma nadomestil računovodski sistem Komisije. Precej malo verjetno je, da bi to vrsto združenih podatkov lahko zagotovili v zelo kratkem času.

56

Finančni informacijski sistem se postopno opušča in ga bo večinoma nadomestil ABAC. Vanj bodo preseljene vse finančne informacije. Komisija bo ob upoštevanju najnovejšega razvoja dogodkov začela razprave z OECD.

Vendar se zaveda omejitev, ker ni na voljo namenske kode DAC za financiranje razvojnih ukrepov na področju migracij in azila. To je povezano z večstransko in medsektorsko naravo migracij, ki zadeva številne različne politike in sektorje.

Okvir 4 – Primeri neustreznega dodeljevanja kod za porabo na področju zunanjih migracij

Komisija priznava, da je bila navedenima projektoma, Seahorse in SaharaMed, napačno dodeljena koda DAC, čeprav vse dejavnosti niso izpolnjevale meril OECD/DAC. To je bilo popravljeno.

Komisija ugotavlja, da uredba o instrumentu za razvojno sodelovanje (DCI) glede meril OECD/DAC določa naslednje:

„Najmanj 90 % izdatkov, predvidenih v okviru tematskih programov, se nameni skladu z merili za uradno razvojno pomoč, ki jih oblikuje OECD/DAC [...]“.

57

Tematski program DCI je bil vzpostavljen globalno, njegov namen pa je bil dopolniti in ne nadomestiti geografske instrumente in programe. V obdobju 2007–2013 sta bila za TPMA sprejeta dva strateška dokumenta: prvi je zajemal obdobje 2007–2010, drugi pa obdobje 2011–2013. Medtem ko TPMA zajema vse geografske regije, so te strategije opredelile jasno prednostno nalogo, da gre skladno z globalnim pristopom k vprašanju migracij in mobilnosti in stockholmskim programom poraba v okviru TPMA za regije južnega Sredozemlja, afriške in vzhodnoevropske regije. To prednostno razvrščanje sledi pojmu koncepta migracijskih poti, vključno z migracijskimi potmi, ki se začnejo zunaj sosedstva (v Podsaharski Afriki) in prečkajo to regijo.

60

Komisija se le delno strinja s to trditvijo, saj bi bilo treba upoštevati tudi dejstvo, da to tudi pogosto ustreza zahtevi partnerskih držav, zlasti držav vzhodnega sosedstva, in da je poraba za upravljanje meja lahko na splošno precej večja od porabe na drugih področjih, kot so socialno-ekonomski projekti, ki obravnavajo vključevanje migrantov.

Komisija meni, da poudarek na porabi za nezakonite migracije, ki jo navaja Sodišče, zajema tudi prednostne naloge, ki so jih navedle nekatere partnerske države.

Dejstvo je, da so izdatki, povezani s temi področji, zlasti z upravljanjem meja, visoki, saj so povezani s potrebo po naložbah v mejne prehode, komunikacijsko in informacijsko opremo.

Dodati bi bilo treba, da je EU le ena od donatorjev, ki partnersko sodelujejo z državami, državami članicami in mednarodnimi organizacijami.

62

Komisija ugotavlja, da pravni akt o vzpostavitvi TPMA določa, da program dopolnjuje geografske programe. Dodelitev sredstev prednostnim področjem v okviru geografskih programov je odvisna predvsem od partnerskih držav, ne pa le od Komisije.

64

Skupna pobuda EU in ZN na področju migracij in razvoja (JMID) je bila uvedena kot prvi celoviti migracijski program, ki je bil osredotočen na učinek migracij na razvoj partnerskih držav.

Veljala je za pomemben prispevek EU k migracijski in razvojni agendi, ki je sledil vključitvi te razsežnosti v globalni pristop k migracijam in mobilnosti.

Dejansko je bila zasnovana kot pilotni program za preskus povezave med migracijami in razvojem, zato je zajela veliko različnih držav v različnih regijah.

Ugotovitve in pridobljena spoznanja iz tega programa so se upoštevali v naslednjem programu, ki pa je bil nasprotno bolj usmerjen v določene prednostne države.

68

Komisija poudarja, da je imelo devet projektov dobro opredeljene cilje. V dvanajstih primerih so cilji le delno ustrezali opredelitvi dobro opredeljenih ciljev, saj so bili pogosto postavljeni na splošno, v enem primeru pa cilji niso bili dobro opredeljeni (glej okvir 5).

Okvir 5 – Primer rezultatov, ki jih je bilo težko meriti

Komisija se delno strinja z ugotovitvijo, da rezultati niso neposredno oprijemljivi in merljivi. Vendar meni, da je bil projekt na splošno uspešen, zlasti z vidika zmožnosti ustvarjanja prostora za dialog z nasprotnimi stranmi, navajenimi na leta zavlačevanj demokratičnih reform.

69

Komisija ugotavlja, da se TPMA tako kot večina drugih tematskih in geografskih instrumentov zunanjega financiranja osredotoča na krepitev zmogljivosti organov in civilne družbe v partnerskih državah. Projekti običajno zagotavljajo krepitev zmogljivosti na pravni, institucionalni in operativni ravni prek tehnične pomoči in usposabljanj. Se pa Komisija strinja, da je izboljšanje zmogljivosti ter reforma pravnega in institucionalnega okvira, kot tudi mora biti, srednje- do dolgoročni cilj, pri katerem rezultati niso takoj vidni.

70

Komisija delno priznava, da v vzorčenih projektih niso bili doseženi vsi cilji.

Hkrati želi poudariti, da je na zapletenem in nenehno spreminjajočem se področju politike, kot so migracije, učinek zunanjih dejavnikov precejšen in ga ni mogoče obravnavati le z zgledno pripravo in načrtovanjem projekta.

Ne glede na to, kako dobro je načrtovan in umeščen v partnerske države, bodo nepredvidljivost migracijskih in begunskih tokov ter politični izzivi vplivali na rezultat ukrepanja v vseh fazah izvajanja. Ta položaj je jasno razviden iz situacije v Libiji.

Okvir 7 – Primer delno uspešnega projekta

Cilj projekta Seahorse Mediterraneo je prispevati k razvoju ene od regionalnih mrež, ki naj bi spremljala sistem Eurosur.

Ob podpisu pogodbe je bil položaj v Tripolisu razmeroma stabilen, razsežnosti poznejšega poslabšanja varnostnega položaja v Libiji pa ni bilo mogoče predvideti.

Predstavniki Alžirije, Tunizije in Egipta so bili redno vabljeni in so se pogosto dejavno udeleževali sestankov usmerjevalnega odbora projekta. Nobena od teh treh držav doslej ni sprejela uradne zaveze.

Guardia Civil je ob podpori petih držav članic, ki so del konzorcija, v rednem stiku s potencialnimi partnerji iz tretjih držav, da bi jih prepričala k sodelovanju v pobudi.

Sodišče navaja, da „je bilo sprejetje Libije v nasprotju s stališči Komisije“. Vendar je bilo zaradi strateškega položaja Libije pozneje potrjeno, da je bila najpomembnejša partnerica za to pobudo in zato je bilo odločeno, da se vključi.

72

Projekt se kljub sedanjim izrednim okoliščinam v Libiji še vedno izvaja in počasi dosega nekatere rezultate. Težave med izvajanjem projekta so bile posledica negotovega in nestabilnega položaja v Libiji; projekt se je znova začel izvajati avgusta 2015 in je bil prilagojen novemu položaju po krizi v letu 2014.

Projekt se bo zdaj končal aprila 2016, namenjen pa je odzivanju na najnujnejše potrebe nasedlih in pridržanih migrantov v libijskih centrih za pridržanje/sprejem, kjer se jim ponudita pomoč in prostovoljno vračanje ob polnem spoštovanju človekovih pravic.

77

Komisija se je seznanila z ugotovitvijo Sodišča in ugotavlja, da je ocenjevalno poročilo vključevalo več pozitivnih vidikov.

O zaključkih vrednotenja se je z UNDP obsežno razpravljalo ob več priložnostih med rednimi stiki v okviru projektov, podrobneje pa na sestanku 10. oktobra 2011. Poročilo je bilo usklajeno tudi z drugimi partnerskimi agencijami, ki so prispevale pripombe.

80

Skupna pobuda EU in ZN na področju migracij in razvoja (JMDI) je bila uvedena kot prvi celoviti migracijski program, ki je bil osredotočen na izboljšanje razvojnega učinka migracije v partnerskih državah.

Kot prvi pilotni projekt na tem območju se je štela za pomemben prispevek EU k migracijski in razvojni agendi, ki je sledil vključitvi te razsežnosti v globalni pristop k migracijam in mobilnosti.

Ugotovitve in pridobljena spoznanja iz tega programa so se upoštevali v naslednjem programu, ki pa je bil nasprotno bolj usmerjen v določene prednostne države.

81

Podpora EU na področju migracij v Gruziji ima veliko zelo različnih upravičencev in vrst podpore na različnih ravneh upravljanja. Dodana vrednost pobude JMDI je bila vključevanje akterjev na lokalni ravni – tovrstna podpora lahko doseže le razmeroma malo končnih upravičencev. Vendar je spoznanja, pridobljena na podlagi takih ukrepov, mogoče znova uporabiti še kje drugje.

V primeru Alžirije, kjer je bil učinek sicer zelo omejen, je program omogočil uvrstitev migracijskih vprašanj na dnevni red in vzpostavitev trajne medresorske strukture, ki jo vodi minister za zunanje zadeve.

V primeru Maroka je bilo v migracijskem portfelju koristno imeti ukrep, ki je zelo lokalno usmerjen. Vendar je treba razširjanje doseči na podlagi različnih rezultatov in učinkov. Pridobljena so bila ustrezna spoznanja za fazo II JMDI, kjer se razširjanje zdaj obravnava bolj strukturirano.

Okvir 9 – Projekt ponovnega sprejema v Gruziji

Kar zadeva negotovost glede nadaljnjega delovanja centrov za poklicno svetovanje in zaposlovanje ob reviziji, Komisija poudarja, da so gruzijski organi zagotovili vzdržnost centrov z dodelitvami sredstev iz državnega proračuna (400 000 GEL v proračunu za leto 2015, načrtovanih 600 000 GEL v osnutku proračuna za leto 2016).

Zaradi podcenjevanja samozadostnosti vračajočih se migrantov se je izkazalo, da bo imelo korist od službe za posredovanje zaposlitev manj ljudi, kot je bilo načrtovano.

Kar zadeva zagotavljanje začasne nastanitve, je bila Komisija pripravljena obravnavati potrebe 180 oseb, vendar je bilo povpraševanje manjše, saj so za tamkajšnje okolje značilne močne socialne in družinske vezi. V skladu s tem so se zmanjšala dodeljena finančna sredstva.

Kar zadeva prostovoljno vračanje v domovino, se je število povečalo na 167 tujih državljanov s prebivališčem v Gruziji, medtem ko jih je bilo ob reviziji 110.

86(a)

Komisija se strinja z ugotovitvijo Sodišča in dodaja, da je v skladu z običajnim mednarodnim pravom ponovni sprejem lastnih državljanov obveznost, medtem ko ponovni sprejem državljanov tretjih držav ni. Je del migracij, ne pa varnostne politike, kot to dojemajo nekatere partnerske države.

Učinkovite politike vračanja in ponovnega sprejema niso varnostno vprašanje, temveč temeljni element in osnovni pogoj za dobro upravljane migracije. Učinkovito vračanje nezakonitih migrantov, ki nimajo ali nimajo več pravice biti v EU, je bistveno tudi kot preventivni ukrep zoper nadaljnje nezakonite migracije, kot je poudarjeno v akcijskem načrtu EU o vračanju (9. september 2015). Vračanje in ponovni sprejem sta sestavni del globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti ter vseh nadaljnjih političnih pristopov (npr. evropske agende o migracijah). Drži, da so sporazumi o poenostavitvi vizumskih postopkov možni ter obravnavani vzporedno s sporazumi EU o ponovnem sprejemu in v okviru načela „več za več“.

Odgovor na naslov pred odstavkom 87

Komisija poudarja, da je uspešno izvajanje varstva človekovih pravic pogosto odvisno od števila zunanjih dejavnikov, na katere nima vpliva.

87

Človekove pravice migrantov so formalno medsektorsko vprašanje, ki se resno obravnava pri vseh ukrepih na področju zunanjega ukrepanja EU, prednostno pa so obravnavane tudi pri zunanjem ukrepanju na področju migracij.

Ne samo da se pri vseh intervencijah zagotavlja vključevanje ukrepov na področju človekovih pravic, temveč so pravice migrantov tudi splošni cilj številnih ukrepov. Projekti vključujejo pomoč žrtvam trgovine z ljudmi in njihovo zaščito, pravice migrantov kot delavcev v gospodinjstvu, pomoč beguncem in njihov zaščito itd.

88

V primeru Ukrajine je bila možnost zagotavljanja usposabljanja o standardih na področju človekovih pravic prvotno predvidena v okviru Readmit in obravnavana na sestankih z vlado. Vendar je bilo v zadevni fazi dogovorjeno, da se izvzame iz programa, saj bi se prekrivalo z več drugimi projekti, ki so jih izvajale mednarodne organizacije in civilne strateške opcije, kot so (i) IOM (Cris ref.: 2011/282-850) Strengthening Migration Management and Cooperation on Readmission in Eastern Europe (Krepitev upravljanja migracij in sodelovanja pri ponovnem sprejemu v vzhodni Evropi; MIGRECO), (ii) UNCHR (Cris ref.: 2010/272-415, naslov projekta: Support to UNHCR activities in Eastern Europe in the context of EU Regional Protection Programmes (Podpora dejavnostim UNHCR v vzhodni Evropi v okviru regionalnih programov EU za zaščito; RPP II – faza II)) ali (iii) nevladna organizacija Right to protection (Pravica do zaščite) (Cris ref.: 2012/334-088, naslov projekta: Advocacy and Government Capacity Building in Migration (Zagovornišтво in krepitev zmogljivosti vlade na področju migracij)). Na splošno je od skupno 34 projektov, ki obravnavajo migracije in azil in so bili od leta 2003 podprti s finančnimi sredstvi EU, 18 projektov na različnih ravneh obravnavalo vprašanja človekovih pravic.

89

Komisija je bila zelo dejavna pri prepričevanju libijskih oblasti, naj podpišejo memorandum o soglasju z UNHCR.

Libijski organi, zlasti tisti, ki so zastopali Gadafilev režim, so bili iz političnih razlogov izjemno nenaklonjeni temu, da bi UNHCR sprejeli kot glavnega partnerja ukrepa.

Vendar je Komisija vedno poudarjala, da je spoštovanje človekovih pravic bistveni element projekta.

91

Pod Junckerjevo Komisijo je bila dejansko znova posvečena pozornost potrebi po okrepljenem sodelovanju med institucijami EU, tudi med oddelki Komisije. Vzpostavljeni so bili številni izboljšani mehanizmi usklajevanja, in kot je pokazal preskus med nedavno migracijsko in begunsko krizo v Evropi, se zdi, da dobro delujejo.

92

Komisija meni, da je bilo notranje usklajevanje že precej izboljšano.

93

Komisija sicer priznava, da je še vedno nekaj prostora za izboljšave, vendar želi poudariti, da so učinkoviti mehanizmi usklajevanja v zvezi s politikami, povezanimi z migracijami in programskim načrtovanjem v celoti vzpostavljeni.

Tako je zagotovljeno usklajevanje GD za migracije in notranje zadeve pri pripravi in sprejemanju nacionalnih programov držav članic v okviru Sklada za azil, migracije in vključevanje (AMIF) ali Sklada za notranjo varnost (ISF) ter za letne delovne programe v okviru centraliziranega upravljanja. GD za mednarodno sodelovanje in razvoj ter GD za sosedstvo in širitvena pogajanja uporabljata enak postopek. Poleg tega med medsektorskimi posvetovanji za sprejetje vseh programov financiranja poteka uradno posvetovanje med ESZD in ustreznimi generalnimi direktorati Komisije.

ESZD samostojno ali skupaj s Komisijo vodi večletno programsko načrtovanje večine zunanjih finančnih instrumentov in s tem zagotavlja veliko usklajenost med različnimi področji politike in geografskimi območji. Neskladja bi lahko pojasnili tudi z raznovrstnostjo zahtevkov tretjih držav upravičenk (ni enotne rešitve za vse).

94

Komisija dejansko priznava, da je koristno imeti shemo financiranja/pregled nad financiranjem v zvezi z migracijami za določeno državo ali regijo, da se pospeši usklajevanje in zagotovi večje dopolnjevanje med financiranjem EU in drugih donatorjev. Pregledi nad financiranjem porabe EU in držav članic v zvezi z migracijami obstajajo zlasti za vsa partnerstva za mobilnost in skupne agende o migracijah in mobilnosti (t. i. pregledi stanja), pa tudi za številne regionalne procese. Te preglede opravijo službe Komisije v posvetovanju z zadevnimi strukturami usklajevanja (lokalne usklajevalne platforme partnerstev za mobilnost, srečanja strokovnjakov globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti itd.). Očitno so lahko le informativni in ne določajo nobenih obveznosti za različne donatorje ali vire financiranja, saj taka strategija v sedanjem pravnem okviru ne bi bila izvedljiva in skladna glede na postopke, vzpostavljene v okviru zadevnih finančnih instrumentov EU.

97

ESZD meni, da je prispevala k vključevanju migracij v politične dialoge s tretjimi državami, zlasti državami sosedstva, prek posebnih pododborov za pravosodje, svobodo in varnost / migracije in socialne zadeve z zadevnimi državami. Poleg tega je ob upoštevanju vse večjega pomena migracij v odnosih EU s tretjimi državami postopoma krepila tematsko prisotnost na tem področju in dodelila dodatne človeške vire za sektorska vprašanja, pomembna za področje zunanjih odnosov, vključno z migracijami. Nova Komisija prinaša jasnejši zagon na področju nadaljnega povezovanja notranje razsežnosti migracij z zunanjo ter krepitve skladnosti politike v okviru dela ESZD in zadevnih generalnih direktorats Komisije.

98

Komisija sicer priznava, da je usklajevanje z delegacijami EU mogoče izboljšati in bi bilo to tudi treba storiti ter da so bili v ta namen sprejeti ukrepi, vendar je to izziv zaradi več razlogov. Poleg nezadostnih človeških virov v delegacijah (in na sedežu) ima omejeno strokovno znanje na področju migracij v delegacijah EU za posledico podobno omejene zmogljivosti za oceno potreb in prednostnih nalog v zvezi z migracijami v partnerskih državah.

99

Komisija se strinja, da je usklajevanje z delegacijami EU bistveno, in si prizadeva zagotoviti, da to deluje v praksi pri vsakodnevnem upravljanju projektov.

Usklajevanje in vrednotenje dobrih praks iz uspešno izvedenih projektov sta na voljo v posameznih poročilih o spremljanju in vrednotenju projektov, potekajo pa prizadevanja za vzpostavitev sistema za konsolidacijo in razširjanje teh informacij. V usmerjevalna orodja, ki jih pripravil GD za mednarodno sodelovanje in razvoj B3, je zlasti treba vključiti informacije o dobrih praksah ter jih po dokončanju dati na voljo prek namenskega tematskega spletišča za migracije.

Poleg tega tematska usposabljanja, ki jih izvaja GD za mednarodno sodelovanje in razvoj B3, vključujejo izobraževanje o pridobljenih spoznanjih in dobrih praksah.

Sklepne ugotovitve in priporočila

Sklepna ugotovitev 1

Komisija poudarja, da je cilj pregledane evropske sosedске politike pripraviti predloge v tesnem partnerstvu z državami sosedstva za bolj usklajen in v učinek usmerjen okvir sodelovanja glede vprašanj skupnega pomena, vključno z migracijami.

Podoben program, ki bo nasledil TPMA, vključuje podrobne cilje, rezultate in kazalnike.

- (a) Komisija meni, da je mogoče z opredelitvijo jasnih in merljivih ciljev ter skladnih in konkretnih rezultatov, ki bodo jedro novih okvirov sodelovanja z državami sosedstva in državami širitve, bolje opredeliti strateške usmeritve vprašanj v zvezi z migracijami v sosedstvu.
- (b) Komisija se delno strinja s to sklepno ugotovitvijo glede skladnosti med različnimi ravnmi mehanizmov spremljanja in vrednotenja. Kar zadeva instrument ENPI in TPMA, večina migracijskih projektov vključuje podrobne ureditve spremljanja in vrednotenja ter celovite logične okvire. Vendar Komisija meni, da je mogoče z določitvijo strateških ciljev ter jasnih in merljivih rezultatov in učinkov z neposrednimi povezavami med dejavnostmi in rezultati bolje opredeliti naš okvir sodelovanja na področju migracij v sosedstvu.
- (e) Komisija se delno strinja s to trditvijo, zlasti glede geografske raznovrstnosti.

Sodelovanje z našimi sosedi, zlasti glede vprašanj migracij in mednarodne zaščite, je treba prilagoditi različnim ravnam angažiranosti in razvoja politik partnerskih držav ter upoštevati različno občutljivost, pričakovanja in omejitve partnerskih držav pri teh vprašanjih. Mehanizme razlikovanja in prožnosti je treba zagotoviti tudi z vidika trdovratne krize v sosedstvu.

Vendar je Komisija v zvezi z instrumentom ENI, da bi čim bolj izkoristila njegove vire, nameravala razlikovati med partnerji v skladu s programskimi merili, opredeljenimi v instrumentu ENI, in strogo izvajati pristop, ki temelji na pobudah.

Kot je bilo navedeno, se potrebe partnerjev od države do države in od regije do regije razlikujejo. V skladu s priporočili Agende za spremembe in diferenciranim pristopom iz novega instrumenta ENI je sodelovanje EU s soseditvom v vsakem primeru osredotočeno na tri prednostne sektorje. Ti so bili opredeljeni z izčrpnim posvetovanjem z vlada, lokalnimi organi, organizacijami civilne družbe, državami članicami EU, mednarodnimi finančnimi ustanovami in mednarodnimi organizacijami.

Priporočilo 1

Komisija delno sprejema priporočilo, zlasti tisti del, ki se nanaša na potrebo po izboljšanju okvirov merjenja uspešnosti. Komisija se strinja glede ključnega pomena boljše opredelitve njenega strateškega okvira sodelovanja na področju migracij in mednarodne zaščite z določitvijo operativnih ciljev ter jasnih in merljivih rezultatov in učinkov z neposrednimi povezavami med dejavnostmi in rezultati.

Ker se potrebe in s tem pomoč za vsako državo razlikujejo, poudarja, kako težko je opredeliti skupni nabor primerljivih kazalnikov, ki bi skozi čas ostali nespremenjeni, in potrebo po večji prožnosti pri opredelitvi ciljnih prednostnih nalog. Razvijajo se prilagojena orodja spremljanja in vrednotenja, da bi omogočila merjenje dosežkov in napredka, kar je ključni element za vzpostavitev konkretnjših in učinkovitejših okvirov sodelovanja na področju migracij.

Namen revidirane evropske sosedске politike je zlasti pripraviti predloge v tesnem partnerstvu z državami soseditva za bolj usklajene in v učinek usmerjene okvire sodelovanja glede vprašanj skupnega pomena, vključno z migracijami.

Sednji položaj je nestabilen in treba je razlikovati med nujnimi ukrepi in bolj sistemskimi programi. Na podlagi količinsko opredeljenih ciljnih prednostnih nalog ne bo vedno mogoče delati.

Komisija si bo v okviru revidirane evropske sosedске politike prizadevala za vzpostavitev okrepljenih partnerstev z jasnejšo osredotočenostjo in bolj prilagojenim sodelovanjem. Izkušnje kažejo, da bo ESP najučinkovitejša, ko bodo EU in partnerske države imele resnično skupni program. Zato bo pregled pojasnil, kakšni so interesi EU in posameznega partnerja ter na katerih področjih je skupni interes največji (vključno z migracijami in mobilnostjo). Pregled je priložnost, da EU in partnerske države jasno določijo, na katerih področjih je skupni interes največji, in ta bodo podlaga za trdnejša partnerstva in ciljno usmerjeno finančno podporo. Vendar bo prožnost ostala ključno načelo pri izvajanju financiranja iz instrumenta ENI, kar bo EU zagotovilo, da se bo s finančnim sodelovanjem lahko prožneje odzivala na hitro spreminjajoči se razvoj dogodkov in potreb v regiji.

Priporočilo 2

Komisija sprejema to priporočilo.

Kot je pravilno poudarjeno, je OECD opredelil kode DAC. Komisija bo ob upoštevanju najnovejšega razvoja dogodkov začela razprave z OECD.

Poleg tega bo proučila, ali je sistem kodiranja OECD/DAC mogoče dopolniti.

Sklepna ugotovitev 2

(a) Glej odgovore Komisije na odstavek 68 in okvir 5.

(b) Pri migracijah in razvoju gre za čim večje povečanje pozitivnega razmerja med migracijami in razvojem, cilj pa je izkoristiti razvojni potencial migracij v korist družb in migrantov ter prispevati k trajnostnemu razvoju in zmanjšanju revščine. Za točno opredelitev narave povezave med migracijami in razvojem v različnih okvirih bi morda potrebovali več dokazov, vendar se migracije vse bolj priznavajo kot močno sredstvo za spodbujanje razvoja v državah izvora in namembnih državah. Dejstvo, da so migracije zdaj z vidika omogočanja razvoja vključene v agendo za trajnostni razvoj do leta 2030, dokazuje napredek, ki je bil na tem področju dosežen v zadnjih letih.

(c) Komisija se strinja, da podpora za vračanje in ponovni sprejem doslej ni vedno dosegla pričakovanih rezultatov. Vendar so učinkovite politike vračanja in ponovnega sprejema osnovni pogoj za dobro upravljane migracije in sestavni del globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti.

Komisija se strinja z ugotovitvijo Sodišča in dodaja, da je v skladu z običajnim mednarodnim pravom ponovni sprejem lastnih državljanov obveznost, medtem ko ponovni sprejem državljanov tretjih držav ni. Je del migracij, ne pa varnostne politike, kot to dojemajo nekatere partnerske države.

(d) Komisija se delno strinja s tem priporočilom.

Komisija glede človekovih pravic priznava, da obstaja možnost za izboljšanje njene uspešnosti pri določanju konkretnjših blažilnih ukrepov, na primer s krepitvijo humanitarne diplomacije in nacionalnih sistemov za napotitev.

Leta 2014 je sprejela ukrepe za zasnovo in razvoj nabora orodij za zagotovitev, da večina novih projektov vključuje na pravicah temelječ pristop v vseh fazah ukrepanja.

Izvajanje na pravicah temelječega pristopa temelji na univerzalnosti in nedeljivosti človekovih pravic ter načelih vključevanja in udeležbe pri procesih odločanja, nediskriminaciji, enakopravnosti in enakosti, preglednosti ter odgovornosti. Ta načela so bistvena za razvojno sodelovanje EU, saj zagotavljajo opolnomočenje najrevnejših in najranljivejših, zlasti žensk in mladoletnikov.

Priporočilo 3

Komisija sprejema to priporočilo in ga že izvaja:

Komisija že uporablja zelo različne instrumente, predvidene v ciklu vodenja projektov. Priznava sicer, da bi lahko še izboljšala uspešnost pri opredeljevanju logike intervencije za vsak ukrep, vendar večina projektov že vključuje celovite logične okvire, vključno s kazalniki rezultatov.

Priporočilo 4

Komisija sprejema to priporočilo.

Na voljo je vse več dokazov, ki potrjujejo pozitivni učinek migracij na razvoj (držav izvora in namembnih držav ter samih migrantov). Glede na spreminjajoče se in naraščajoče migracijske trende je treba še naprej pridobivati zanesljive podatke o migracijah za oblikovanje programov. Komisija vlaga v nadaljnje usklajevanje teh dokazov kot podlago za oblikovanje prihodnjih strategij in projektov za odzivanje.

Sklepna ugotovitev 3

Komisija meni, da so bili po znatnih prizadevanjih na področju migracij že vzpostavljeni učinkoviti mehanizmi usklajevanja. Zaradi zapletenosti vprašanja, razdelitve pristojnosti in števila vključenih deležnikov so možnosti za nadaljnjo racionalizacijo ureditev upravljanja na področju migracij zelo omejene.

Priporočilo 5

Komisija delno sprejema priporočilo. Meni, da so se znatna prizadevanja za izboljšanje zmogljivosti delegacij EU že izvedla, če se upoštevajo tudi proračunske omejitve (glej tudi odgovore Komisije na odstavke 34, 98 in 99).

Komisija je že razvila preglede nad financiranjem porabe v zvezi s sredstvi donatorjev na področju migracij za podporo različnim dvostranskim in regionalnim okvirom (kot so pregledi stanja partnerstev za mobilnost).

Komisija meni, da bi bila priprava enotnega in celovitega pregleda nad financiranjem vse porabe v zvezi z migracijami praktično neizvedljiva.

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govorilnice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

To poročilo obravnava dva glavna finančna instrumenta (tematski program o migracijah in azilu ter evropski instrument sosedstva in partnerstva) za financiranje zunanje razsežnosti skupne migracijske politike EU, katere cilj je zagotavljanje uspešnega upravljanja migracijskih tokov v partnerstvu z izvornimi in tranzitnimi državami. Preučeno je bilo, ali so bili za porabo v okviru obeh instrumentov določeni jasni cilji ter ali je bila poraba uspešna in dobro usklajena. Ugotovili smo, da za instrumenta v glavnem ni bilo jasne strategije za ugotavljanje njunega prispevka k ciljem, zato ni jasno, kaj naj bi bilo z njima doseženo na ravni EU. Pogosto je bilo težko meriti rezultate, dosežene s porabljenimi sredstvi EU, in oceniti prispevek migracij k razvoju. Za politiko je značilno kompleksno upravljanje, premalo usklajevanja ter neobstoj pregleda financiranja, v katerem bi bilo opredeljeno, kaj financira Komisija in kaj države članice.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije