ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 12.6.2018
COM(2018) 464 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

σχετικά με την ενδιάμεση αξιολόγηση του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας

{SWD(2018) 339 final} - {SWD(2018) 340 final} - {SWD(2018) 341 final}

1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην παρούσα έκθεση παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της ενδιάμεσης αξιολόγησης του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, όπως απαιτείται βάσει του άρθρου 57 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 514/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014[1].

Η αξιολόγηση καλύπτει τον εν λόγω κανονισμό καθώς και τους εξής κανονισμούς:

- τον ειδικό κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 513/2014 για τη θέσπιση, στο πλαίσιο του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, του μέσου για την αστυνομική συνεργασία, την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας και τη διαχείριση των κρίσεων (ΤΕΑ-Αστυνομία)[2]·
- τον ειδικό κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 515/2014 για τη θέσπιση, στο πλαίσιο του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, του μέσου για τα εξωτερικά σύνορα και τις θεωρήσεις (ΤΕΑ-Σύνορα και Θεωρήσεις)[3]· και
- τον ειδικό κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 516/2014 για τη δημιουργία του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (ΤΑΜΕ)[4].

Εφεξής τα ΤΕΑ-Αστυνομία, ΤΕΑ-Σύνορα και Θεωρήσεις και ΤΑΜΕ αναφέρονται συλλογικά ως «τα ταμεία».

Στην αξιολόγηση εξετάζονται οι επιδόσεις των ταμείων με βάση τα κριτήρια αξιολόγησης που ορίζονται στις κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της νομοθεσίας και σύμφωνα με το άρθρο 55 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 514/2014: i) αποτελεσματικότητα, ii) αποδοτικότητα, iii) συνοχή, iv) συνάφεια και v) προστιθέμενη αξία της ΕΕ, vi) βιωσιμότητα, και vii) απλούστευση και μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης. Η έκθεση βασίζεται στις διαπιστώσεις τριών ενδιάμεσων αξιολογήσεων των ταμείων οι οποίες συνοδεύουν την παρούσα έκθεση.

Η αξιολόγηση καλύπτει την περίοδο μεταξύ 1ης Ιανουαρίου 2014 και 30ής Ιουνίου 2017 και περιλαμβάνει στοιχεία σχετικά με όλα τα εθνικά προγράμματα, τις δράσεις της Ένωσης και τη βοήθεια έκτακτης ανάγκης που χρηματοδοτήθηκαν από τα ταμεία. Τα κράτη μέλη και οι χώρες που συμμετέχουν στα ταμεία διαφέρουν από ταμείο σε ταμείο, σύμφωνα με τη Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ. Στο ΤΑΜΕ συμμετέχουν όλα τα κράτη μέλη πλην της Δανίας. Στο Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας – Σύνορα και Θεωρήσεις συμμετέχουν όλα τα

---

1 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 514/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, σχετικά με τον καθορισμό γενικών διατάξεων όσον αφορά το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και το μέσο για τη χρηματοδοτική στήριξη της αστυνομικής συνεργασίας, της πρόληψης και καταστολής της εγκληματικότητας και της διαχείρισης κρίσεων (ΕΕ L 150 της 20ής Μαΐου 2014).

2 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 513/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, για τη θέσπιση, στο πλαίσιο του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, του μέσου για τη χρηματοδοτική στήριξη της αστυνομικής συνεργασίας, της πρόληψης και καταστολής της εγκληματικότητας και της διαχείρισης των κρίσεων, και για την κατάργηση της απόφασης 2007/125/ΔΕΥ του Συμβουλίου (ΕΕ L 150 της 20ής Μαΐου 2014).

3 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 515/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, για τη θέσπιση, στο πλαίσιο του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, του μέσου χρηματοδοτικής στήριξης στον τομέα των εξωτερικών συνόρων και των θεωρήσεων και την κατάργηση της απόφασης αριθ. 574/2007/ΕΚ (ΕΕ L 150 της 20ής Μαΐου 2014).

4 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 516/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, για τη δημιουργία του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (ΕΕ L 150 της 20ής Μαΐου 2014).

κράτη μέλη πλην της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, καθώς επίσης η Ελβετία, η Ισλανδία, το Λιχτενστάιν και η Νορβηγία, χώρες που συνδέονται με το ταμείο καθώς εφαρμόζουν πλήρως το κεκτημένο του Σένγκεν. Τέλος, όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ πλην της Δανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, συμμετέχουν στο Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας – Αστυνομία.

Πριν από τα υφιστάμενα ταμεία, η ΕΕ παρείχε χρηματοδοτική στήριξη κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 μέσω του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών» (SOLID)[5] με συνολική συνεισφορά σχεδόν 4 δισ. EUR, για τη στήριξη της ανάπτυξης κοινών πολιτικών στους τομείς του ασύλου, της επιστροφής και της ένταξης, των εξωτερικών συνόρων και των θεωρήσεων. Επιπλέον, η ΕΕ παρείχε στήριξη στον τομέα της καταπολέμησης της τρομοκρατίας, του οργανωμένου εγκλήματος, διαφόρων ειδών παράνομης διακίνησης και κινδύνων για την ασφάλεια μέσω του προγράμματος «Ασφάλεια και προστασία των ελευθεριών» (σχεδόν 800 εκατ. EUR).

Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζεται επισκόπηση των υφιστάμενων και των προηγούμενων ταμείων και της εξέλιξής τους:

Πίνακας 1: Συνοπτική επισκόπηση των ταμείων και των προγραμμάτων εσωτερικών υποθέσεων κατά τη διάρκεια των περιόδων 2007-2013 και 2014-2020

Γενικό πρόγραμμα	**Τομέας πολιτικής**	**Προϋπολογισμός, συμμετοχή & στόχοι ταμείου / ειδικού προγράμματος**	
		Προηγούμενα ταμεία (2007-2013)	**Υφιστάμενα ταμεία (2014-2020)**
Γενικό πρόγραμμα «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών» *(93 % έως 96 % επιμερισμένη διαχείριση· το υπόλοιπο υπό κεντρική άμεση διαχείριση)*	Άσυλο	Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες (ΕΤΠ ΙΙΙ) 614 εκατ. EUR[6], όλα τα κράτη μέλη (κράτη μέλη) πλην της Δανίας ▪ Στήριξη και ενθάρρυνση των κρατών μελών για την υποδοχή προσφύγων και εκτοπισμένων ▪ Μέτρα έκτακτης ανάγκης για την αντιμετώπιση της αιφνίδιας μαζικής εισροής μεταναστών και αιτούντων άσυλο	Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (ΤΑΜΕ) 3 137 εκατ. EUR (αρχικά) Όλα τα κράτη μέλη πλην της Δανίας ▪ Ενίσχυση και ανάπτυξη όλων των πτυχών του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου (ΚΕΣΑ) ▪ Στήριξη της νόμιμης μετανάστευσης προς τα κράτη μέλη και προώθηση της αποτελεσματικής ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών ▪ Ενίσχυση δίκαιων και αποτελεσματικών στρατηγικών επιστροφής και συμβολή στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης ▪ Ενίσχυση της αλληλεγγύης και της κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, ιδίως προς τα κράτη μέλη που πλήττονται περισσότερο από τις μεταναστευτικές ροές
	Ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, νόμιμη μετανάστευση	Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών (EIF) 825 εκατ. EUR, όλα τα κράτη μέλη πλην της Δανίας ▪ Στήριξη της ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών στις ευρωπαϊκές κοινωνίες	
	Επιστροφή	Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφής (ΕΤΕ) 676 εκατ. EUR, όλα τα κράτη μέλη πλην της Δανίας ▪ Βελτίωση της διαχείρισης επιστροφών ▪ Ενθάρρυνση της ανάπτυξης συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και των χωρών επιστροφής	

5 COM(2005) 123.

6 Μετά τη θέσπιση της EASO· λαμβάνεται υπόψη η απόφαση αριθ. 458/2010/ΕΕ για την τροποποίηση της βασικής πράξης του ΕΤΠ.

	Ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων και θεωρήσεις	Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων (ΤΕΕ) 1 820 εκατ. EUR, όλα τα κράτη μέλη (συμπεριλαμβανομένων της Ρουμανίας και της Βουλγαρίας και των συνδεδεμένων κρατών Σένγκεν από το 2010) πλην του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας ▪ Οικονομική αλληλεγγύη μεταξύ των χωρών Σένγκεν ▪ Διαχείριση αποτελεσματικών ελέγχων και των ροών στα εξωτερικά σύνορα ▪ Βελτίωση της διαχείρισης στις προξενικές αρχές	Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας (ΤΕΑ) 3 764 εκατ. EUR (αρχικά) ΤΕΑ Σύνορα και Θεωρήσεις Όλα τα κράτη μέλη πλην της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, συμπεριλαμβανομένων των συνδεδεμένων κρατών Σένγκεν: Ελβετία, Ισλανδία, Λιχτενστάιν και Νορβηγία
Γενικό πρόγραμμα Ασφάλεια και προστασία των ελευθεριών *(άμεση κεντρική διαχείριση)*	Πρόληψη και καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος	Ειδικό πρόγραμμα Πρόληψη και καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος (ISEC) 600 εκατ. EUR, όλα τα κράτη μέλη ▪ Πρόληψη της εγκληματικότητας, επιβολή του νόμου, προστασία και στήριξη μαρτύρων, προστασία θυμάτων	▪ Εξασφάλιση υψηλού επιπέδου ασφάλειας στην ΕΕ και διευκόλυνση των νόμιμων μετακινήσεων ▪ Θεωρήσεις και στήριξη της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων
	Καταπολέμηση της τρομοκρατίας και άλλων κινδύνων που συνδέονται με την ασφάλεια	Ειδικό πρόγραμμα Πρόληψη, ετοιμότητα και διαχείριση των συνεπειών της τρομοκρατίας και άλλων κινδύνων που συνδέονται με την ασφάλεια (CIPS) 140 εκατ. EUR, όλα τα κράτη μέλη ▪ Προστασία των πολιτών και των υποδομών ζωτικής σημασίας από τρομοκρατικές επιθέσεις και άλλους κινδύνους που συνδέονται με την ασφάλεια	ΤΕΑ Αστυνομία Όλα τα κράτη μέλη πλην της Δανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου ▪ Εξασφάλιση υψηλού επιπέδου ασφάλειας στην ΕΕ, καταπολέμηση της εγκληματικότητας, διαχείριση κινδύνων και κρίσεων

2 ΤΑ ΤΑΜΕΙΑ ΚΑΙ Η ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΤΟΥΣ

Τα ταμεία εκτελούνται με τη χρήση των μεθόδων της επιμερισμένης, της άμεσης και της έμμεσης διαχείρισης: στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, από τα κράτη μέλη· άμεσα από την Επιτροπή, στο πλαίσιο της άμεσης διαχείρισης· ή έμμεσα, μέσω της ανάθεσης μέρους των καθηκόντων εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε τρίτο μέρος (έμμεση διαχείριση). Τα πολυετή εθνικά προγράμματα για το ΤΑΜΕ και το ΤΕΑ καταρτίστηκαν μέσω διαλόγου πολιτικής στην αρχή της περιόδου προγραμματισμού και θεσπίστηκαν με απόφαση της Επιτροπής. Τα εθνικά προγράμματα τροποποιούνται ανά τακτά διαστήματα από τα κράτη μέλη και εγκρίνονται με απόφαση της Επιτροπής. Στο πλαίσιο της άμεσης και έμμεσης διαχείρισης, η Επιτροπή εκδίδει ετήσια προγράμματα εργασιών για την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

2.1 ΤΑΜΕ

Το ΤΑΜΕ σχεδιάστηκε με σκοπό να προωθήσει την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, καθώς και την εφαρμογή, την ενίσχυση και την ανάπτυξη μιας κοινής προσέγγισης της ΕΕ για το άσυλο και τη μετανάστευση. Κατά τη διάρκεια της υπό εξέταση περιόδου εκτέλεσης, οι συνθήκες όσον αφορά τη μετανάστευση άλλαξαν ραγδαία λόγω της αιφνίδιας και απροσδόκητης αύξησης των μεταναστευτικών πιέσεων στα νότια και νοτιοανατολικά σύνορα της ΕΕ.

Ο γενικός στόχος του ΤΑΜΕ αναμένεται να επιτευχθεί με: i) την ενίσχυση και την ανάπτυξη του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου μέσω της διασφάλισης ότι η νομοθεσία της ΕΕ στον τομέα αυτόν εφαρμόζεται αποτελεσματικά και ομοιόμορφα· ii) τη στήριξη της νόμιμης μετανάστευσης προς τα κράτη μέλη της ΕΕ σύμφωνα με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας και την προώθηση της αποτελεσματικής ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών· iii) την ενίσχυση δίκαιων και αποτελεσματικών στρατηγικών επιστροφής, οι οποίες συμβάλλουν στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και επισημαίνουν τη βιωσιμότητα και την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας επιστροφής· και iv) τη διασφάλιση ότι τα κράτη μέλη της ΕΕ που πλήττονται περισσότερο από τις ροές μεταναστών και αιτούντων άσυλο μπορούν να βασίζονται στην αλληλεγγύη των άλλων κρατών μελών της ΕΕ.

Κατάσταση εκτέλεσης

Οι συνολικοί πόροι του ΤΑΜΕ για την περίοδο εκτέλεσης 2014-2020 είχαν αρχικά υπολογιστεί σε 3 137 εκατ. EUR. Για την αντιμετώπιση των απρόβλεπτων αναγκών που δημιουργήθηκαν λόγω της μεταναστευτικής κρίσης του 2015 και 2016, ο προϋπολογισμός αυτός αυξήθηκε σημαντικά και ανήλθε σε 6 888 εκατ. EUR προγραμματισμένων αναλήψεων υποχρεώσεων για τη στήριξη της μετεγκατάστασης και της επανεγκατάστασης, της ένταξης και της επιστροφής και για την προετοιμασία της εφαρμογής της αναθεώρησης του κανονισμού του Δουβλίνου. Τα ποσά αυτά διοχετεύτηκαν μέσω των εθνικών προγραμμάτων, των δράσεων της Ένωσης και της βοήθειας έκτακτης ανάγκης.

Κατά συνέπεια, οι τρέχοντες πόροι του ΤΑΜΕ έχουν κατά προσέγγιση ως εξής:

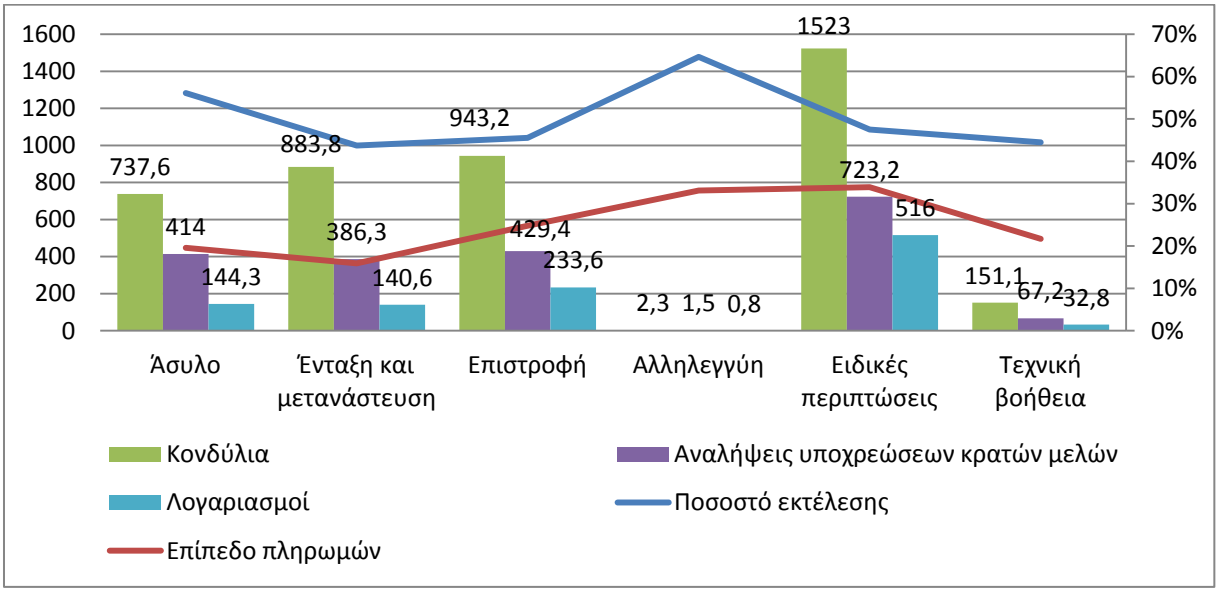
- 5 391 εκατ. EUR ή 78 % προγραμματισμένοι πόροι για τα εθνικά προγράμματα·
- 462 εκατ. EUR ή 7 % για δράσεις της Ένωσης πλην των δράσεων παροχής βοήθειας έκτακτης ανάγκης·
- 1 029 εκατ. EUR ή 15 % για βοήθεια έκτακτης ανάγκης.

Στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, τα κράτη μέλη έχουν διαθέσει 17 % (738 εκατ. EUR) στον στόχο για το άσυλο, 21 % (884 εκατ. EUR) στον στόχο για την ένταξη και τη νόμιμη μετανάστευση, 22 % (943 εκατ. EUR) σε μέτρα επιστροφής, 0,1 % (2,3 εκατ. EUR) στον στόχο της αλληλεγγύης, 36 % (1 523 εκατ. EUR) για επανεγκατάσταση και μετεγκατάσταση και 4 % (151 εκατ. EUR) για τεχνική βοήθεια. Στα κονδύλια αυτά (4 241 εκατ. EUR) δεν λαμβάνονται υπόψη οι πόροι που συνδέονται με την αναθεώρηση του κανονισμού του Δουβλίνου, οι οποίοι δεν έχουν δεσμευτεί ακόμη.

Λαμβανομένων υπόψη των ετήσιων λογαριασμών για το 2017, τους οποίους υπέβαλαν τα κράτη μέλη στα μέσα Φεβρουαρίου 2018, το συνολικό επίπεδο πληρωμών ανέρχεται σε 25 % (1 068 εκατ. EUR) επί του συνόλου των κονδυλίων, ενώ το ποσοστό εκτέλεσης[7] ανέρχεται σε 48 % (2 022 εκατ. EUR).

[7] Το ποσοστό εκτέλεσης περιγράφει την πρόοδο που σημειώνουν τα κράτη μέλη ως προς τη δρομολόγηση ειδικών δράσεων και έργων για την επιτόπια υλοποίηση των οικείων εθνικών προγραμμάτων (αναλήψεις υποχρεώσεων που συνδέονται με σύμβαση). Ωστόσο, το ποσοστό εκτέλεσης δεν αποτελεί ένδειξη του επιπέδου ολοκλήρωσης των δράσεων και των έργων που έχουν δρομολογηθεί. Επιπλέον, δεδομένου ότι τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να επιλέξουν

Σχήμα 1: Ποσοστά εκτέλεσης και πληρωμών ανά ειδικό στόχο και με βάση τα συνολικά κονδύλια για τα εθνικά προγράμματα, αναλήψεις υποχρεώσεων των κρατών μελών και δηλώσεις δαπανών από τα κράτη μέλη (λογαριασμοί), σε εκατ. EUR.



Έως το τέλος του 2017, είχαν διατεθεί μέσω άμεσης και έμμεσης διαχείρισης 462 εκατ. EUR σε δράσεις της Ένωσης και στις δραστηριότητες του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης που καλύπτουν ολόκληρη την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Το 24 % του ποσού αυτού διατέθηκε σε έργα που καλύπτουν τους ειδικούς στόχους του ασύλου και της αλληλεγγύης ενώ το υπόλοιπο 76 % διατέθηκε σε έργα που καλύπτουν τους ειδικούς στόχους της νόμιμης μετανάστευσης, της ένταξης και της επιστροφής.

2.2 ΤΕΑ-Σύνορα και Θεωρήσεις

Στόχος του ΤΕΑ-Σύνορα και Θεωρήσεις είναι η διασφάλιση υψηλού επιπέδου ασφάλειας στην ΕΕ, διευκολύνοντας παράλληλα τις νόμιμες μετακινήσεις, και η επίτευξη των δύο αυτών στόχων μέσω i) ομοιόμορφου και υψηλού επιπέδου ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα και ii) της αποτελεσματικής διαχείρισης των θεωρήσεων Σένγκεν.

Από το 2009, οι αιτήσεις για θεωρήσεις της ΕΕ έχουν σημειώσει αύξηση της τάξης του 50 %, η οποία συνοδεύεται από αυξημένο κόστος για τη διεκπεραίωση των αιτήσεων θεώρησης. Η κοινή πολιτική θεωρήσεων της ΕΕ έχει επίσης επηρεαστεί από τη μεταναστευτική κρίση, καθώς ασκούνται αυξημένες πιέσεις στους προξενικούς υπαλλήλους παγκοσμίως και αυξάνεται η ανάγκη συνεργασίας στο πεδίο της παράνομης μετανάστευσης και της επιστροφής. Η εφαρμογή κοινών προτύπων για τις θεωρήσεις είναι πλέον απαραίτητη, καθώς τα πρόσωπα που έχουν θεώρηση ή άδεια διαμονής στον χώρο Σένγκεν μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα μεταξύ των κρατών μελών. Επομένως, συνιστά κοινό συμφέρον

τον χρόνο υποβολής αιτήσεων πληρωμής (λογαριασμοί), το επίπεδο πληρωμών δεν αντικατοπτρίζει την επιτόπια πρόοδο που σημειώνουν τα προγράμματα.

όλων των κρατών μελών η διασφάλιση της αποτελεσματικής και ασφαλούς εφαρμογής της πολιτικής θεωρήσεων. Ως εκ τούτου, το ΤΕΑ-Σύνορα και Θεωρήσεις στηρίζει, μέσω του ειδικού αυτού στόχου, την ανάπτυξη ικανοτήτων των κρατών μελών ώστε να εφαρμόζουν επαρκώς την κοινή πολιτική θεωρήσεων.

Η διενέργεια αποτελεσματικών συνοριακών ελέγχων είναι καίριας σημασίας για τη διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της ΕΕ και υπηκόων τρίτων χωρών, όπως επιχειρηματιών, τουριστών ή άλλων προσώπων που διαμένουν νόμιμα στο έδαφος της ΕΕ, καθώς και για τη διασφάλιση της εσωτερικής ασφάλειας. Δεδομένου ότι τα περιφερειακά κράτη μέλη ελέγχουν σημαντικό μέρος των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, οι ευθύνες τους όσον αφορά τον συνοριακό έλεγχο έχουν αυξηθεί υπερβολικά. Εν προκειμένω, το ΤΕΑ-Σύνορα και Θεωρήσεις στηρίζει, μέσω της εκπλήρωσης του ειδικού αυτού στόχου, την περαιτέρω εναρμόνιση της διαχείρισης των συνόρων και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ των κρατών μελών και του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (EBCGA). Επιπλέον, το ΤΕΑ-Σύνορα και Θεωρήσεις συνέβαλε στην αύξηση της αλληλεγγύης και της κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, ιδίως μέσω της συγχρηματοδότησης του εξοπλισμού προς διάθεση σε επιχειρήσεις του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, αλλά και μέσω της εγκατάστασης αυτοματοποιημένων πυλών συνοριακού ελέγχου και της συνεχούς ανάπτυξης του EUROSUR.

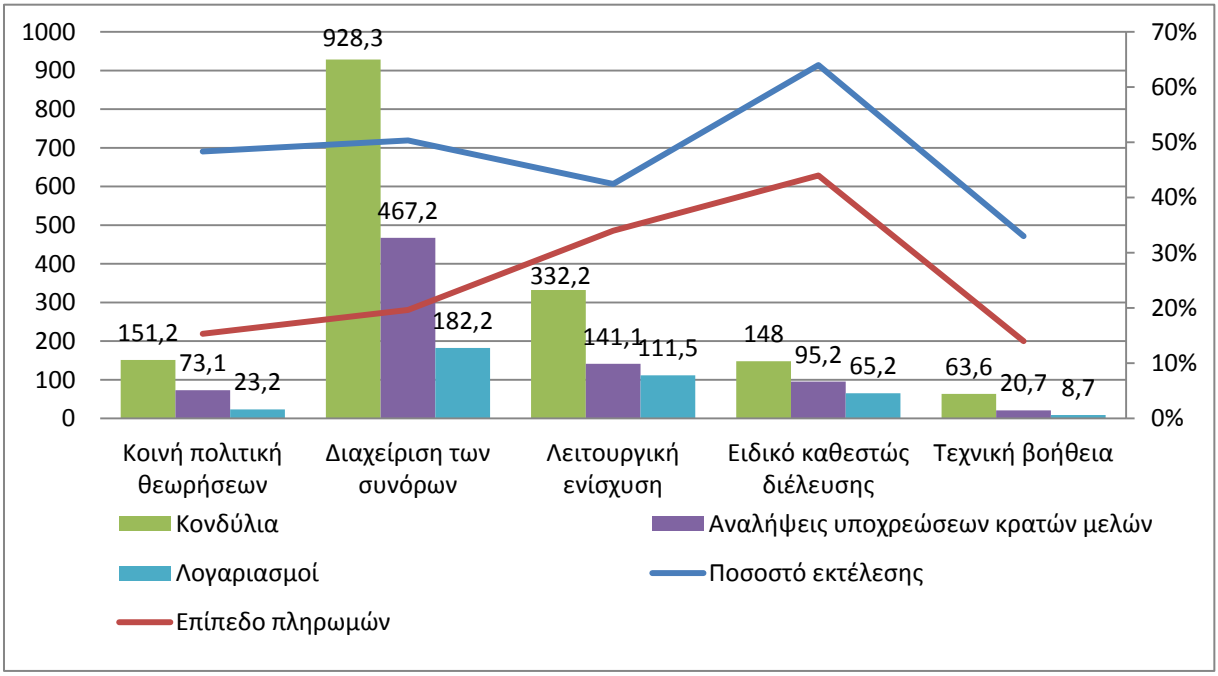
Κατάσταση εκτέλεσης

Οι συνολικοί πόροι του ΤΕΑ- Σύνορα και Θεωρήσεις για την περίοδο εκτέλεσης 2014-2020 αρχικά είχαν υπολογιστεί σε 2 760 εκατ. EUR. Στη συνέχεια επαναπρογραμματίστηκαν σε 2,61 δισ. EUR ώστε να ληφθούν υπόψη η αύξηση των πόρων για εξοπλισμό των EMAS και Frontex (βλ. κατωτέρω), και η μεταφορά μέρους των διατεθέντων κονδυλίων στα συστήματα ΤΠ για τη στήριξη της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών στα εξωτερικά σύνορα (π.χ. σύστημα εισόδου/εξόδου, ευρωπαϊκό σύστημα πληροφοριών και αδείας ταξιδίου (ETIAS)) στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για τη λειτουργική διαχείριση συστημάτων ΤΠ μεγάλης κλίμακας (eu-LISA). Το 65 % περίπου του συνόλου (1,6 δισ. EUR) διατίθεται σε εθνικά προγράμματα. Ωστόσο, το ποσό για το ειδικό καθεστώς διέλευσης για τη Λιθουανία παρέμεινε ίδιο. Για την αντιμετώπιση των απρόβλεπτων αναγκών που δημιούργησε η μεταναστευτική κρίση, το ποσό που διατέθηκε για βοήθεια έκτακτης ανάγκης αυξήθηκε σημαντικά από το αρχικό ποσοστό του 1,3 % σε 14,8 % του συνολικού προϋπολογισμού του ταμείου. Από την άλλη πλευρά, οι δράσεις της Ένωσης μειώθηκαν κατά 25 % προκειμένου να διευκολυνθεί η αύξηση των κονδυλίων για βοήθεια έκτακτης ανάγκης. Τα κράτη μέλη έχουν λάβει πρόσθετο ποσό ύψους 192 εκατ. EUR για την προμήθεια εξοπλισμού προς χρήση στις κοινές επιχειρήσεις του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής.

Τα κράτη μέλη έχουν διαθέσει 9 % (151 εκατ. EUR) στον στόχο για την κοινή πολιτική θεωρήσεων, 57 % (928 εκατ. EUR) στον στόχο για τη διαχείριση των συνόρων, 21 % (333 εκατ. EUR) σε λειτουργική ενίσχυση, 9 % (148 εκατ. EUR) στο ειδικό καθεστώς διέλευσης και 4 % (64 εκατ. EUR) για τεχνική βοήθεια (Σχήμα 2).

Λαμβανομένων υπόψη των ετήσιων λογαριασμών για το 2017, τους οποίους υπέβαλαν τα κράτη μέλη στα μέσα Φεβρουαρίου 2018, το συνολικό επίπεδο πληρωμών ανέρχεται σε 24 % (391 εκατ. EUR) επί του συνόλου των κονδυλίων, ενώ το ποσοστό εκτέλεσης ανέρχεται σε 49 % (797 εκατ. EUR).

Σχήμα 2: Ποσοστά εκτέλεσης και πληρωμών ανά ειδικό στόχο και με βάση τα συνολικά κονδύλια για τα εθνικά προγράμματα, αναλήψεις υποχρεώσεων των κρατών μελών και δηλώσεις δαπανών από τα κράτη μέλη (λογαριασμοί), σε εκατ. EUR



Στο πλαίσιο της άμεσης διαχείρισης, έως τις 30 Ιουνίου 2017, είχαν χρηματοδοτηθεί 123 δράσεις (46 δράσεις για βοήθεια έκτακτης ανάγκης και 77 δράσεις της Ένωσης) με συνολικό ποσό 383 εκατ. EUR στα ετήσια προγράμματα εργασιών της περιόδου 2014-2017. Τα κονδύλια της βοήθειας έκτακτης ανάγκης έχουν αξιοποιηθεί από επτά κράτη μέλη, (Βουλγαρία, Ελλάδα, Γαλλία, Κροατία, Ουγγαρία, Ιταλία και Σλοβενία), μία υπηρεσία της ΕΕ (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο) και έναν διεθνή οργανισμό (UNHCR). Οι δράσεις της Ένωσης υλοποιήθηκαν μέσω επιχορηγήσεων (συνολικά 7 τόσο για τις θεωρήσεις όσο και για τα σύνορα) και συμβάσεων (συνολικά 70 από τις οποίες άνω του 50 % ήταν αξιολογήσεις Σένγκεν).

Εντός της περιόδου 2014-2017, η Επιτροπή ανέθεσε καθήκοντα εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε τρεις οντότητες: στον eu-LISA για τη φάση δοκιμών του «πιλοτικού προγράμματος για τα ευφυή σύνορα»· στο Διεθνές Κέντρο για την Ανάπτυξη Μεταναστευτικής Πολιτικής για τον «μηχανισμό εταιρικής σχέσης κινητικότητας»· και στην UNHCR για «στήριξη της Ελλάδας για την ανάπτυξη των κέντρων πρώτης υποδοχής/του προγράμματος μετεγκατάστασης, καθώς και για την ενίσχυση της ικανότητας υποδοχής αιτούντων άσυλο».

2.3 ΤΕΑ-Ασυνομία

Στόχος του ΤΕΑ-Ασυνομία είναι η εξασφάλιση υψηλού επιπέδου ασφάλειας στην ΕΕ μέσω της στήριξης της καταπολέμησης της εγκληματικότητας και της αποτελεσματικής διαχείρισης κινδύνων και κρίσεων. Το ταμείο έχει δύο ειδικούς στόχους: i) πρόληψη της εγκληματικότητας και ii) διαχείριση κινδύνων και κρίσεων.

Μέσω του στόχου της πρόληψης του εγκλήματος, η ΤΕΑ-Αστυνομία στηρίζει την καταπολέμηση όλων των μορφών εγκλήματος, συμπεριλαμβανομένης της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος και συμβάλλει στην ενίσχυση του συντονισμού και της συνεργασίας μεταξύ των διαφόρων αρχών επιβολής του νόμου σε εθνικό επίπεδο και σε επίπεδο ΕΕ, καθώς και της Ευρωπόλ και άλλων διεθνών οργανισμών.

Μέσω του στόχου που αφορά τη διαχείριση κινδύνων και κρίσεων, το ΤΕΑ-Αστυνομία διασφαλίζει την ενίσχυση, τη βελτίωση και την αποδοτικότητα της ικανότητας όλων των κρατών μελών όσον αφορά την αποτελεσματική διαχείριση κινδύνων που συνδέονται με την ασφάλεια. Επιπλέον, ο στόχος αυτός επικεντρώνεται στην ανάγκη προετοιμασίας υποδομών ζωτικής σημασίας και προσώπων για την αντιμετώπιση οποιασδήποτε επίθεσης, και ιδίως τρομοκρατικών επιθέσεων. Θετική πρόοδος έχει επίσης σημειωθεί όσον αφορά την ανάπτυξη των συστημάτων με τα οποία θα εφαρμοστεί η απόφαση Prüm του Συμβουλίου σχετικά με την αυτοματοποιημένη ανταλλαγή δεδομένων, η οδηγία σχετικά με τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών, η συλλογή και η ανταλλαγή βιομετρικών δεδομένων, καθώς και η διασύνδεση με τα συστήματα των οργανισμών του τομέα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, όπως είναι η Ευρωπόλ.

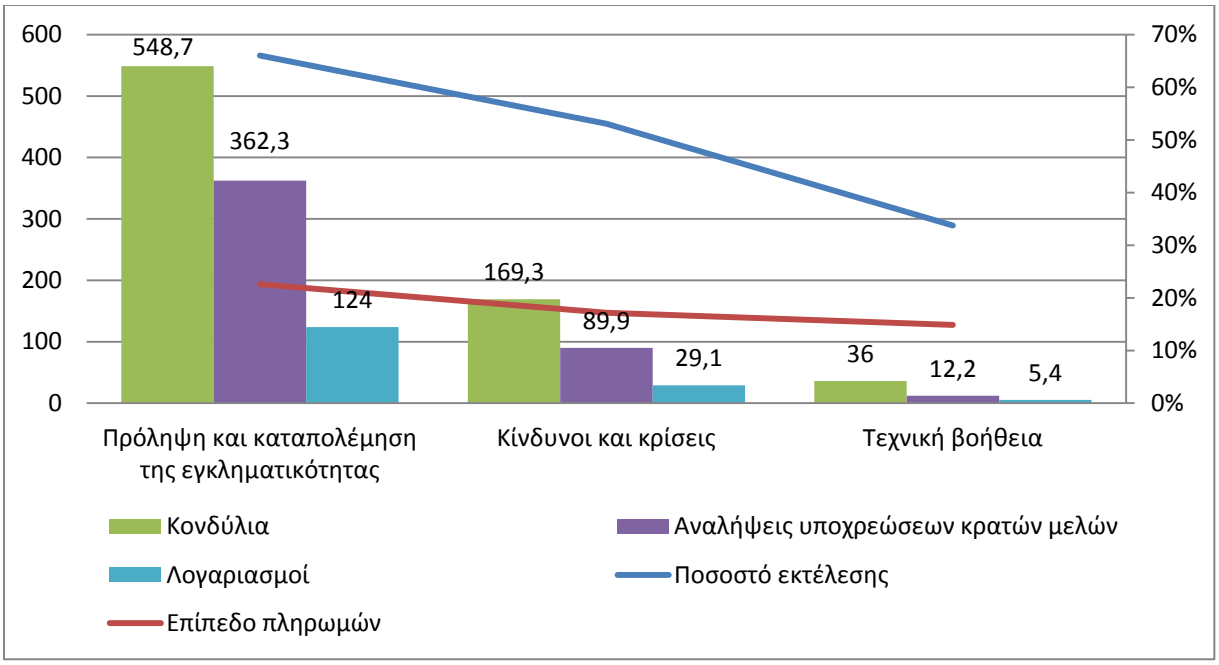
Κατάσταση εκτέλεσης

Οι συνολικοί πόροι του ΤΕΑ-Αστυνομία για την περίοδο εκτέλεσης 2014-2020 αρχικά είχαν υπολογιστεί σε 1 004 εκατ. EUR. Για την αντιμετώπιση των απρόβλεπτων απειλών για την ασφάλεια που εμφανίστηκαν τα τελευταία έτη, ο προϋπολογισμός αυξήθηκε με τη χορήγηση συμπληρωματικού ποσού 70 εκατ. EUR προς στήριξη των κρατών μελών για την εφαρμογή της οδηγίας σχετικά με τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών και επιπλέον συμπληρωματικού ποσού 22 εκατ. EUR για την ανάπτυξη ανταλλαγής πληροφοριών και εργαλείων διαλειτουργικότητας.

Στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, τα κράτη μέλη διέθεσαν ποσοστό 73 % (549 εκατ. EUR) στον στόχο πρόληψης της εγκληματικότητας και 22 % (169 εκατ. EUR) στον στόχο της διαχείρισης κρίσεων και κινδύνων, ενώ το υπόλοιπο 5 % (36 εκατ. EUR) αφορά τεχνική βοήθεια.

Επίσης, λαμβανομένων υπόψη των ετήσιων λογαριασμών για το 2017, τους οποίους υπέβαλαν τα κράτη μέλη στα μέσα Φεβρουαρίου 2018, το συνολικό επίπεδο πληρωμών ανέρχεται σε 21 % (158 εκατ. EUR) επί του συνόλου των κονδυλίων, ενώ το ποσοστό εκτέλεσης ανέρχεται σε 62 % (464 εκατ. EUR).

Σχήμα 3: Ποσοστά εκτέλεσης και πληρωμών ανά ειδικό στόχο και με βάση τα συνολικά κονδύλια για τα εθνικά προγράμματα, αναλήψεις υποχρεώσεων των κρατών μελών και δηλώσεις δαπανών από τα κράτη μέλη (λογαριασμοί), σε εκατ. EUR



Όσον αφορά την άμεση διαχείριση, συνολικό ποσό ύψους 122,5 εκατ. EUR διατέθηκε σε δράσεις της Ένωσης και 6,5 εκατ. EUR για βοήθεια έκτακτης ανάγκης στα ετήσια προγράμματα εργασιών της περιόδου 2014-2016[8]. Επιπλέον, 118,5 εκατ. EUR από το εν λόγω συνδυαστικό συνολικό ποσό (129 εκατ. EUR) αξιοποιήθηκαν στο πλαίσιο της άμεσης διαχείρισης και 10,5 εκατ. EUR στο πλαίσιο της έμμεσης διαχείρισης. Προκηρύχθηκαν εννέα προσκλήσεις υποβολής προτάσεων κατά τα πρώτα τρία έτη και χορηγήθηκαν εννέα άμεσες επιχορηγήσεις, συνολικού ποσού 12,6 εκατ. EUR. Βοήθεια έκτακτης ανάγκης χορηγήθηκε το 2016 και το 2017 σε πέντε έργα στο Βέλγιο (2), στη Γαλλία (1) και στην Ευρωπόλ (2).

3 ΕΝΔΙΑΜΕΣΕΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΕΙΣ

3.1 Περιορισμοί

Η αξιολόγηση διενεργείται μόλις τρία έτη μετά την έναρξη λειτουργίας των ταμείων και μόλις δύο έτη μετά την ουσιαστική εκτέλεσή τους λόγω της καθυστερημένης έκδοσης των νομικών πράξεων. Τα περισσότερα έργα, τα οποία είναι κατά κύριο λόγο πολυετή, βρίσκονται ακόμη σε εξέλιξη, με αποτέλεσμα η αξιολόγησή τους να είναι ιδιαιτέρως δυσχερής. Ως εκ τούτου, από την ενδιάμεση αξιολόγηση δεν θα καταστεί δυνατή η διαμόρφωση πλήρους εικόνας των αποτελεσμάτων και του αντίκτυπου ή η συναγωγή οριστικών συμπερασμάτων.

Ένας άλλος περιορισμός είναι η έλλειψη σημείων αναφοράς για τη σύγκριση των επιδόσεων, κυρίως διότι το ΤΑΜΕ και το ΤΕΑ είναι τα πρώτα προγράμματα του τομέα εσωτερικών υποθέσεων που έχουν κοινό πρόγραμμα παρακολούθησης και αξιολόγησης[9] και σύνολο

[8] Το ετήσιο πρόγραμμα εργασιών για το 2017 εκδόθηκε τον Σεπτέμβριο του 2017 και ως εκ τούτου δεν περιλαμβάνεται στην περίοδο αξιολόγησης.

[9] Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 2017/207 της Επιτροπής, της 3ης Οκτωβρίου 2016, για το κοινό πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης που προβλέπεται στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 514/2014 του Ευρωπαϊκού

δεικτών (κοινοί δείκτες, δείκτες αποτελεσμάτων και δείκτες αντίκτυπου). Συνολικά, διαπιστώθηκαν επίσης ελλείψεις όσον αφορά την ποιότητα των δεδομένων και την ποιότητα των ετήσιων εκθέσεων υλοποίησης των κρατών μελών, εν μέρει λόγω του ότι το κοινό πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης με τους δείκτες του και το σύνολο των κατευθύνσεων για την αξιολόγηση παρασχέθηκαν σε μεταγενέστερο χρόνο κατά τη διάρκεια της διαδικασίας (αρχές του 2017).

3.2 Αξιολόγηση του ΤΑΜΕ

Από την άποψη της **αποτελεσματικότητας,** το ΤΑΜΕ έχει διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στη βελτίωση των συστημάτων ασύλου και στην ενίσχυση της ικανότητας υποδοχής των κρατών μελών. Η μεταναστευτική κρίση είχε ως αποτέλεσμα τα κράτη μέλη και η Επιτροπή να δώσουν προτεραιότητα σε επενδύσεις στον τομέα του ασύλου, και ιδιαίτερα για τη βελτίωση των υποδομών και υπηρεσιών στέγασης προκειμένου να στεγάσουν τις μεγάλες εισροές προσφύγων και αιτούντων άσυλο. Για παράδειγμα, μεταξύ 2013 και 2017, ο αριθμός των προσώπων σε ομάδες-στόχους στα οποία χορηγήθηκε βοήθεια από το ταμείο αυξήθηκε από 18 944 σε 184 122. Επιπλέον, ο αριθμός των προσώπων που εκπαιδεύτηκαν με πόρους του ταμείου αυξήθηκε από λιγότερα από 1 000 άτομα το 2015 σε 7 031 το 2017.

Το ταμείο κατέγραψε επίσης σημαντική πρόοδο όσον αφορά τα πλέον ευάλωτα πρόσωπα, συμπεριλαμβανομένων των ασυνόδευτων ανηλίκων (ο αριθμός των θέσεων που προσαρμόστηκαν για την ομάδα αυτή αυξήθηκε από μόλις 183 θέσεις το 2014 σε 17 070 θέσεις το 2017), καθώς και προσφύγων και αιτούντων άσυλο από περιοχές όπως η Βόρεια Αφρική και το Κέρας της Αφρικής, λόγω της καλύτερα εξοπλισμένης εξωτερικής του διάστασης (16 δράσεις σε διάφορες χώρες έλαβαν 30 εκατ. EUR μέσω δύο προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης και προστασίας). Ωστόσο, τα στοιχεία που αποδεικνύουν αυξημένη ικανότητα ανάπτυξης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των συστημάτων ασύλου είναι περιορισμένα. Παρότι το πρόγραμμα επανεγκατάστασης της ΕΕ έχει σημειώσει σημαντική πρόοδο έως σήμερα, η συνεισφορά του ταμείου στη δημιουργία, την ανάπτυξη και την υλοποίηση εθνικών προγραμμάτων επανεγκατάστασης ήταν περιορισμένη. Έως το τέλος του 2017, είχαν επανεγκατασταθεί σχεδόν 26 000 άνθρωποι τόσο στο πλαίσιο του προγράμματος επανεγκατάστασης της ΕΕ όσο και στο πλαίσιο της δήλωσης ΕΕ – Τουρκίας σχετικά με τη νόμιμη εισδοχή (από ένα σύνολο 74 000). Επί του παρόντος, το 81 % των 27 κρατών μελών που χρησιμοποίησαν το ΤΑΜΕ εφαρμόζει πρόγραμμα επανεγκατάστασης, σε σύγκριση με ποσοστό μόλις 15 % κατά την προηγούμενη περίοδο χρηματοδότησης.

Το ΤΑΜΕ έχει σημειώσει θετική πρόοδο στα ζητήματα που άπτονται της ένταξης. Έχει δοθεί προτεραιότητα κυρίως σε βραχυπρόθεσμα μέτρα ένταξης (εισαγωγικά μαθήματα αγωγής του πολίτη, γλώσσες, κ.λπ.) έναντι των μακροπρόθεσμων μέτρων (προεπαγγελματική κατάρτιση, επιμόρφωση κ.λπ.). Για παράδειγμα, 1 432 612 υπήκοοι τρίτων χωρών έχουν λάβει βοήθεια ένταξης μέσω του ταμείου έως σήμερα, ενώ το ποσοστό των προσώπων στα οποία χορηγήθηκε καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος επίσης αυξήθηκε από 30 % το 2013 σε 44 % το 2016. Όσον αφορά τον στόχο της νόμιμης μετανάστευσης, η πρόοδος που έχει σημειωθεί έως σήμερα είναι περιορισμένη λόγω των συγκυριακών παραγόντων.

Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σχετικά με τον καθορισμό γενικών διατάξεων όσον αφορά το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και το μέσο για τη χρηματοδοτική στήριξη της αστυνομικής συνεργασίας, της πρόληψης και καταστολής της εγκληματικότητας και της διαχείρισης κρίσεων (ΕΕ L 33 της 8ης Φεβρουαρίου 2017).

Η ανάγκη για δίκαιες, βιώσιμες και αποτελεσματικές στρατηγικές επιστροφής αποτελεί στόχο αυξανόμενης σημασίας στα περισσότερα κράτη μέλη, και αυξάνονται σταθερά τόσο η οικειοθελής όσο και η αναγκαστική επιστροφή με τη στήριξη του ταμείου. Ο αριθμός των επιστρεφόντων των οποίων η επιστροφή συγχρηματοδοτήθηκε από το ταμείο αυξήθηκε από 5 904 το 2014 σε 39 888 το 2015, ενώ μειώθηκε σε 36 735 το 2017· ο αριθμός των προσώπων που επέστρεψαν οικειοθελώς με τη συνδρομή του ταμείου δεκαπλασιάστηκε, και ο αριθμός των απομακρύνσεων που συγχρηματοδοτήθηκαν από το ταμείο αυξήθηκε από μόλις 10 το 2013 σε 6 065 το 2016.

Η ενίσχυση της αλληλεγγύης και της κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών επιτεύχθηκε κυρίως μέσω της βοήθειας έκτακτης ανάγκης, των μηχανισμών μετεγκατάστασης, και των προγραμμάτων επανεγκατάστασης της ΕΕ.

Η βοήθεια έκτακτης ανάγκης του ΤΑΜΕ αποτέλεσε βασικό μέσο στήριξης των κρατών μελών τόσο κατά τη διάρκεια της μεταναστευτικής κρίσης του 2015 όσο και μετά. Αποδείχθηκε ισχυρό εργαλείο για την ενίσχυση της αλληλεγγύης και διευκόλυνε την ταχεία και πιο στοχευμένη απόκριση στην κρίση.

Όσον αφορά τη **συνάφεια,** από τις αξιολογήσεις του προγράμματος SOLID είχε διαπιστωθεί ότι απαιτούνταν περαιτέρω πρόοδος στην ευθυγράμμιση των προτεραιοτήτων με τις ανάγκες, ιδιαίτερα στον τομέα του ασύλου. Το ΤΑΜΕ διόρθωσε την έλλειψη αυτή και αποδείχθηκε αρκετά ευέλικτο, ευρύ και καθολικό όσον αφορά την ανταπόκριση σε διαφορετικές ανάγκες, με αποτέλεσμα τα περισσότερα εθνικά προγράμματα να εξακολουθούν να συνάδουν με τις ανάγκες των κρατών μελών. Ωστόσο, τα κράτη μέλη αντιμετώπισαν μεταβαλλόμενες και ποικίλες ανάγκες κατά τη διάρκεια της περιόδου εκτέλεσης, για την κάλυψη των οποίων πιθανότατα απαιτείται η προσαρμογή των ρυθμίσεων κατανομής κατά τη διάρκεια της περιόδου εκτέλεσης. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί, για παράδειγμα, με προσαρμογή της κλείδας κατανομής και με ισχυρότερη ενδιάμεση επανεξέταση.

Κατά τη διάρκεια του σχεδιασμού και του προγραμματισμού του ταμείου ελήφθησαν μέτρα για τη διασφάλιση της **συνοχής** και της συμπληρωματικότητας με άλλα χρηματοδοτικά μέσα της ΕΕ και με σχετικές βασικές στρατηγικές πολιτικής της ΕΕ. Κατά τη διάρκεια του σταδίου εκτέλεσης, οι υπηρεσίες της Επιτροπής συνεργάστηκαν ενεργά τόσο μεταξύ τους όσο και με τα κράτη μέλη, κυρίως σε ad-hoc πλαίσια, για να διασφαλίσουν ότι τα κονδύλια της ΕΕ που έχουν παρόμοιους στόχους χρησιμοποιούνταν με συντονισμένο τρόπο. Σε εθνικό επίπεδο, η μεγάλη πλειονότητα των κρατών μελών διασφάλισε τη συνέπεια και τη συμπληρωματικότητα με την καθιέρωση μηχανισμών συντονισμού, κυρίως επιτροπών παρακολούθησης στις οποίες συμμετείχαν διάφορες αρχές που εμπλέκονταν στην εκτέλεση του ταμείου.

Ωστόσο, φαίνεται πως υπάρχει περιθώριο για βελτίωση της επικοινωνίας όσον αφορά την εσωτερική συνέπεια (μεταξύ των μέσων του ΤΑΜΕ), διότι οι δικαιούχοι δεν έχουν πλήρη επίγνωση των δράσεων της Ένωσης και των δράσεων βοήθειας έκτακτης ανάγκης. Εντούτοις, τα στοιχεία που καταδεικνύουν έλλειψη συνέπειας, αλληλεπικαλύψεις και επαναλήψεις, τόσο εσωτερικά όσο και εξωτερικά, είναι ελάχιστα.

Συνολικά, το ΤΑΜΕ έχει παραγάγει σημαντική **προστιθέμενη αξία της ΕΕ**, παρά τον σχετικά μικρό όγκο κονδυλίων σε σύγκριση με τις σημαντικές προκλήσεις που προέκυψαν από την κρίση και εκδηλώθηκαν κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής. Το βασικό όφελος σε επίπεδο ΕΕ απορρέει από τη διακρατική διάσταση ορισμένων δράσεων (ειδικές δράσεις, δράσεις της Ένωσης και το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης) καθώς και από την κατανομή ευθυνών σε επίπεδο ΕΕ, η οποία υποστηρίχθηκε ιδιαίτερα από τη βοήθεια

έκτακτης ανάγκης και τον μηχανισμό μετεγκατάστασης στο πλαίσιο εθνικών προγραμμάτων, στοιχεία που αποτελούν αμφότερα ισχυρή απόδειξη της εφαρμογής της αρχής της αλληλεγγύης.

Το ΤΑΜΕ απέφερε σημαντική προστιθέμενη αξία της ΕΕ ως προς τα ακόλουθα στοιχεία: i) διασφάλισε την αποτελεσματική και αποδοτική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών σε επίπεδο ΕΕ (αποτελέσματα σε επίπεδο όγκου)· ii) βελτιστοποίησε τις διαδικασίες που συνδέονται με τη διαχείριση της μετανάστευσης και αύξησε την τεχνογνωσία και την ανάπτυξη ικανότητας (αποτελέσματα σε επίπεδο διαδικασίας)· iii) έδωσε τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να προσεγγίσουν ευρύτερες ομάδες μεταναστών, αιτούντων άσυλο, προσφύγων και υπηκόων τρίτων χωρών (αποτελέσματα σε επίπεδο εύρους)· iv) καθιέρωσε καινοτομίες που δημιουργήθηκαν σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο (αποτελέσματα σε επίπεδο ρόλου), αν και σε μικρότερο βαθμό.

Η απουσία χρηματοδότησης από το ΤΑΜΕ θα ήταν καταστροφική για την ποιότητα της απόκρισης της ΕΕ στη μεταναστευτική κρίση και για την ικανότητα των κρατών μελών όσον αφορά την ανάπτυξη συνεργασίας και την εφαρμογή λύσεων. Η διακοπή της στήριξης πιθανότατα θα είχε οδηγήσει σε i) μείωση του εύρους και της ποιότητας των υλοποιούμενων δράσεων, ii) καθυστερήσεις στην υλοποίηση ή iii) ακόμη και διακοπή των δράσεων, συμπεριλαμβανομένων των δράσεων εφαρμογής των αρχών της αλληλεγγύης και της αμοιβαίας εμπιστοσύνης.

Η **βιωσιμότητα** διασφαλίστηκε στο πλαίσιο του ΤΑΜΕ μέσω μηχανισμών ελέγχου οι οποίοι τέθηκαν σε εφαρμογή στα στάδια του προγραμματισμού και της εκτέλεσης στα περισσότερα μέσα, αν και στον τομέα της βοήθειας έκτακτης ανάγκης η βιωσιμότητα διασφαλίστηκε σε μικρότερο βαθμό λόγω της φύσης των δράσεων. Υπάρχει περιθώριο βελτίωσης όσον αφορά τη συνεκτίμηση κριτηρίων βιωσιμότητας κατά τον σχεδιασμό των παρεμβάσεων του ΤΑΜΕ, αλλά και όσον αφορά τη συστηματική άντληση διδαγμάτων και τη μετατροπή τους σε εθνική νομοθεσία, εθνική πρακτική και εθνικές διαδικασίες, προκειμένου να αποφευχθεί το ενδεχόμενο επανάληψης της χρηματοδότησης των ίδιων (λιγότερο καινοτόμων) προϊόντων.

Η βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων των δράσεων διαφέρει πιθανώς ανάλογα με τον τομέα εστίασης (τα αποτελέσματα στον τομέα της ένταξης και του ασύλου είναι πιθανό να διαρκέσουν εάν αντιμετωπίζουν μακροπρόθεσμες ανάγκες, ενώ τα αποτελέσματα της επιστροφής είναι περισσότερο βιώσιμα, εάν βασίζονται σε προγράμματα οικειοθελούς επιστροφής και υποστηρίζονται από προσπάθειες επανένταξης).

3.3 Αξιολόγηση του ΤΕΑ-Σύνορα και θεωρήσεις

Όσον αφορά την **αποτελεσματικότητα**, το ΤΕΑ-Σύνορα και θεωρήσεις θεωρείται αποτελεσματικό τόσο στον τομέα της κοινής πολιτικής θεωρήσεων όσο και στον τομέα της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων. Το ταμείο αυτό συνέβαλε i) στη διευκόλυνση των νόμιμων μετακινήσεων μέσω της ενίσχυσης των εθνικών ικανοτήτων των κρατών μελών με τη συγχρηματοδότηση της αγοράς εξοπλισμού για τον έλεγχο της γνησιότητας των εγγράφων που χρησιμοποιούνται για τις αιτήσεις θεωρήσεων και της ανάπτυξης πληροφοριακού συστήματος για τον συντονισμό των αιτήσεων θεώρησης, και ii) στην προμήθεια εξοπλισμού ασφάλειας για τις προξενικές αρχές σε τρίτες χώρες. Παρά τη σύσταση που διατυπώθηκε στην εκ των υστέρων αξιολόγηση του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων για αύξηση του ποσοστού συγχρηματοδότησης, η συμβολή του ταμείου για προξενική συνεργασία ήταν περιορισμένη σε πολλά κράτη μέλη λόγω των καθυστερήσεων που σημειώθηκαν κατά την

έναρξη της εκτέλεσης. Η ανάπτυξη κοινής πολιτικής θεωρήσεων υποστηρίχθηκε επίσης μέσω της δημιουργίας και της λειτουργίας συστημάτων ΤΠ, και ιδιαίτερα του εθνικού συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις.

Το ταμείο συνέβαλε στην αύξηση της αποτελεσματικότητας των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα στηρίζοντας μέτρα τα οποία επικεντρώθηκαν στην αγορά, στον εκσυγχρονισμό, στην αναβάθμιση και στην αντικατάσταση εξοπλισμού ελέγχου και επιτήρησης των συνόρων (π.χ. συσκευές ελέγχου εγγράφων, εξοπλισμός επικοινωνίας). Η ικανότητα διαχείρισης των συνόρων ενισχύθηκε μέσω της εγκατάστασης πυλών αυτόματου συνοριακού ελέγχου οι οποίες επιταχύνουν τους ελέγχους στα σημεία συνοριακής διέλευσης και συνδέονται με εθνικά και διεθνή συστήματα ΤΠ, καθιστώντας με τον τρόπο αυτό αποδοτικότερη την ανταλλαγή πληροφοριών. Η ανάπτυξη του VIS είχε καθοριστική συμβολή στην επίτευξη μιας κοινής πολιτικής θεωρήσεων. Με την παροχή κατάρτισης υποστηρίχθηκε επίσης η εναρμόνιση των πρακτικών έκδοσης θεωρήσεων, καθώς παρασχέθηκαν στο προσωπικό των προξενικών αρχών τεχνικές και επικαιροποιημένες πληροφορίες σχετικά με θέματα που αφορούν τις θεωρήσεις και τα συναφή συστήματα

Το ταμείο στήριξε με αποτελεσματικό τρόπο την εφαρμογή της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 2β του κανονισμού για το ΤΕΑ-Σύνορα και Θεωρήσεις, παρά την κρίση που εκδηλώθηκε στους τομείς της μετανάστευσης και της ασφάλειας. Έως σήμερα έχουν δαπανηθεί 200 εκατ. EUR σε ειδικές δράσεις για τη στήριξη της αγοράς εξοπλισμού για τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής από 14 κράτη μέλη, ο οποίος πρόκειται να χρησιμοποιηθεί στις κοινές επιχειρήσεις που συντονίζονται από τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής. Με τον τρόπο αυτό ενισχύθηκε η αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και η ανάπτυξη του EUROSUR και πληροφοριακών συστημάτων διαχείρισης των συνόρων.

Το Ταμείο διευκόλυνε τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ των κρατών μελών και του Οργανισμού Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, σε θέματα που αφορούσαν μεταξύ άλλων την αγορά εξοπλισμού προς χρήση στις επιχειρήσεις του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής.

Όσον αφορά την άμεση διαχείριση, είναι εξαιρετικά δύσκολη η συναγωγή συμπερασμάτων σχετικά με την αποτελεσματικότητα των επιχορηγήσεων δράσης που χορηγήθηκαν στο πλαίσιο δράσεων της Ένωσης ή βοήθειας έκτακτης ανάγκης, καθώς ελάχιστες δράσεις ολοκληρώθηκαν εντός της περιόδου που καλύπτεται από την ενδιάμεση αξιολόγηση. Βοήθεια έκτακτης ανάγκης χρησιμοποιήθηκε σε επτά κράτη μέλη, κυρίως στην Ελλάδα, την Ιταλία και τη Βουλγαρία, και διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στην αντιμετώπιση των έκτακτων αναγκών που προέκυψαν στην αρχή της περιόδου και στην κάλυψη του χρηματοδοτικού κενού έως τη θέσπιση των εθνικών προγραμμάτων (για παράδειγμα, στην περίπτωση ενός κράτους μέλους, το ποσό της βοήθειας έκτακτης ανάγκης κατά την περίοδο 2014-2017 ήταν τριπλάσιο του κονδυλίου που διατίθεται από το εθνικό πρόγραμμα το οποίο καλύπτει ολόκληρη την περίοδο 2014-2020).

Το αρχικό σκεπτικό και οι αρχικοί στόχοι του ταμείου παραμένουν **συναφείς** και για την περίοδο που έπεται της μεταναστευτικής κρίσης. Τόσο στο στάδιο του προγραμματισμού όσο και στο στάδιο της εκτέλεσης τέθηκαν σε εφαρμογή κατάλληλοι μηχανισμοί για την αντιμετώπιση των μεταβαλλόμενων αναγκών. Η ευελιξία που προσφέρει το ταμείο, η οποία συνίσταται στη δυνατότητα μεταφοράς κεφαλαίων μεταξύ διαφορετικών στόχων, συνέβαλε στην αντιμετώπιση των μεταβαλλόμενων αυτών αναγκών. Ωστόσο, τα κράτη μέλη θα χρειάζονταν ακόμη μεγαλύτερη ευελιξία, η οποία θα μπορούσε να επιτευχθεί με τη διακοπή

της επιβολής ελάχιστων κατανομών κονδυλίων σε στόχους και με τη μείωση του αριθμού των εθνικών στόχων.

Το ταμείο θεωρείται **συνεκτικό** με άλλες ενωσιακές και εθνικές παρεμβάσεις. Η συνέπεια και η συμπληρωματικότητα με άλλα χρηματοδοτικά μέσα της ΕΕ διασφαλίστηκαν μέσω μηχανισμών συντονισμού στο στάδιο του προγραμματισμού, οι οποίοι στη συνέχεια τέθηκαν σε εφαρμογή στο στάδιο της εκτέλεσης. Τα περισσότερα κράτη μέλη θέσπισαν διαφορετικούς μηχανισμούς συντονισμού για να διασφαλίσουν τη συνέπεια με παρόμοιες παρεμβάσεις που διεξάγονται στο πλαίσιο άλλων ταμείων της ΕΕ. Δεν διαπιστώθηκαν αλληλεπικαλύψεις μεταξύ του ΤΕΑ-Σύνορα και θεωρήσεις και εθνικών παρεμβάσεων στον τομέα των θεωρήσεων και των συνόρων. Η συνέπεια με άλλα προγράμματα της ΕΕ κατά την εκτέλεση θα μπορούσε να βελτιωθεί. Δεδομένου ότι το πρόγραμμα της ΕΕ «Τελωνεία 2020» και το ΤΕΑ-Σύνορα και θεωρήσεις έχουν κοινούς στόχους τόσο σε θέματα ασφάλειας όσο και σε θέματα κατάρτισης, έχουν επισημανθεί δυνητικοί τομείς ανάπτυξης συνεργειών. Ωστόσο, ο συντονισμός μεταξύ των δύο πρωτοβουλιών θα μπορούσε να βελτιωθεί.

Το ταμείο εξασφάλισε **προστιθέμενη αξία της ΕΕ** μέσω καινοτόμων επενδύσεων σε υποδομές και εξοπλισμό. Στήριξε τη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών. Δραστηριότητες κατάρτισης που πραγματοποιήθηκαν με τη συμβολή του ταμείου συνέβαλαν στην εναρμόνιση πρακτικών μεταξύ κρατών μελών. Θα μπορούσε να είχε επιτευχθεί υψηλότερη προστιθέμενη αξία της ΕΕ στους τομείς της προξενικής συνεργασίας, της συνεργασίας με τρίτες χώρες και των συστημάτων ΤΠ.

Δεδομένου ότι για συστήματα ΤΠ μεγάλης κλίμακας απαιτούνται τεράστιες επενδύσεις, είναι πιθανό ότι, χωρίς την παρέμβαση της ΕΕ, τα εθνικά συστήματα ΤΠ θα είχαν συνεχίσει να παρουσιάζουν αποκλίσεις, πλήττοντας ως εκ τούτου την ικανότητα της ΕΕ να επιτύχει τους συνολικούς στόχους της οικείας πολιτικής για τα σύνορα και τις θεωρήσεις. Στον τομέα των θεωρήσεων, η χρήση νέων τεχνολογιών δημιούργησε προστιθέμενη αξία από την άποψη της αποδοτικότητας κατά τη διεκπεραίωση των θεωρήσεων, με τη βελτίωση της ανταλλαγής δεδομένων και πληροφοριών εντός και μεταξύ των κρατών μελών. Στον τομέα των συνόρων, η προστιθέμενη αξία της ΕΕ είχε ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη διαλειτουργικών σύγχρονων τεχνολογιών, οι οποίες βελτίωσαν την αποδοτικότητα και την ταχύτητα του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν και του συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις. Με τον τρόπο αυτό ενισχύθηκε η διασύνδεση με τους εταίρους Σένγκεν, γεγονός που συνέβαλε στην αύξηση της αποτελεσματικότητας των ελέγχων και της παρακολούθησης των συνόρων. Ως εκ τούτου, οι επενδύσεις για την αναβάθμιση της διαλειτουργικότητας των συστημάτων ΤΠ κρίνονται αναγκαίες.

Η **βιωσιμότητα** των δράσεων που χρηματοδοτήθηκαν από το ΤΕΑ-Σύνορα και θεωρήσεις εξαρτάται από τη συνέχιση της χρηματοδότησης της ΕΕ, καθώς η εθνική χρηματοδότηση φαίνεται να μην επαρκεί για τη διασφάλιση του ίδιου επιπέδου επενδύσεων. Ειδικότερα, οι επενδύσεις σε υποδομές, εγκαταστάσεις και συστήματα ΤΠ παρουσιάζουν σχετικά υψηλή βιωσιμότητα, καθώς το κόστος για τη συντήρησή τους είναι συνήθως μικρότερο σε σύγκριση με την αρχική επένδυση. Οι δραστηριότητες κατάρτισης διαδραματίζουν επίσης σημαντικό ρόλο στη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των δράσεων.

3.4 Αξιολόγηση του ΤΕΑ-Αστυνομία

Αξίζει να σημειωθεί ότι το ΤΕΑ-Αστυνομία είναι το πρώτο χρηματοδοτικό πρόγραμμα της ΕΕ που αφορά την αστυνομική συνεργασία, την καταπολέμηση του σοβαρού οργανωμένου

εγκλήματος και της τρομοκρατίας και τη διαχείριση κρίσεων και κινδύνων και το οποίο εκτελείται επίσης μέσω επιμερισμένης διαχείρισης με τα κράτη μέλη (επιμερισμένη διαχείριση), δεδομένου ότι τα προηγούμενα ταμεία CIPS και ISEC εκτελούνταν αποκλειστικά απευθείας από την Επιτροπή (άμεση διαχείριση).

Το ταμείο υπήρξε εν γένει **αποτελεσματικό** και συνέβαλε στη βελτίωση της ασφάλειας στην ΕΕ μέσω της πρόληψης και της καταστολής του διασυνοριακού, σοβαρού και οργανωμένου εγκλήματος, συμπεριλαμβανομένης της τρομοκρατίας, καθώς και μέσω της συνδρομής στον συντονισμό και τη συνεργασία μεταξύ των αρχών επιβολής του νόμου. Συνεργασία αναπτύχθηκε μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών για το διασυνοριακό έγκλημα, της δημιουργίας διακρατικών δικτύων και έργων και της συμμετοχής των κρατών μελών σε κοινές ομάδες έρευνας και στον κύκλο πολιτικής της Ευρωπαϊκής Πολυκλαδικής Πλατφόρμας κατά των Εγκληματικών Απειλών (EMPACT). Οι εθνικές δράσεις που χρηματοδοτήθηκαν από το ΤΕΑ-Αστυνομία συνέβαλαν επίσης στη βελτίωση των ανθρώπινων ικανοτήτων και των ανθρώπινων πόρων, ιδιαίτερα μέσω της χρηματοδότησης της κατάρτισης και της πρόσληψης πρόσθετου προσωπικού.

Από την άποψη των αποτελεσμάτων, οι ανωτέρω δράσεις που χρηματοδοτήθηκαν στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης στήριξαν δράσεις με στόχο τη διακοπή της δραστηριότητας ομάδων οργανωμένου εγκλήματος ειδικότερα μέσω i) κατασχέσεων μετρητών (άνω του 1,6 δισ. EUR)· ii) παύσης λειτουργίας δικτυακών τόπων· iii) συλλήψεων· iv) κατασχέσεων κλεμμένων αγαθών (αξίας άνω των 90 εκατ. EUR)· και v) κατασχέσεων ναρκωτικών ουσιών, όπως ηρωίνη και κοκαΐνη (άνω των 4 εκατ.).

Το ταμείο έχει επίσης συμβάλει στη βελτίωση της ικανότητας των κρατών μελών να διαχειρίζονται αποτελεσματικά τους κινδύνους που συνδέονται με την ασφάλεια και τις κρίσεις και, σε μικρότερο βαθμό, να προστατεύουν τους πολίτες και τις υποδομές ζωτικής σημασίας από τρομοκρατικές επιθέσεις και άλλα περιστατικά που συνδέονται με την ασφάλεια.

Από τα διαθέσιμα αποδεικτικά στοιχεία προκύπτει ότι το ταμείο έχει συμβάλει στην ενίσχυση των ικανοτήτων των κρατών μελών όσον αφορά την ανάπτυξη διεξοδικών αξιολογήσεων απειλών και κινδύνων, παρότι ο αριθμός των έργων που χρηματοδοτούνται από το ΤΕΑ-Αστυνομία σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο είναι σχετικά χαμηλός. Τα έργα επικεντρώνονται, για παράδειγμα, στα εξής: προστασία υποδομών ζωτικής σημασίας· ανάπτυξη συστημάτων πληροφοριών και γνώσεων σχετικά με τα εκρηκτικά· κατάρτιση για τον εντοπισμό πιθανών «αλλοδαπών μαχητών»· και ανάπτυξη αναλύσεων σχετικά με απειλές ΧΒΡΠ-Ε (χημικές, βιολογικές, ραδιολογικές, πυρηνικές και εκρηκτικές ύλες).

Ο συντονισμός και η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, της Ευρωπόλ ή άλλων σχετικών οργανισμών της ΕΕ διευκολύνθηκε μέσω της ανάπτυξης συστημάτων πληροφοριών, διασυνδέσεων μεταξύ βάσεων δεδομένων και εφαρμογών επιβολής του νόμου, και μέσω της ανάπτυξης πλατφορμών για ανταλλαγή πληροφοριών. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν το ταμείο για να συμμορφωθούν με τις υποχρεώσεις τους που σχετίζονται με την εφαρμογή νομικών πράξεων της ΕΕ, όπως είναι η συνθήκη Prüm και η οδηγία για τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών.

Όσον αφορά τις δράσεις της Ένωσης, αρκετές δράσεις έχουν χρηματοδοτηθεί στον τομέα της έγκαιρης προειδοποίησης και της συνεργασίας για την πρόληψη κρίσεων: π.χ. το δίκτυο ATLAS, στόχος του οποίου είναι η ενίσχυση της ετοιμότητας και της αποτελεσματικότητας των ειδικών μονάδων επέμβασης μέσω ασκήσεων και άλλων διασυνοριακών ανταλλαγών,

μεταξύ άλλων σε καταστάσεις κρίσης και στο πλαίσιο της απόκτησης και της κοινοχρησίας εξοπλισμού τακτικής για τη στήριξη ειδικών επιχειρήσεων.

Παρά τη διαθέσιμη χρηματοδότηση από το ΤΕΑ-Ασυνομία, τα κράτη μέλη έχουν σημειώσει περιορισμένη πρόοδο όσον αφορά i) την ενίσχυση της διοικητικής και επιχειρησιακής ικανότητας των κρατών μελών να προστατεύουν υποδομές ζωτικής σημασίας, ii) την προστασία των θυμάτων και iii) την ανάπτυξη προγραμμάτων κατάρτισης και ανταλλαγών. Επιπλέον, περιορισμένη πρόοδος έχει σημειωθεί ως προς τη συνεργασία με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς, αν και τα περισσότερα έργα που αφορούν τους επιχειρησιακούς αυτούς στόχους βρίσκονται ακόμη σε εξέλιξη. Από την άποψη της προστασίας των θυμάτων, οι υλοποιηθείσες δράσεις επικεντρώθηκαν στα θύματα της εμπορίας ανθρώπων, και στη συνέχεια στα θύματα της τρομοκρατίας και της κακοποίησης παιδιών, της ενδοοικογενειακής βίας, της διακίνησης ναρκωτικών και των οικονομικών εγκλημάτων.

Το αρχικό σκεπτικό και οι αρχικοί στόχοι του ταμείου παραμένουν **συναφείς** κατά την περίοδο που έπεται της κρίσης στους τομείς της μετανάστευσης και της ασφάλειας. Τόσο στο στάδιο του προγραμματισμού όσο και στο στάδιο της εκτέλεσης τέθηκαν σε εφαρμογή κατάλληλοι μηχανισμοί για την αντιμετώπιση των μεταβαλλόμενων αναγκών. Στα εθνικά τους προγράμματα, τα κράτη μέλη εντόπισαν τους σχετικούς τομείς πολιτικής που συμπεριλήφθηκαν στον κύκλο πολιτικής EMPACT. Ωστόσο, ορισμένα επέλεξαν επίσης να επικεντρωθούν σε έναν τομέα στον οποίο αντιμετωπίζουν προκλήσεις: διακίνηση ναρκωτικών, εμπορία ανθρώπων, κυβερνοέγκλημα, οικονομικό έγκλημα ή διαφθορά.

Η ευελιξία που προσφέρει το ταμείο, η οποία συνίσταται στη δυνατότητα μεταφοράς κεφαλαίων μεταξύ διαφορετικών στόχων, συνέβαλε στην αντιμετώπιση των μεταβαλλόμενων αναγκών. Ωστόσο, τα κράτη μέλη θα εκτιμούσαν την πρόβλεψη ακόμη μεγαλύτερης ευελιξίας, η οποία θα μπορούσε να προκύψει με τη διακοπή της επιβολής ελάχιστων κατανομών κονδυλίων σε στόχους και με τη μείωση του αριθμού των εθνικών στόχων.

Το ταμείο θεωρείται ότι είναι **συνεκτικό** και ότι οι στόχοι του συμπληρώνουν άλλες εθνικές πολιτικές. Η συνοχή και η συμπληρωματικότητα του ταμείου με άλλα χρηματοδοτικά μέσα της ΕΕ διασφαλίστηκαν στα στάδια του σχεδιασμού, του προγραμματισμού και της εκτέλεσης. Στο στάδιο της εκτέλεσης τέθηκαν σε εφαρμογή μηχανισμοί συντονισμού για να διασφαλίσουν τη συνοχή και τη συμπληρωματικότητα. Οι επιτροπές παρακολούθησης και οι αρμόδιες αρχές διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο για τη διασφάλιση της συνοχής και οι διαφορετικοί τρόποι εκτέλεσης λειτουργούν συμπληρωματικά μεταξύ τους. Ωστόσο, φαίνεται πως υπάρχει περιθώριο βελτίωσης σε σχέση με τους οργανισμούς της ΕΕ και την εσωτερική συνοχή, καθώς η ενημέρωση των δικαιούχων σχετικά με τις δράσεις και τα έργα που εκτελούνται στο πλαίσιο του ΤΕΑ είναι περιορισμένη.

Συνολικά, το ταμείο έχει εξασφαλίσει **προστιθέμενη αξία της ΕΕ** από την άποψη της βελτίωσης της διασυνοριακής συνεργασίας, της ανταλλαγής γνώσεων και βέλτιστων πρακτικών, της εμπιστοσύνης μεταξύ των αρχών επιβολής του νόμου των κρατών μελών και της εφαρμογής και υλοποίησης βασικών πολιτικών της ΕΕ (αποτελέσματα σε επίπεδο διαδικασίας).

Το ταμείο έχει συμβάλει στην αύξηση του εύρους και στη βελτίωση της ποιότητας των δράσεων από την άποψη των επενδύσεων σε τομείς στους οποίους δεν έχει δοθεί προτεραιότητα ή σε τομείς υψηλής εξειδίκευσης. Η προμήθεια εξοπλισμού προηγμένης τεχνολογίας ενίσχυσε τις ικανότητες των εθνικών αρχών όσον αφορά τη διεξαγωγή εξειδικευμένων παρεμβάσεων με μεγαλύτερο εύρος. Το ταμείο έχει επίσης διευκολύνει τη

διεύρυνση των τύπων προγραμμάτων ανταλλαγής γνώσεων και προγραμμάτων κατάρτισης στον τομέα της επιβολής του νόμου (αποτελέσματα σε επίπεδο εύρους).

Το ταμείο έχει αποδείξει ότι συνέβαλε στην εναρμόνιση της έρευνας στον τομέα της πρόληψης της εγκληματικότητας σε επίπεδο ΕΕ, καθώς και ότι διευκόλυνε την αύξηση των επενδύσεων και την επικέντρωσή τους σε μακροπρόθεσμα μέτρα στον τομέα αυτό. Διευκόλυνε επίσης την πραγματοποίηση υψηλού όγκου επενδύσεων, ιδιαίτερα σε συστήματα ΤΠ, σε προγράμματα κατάρτισης και σε ειδικό εξοπλισμό (αποτελέσματα σε επίπεδο όγκου).

Η απουσία χρηματοδότησης από το ΤΕΑ-Αστυνομία θα ήταν καταστροφική τόσο για την ποιότητα της συμμετοχής της ΕΕ στη διασυνοριακή συνεργασία όσο και για την ικανότητα των κρατών μελών να εφαρμόζουν καινοτόμες λύσεις (αποτελέσματα σε επίπεδο ρόλου).

Κατά τη διάρκεια της προηγούμενης περιόδου χρηματοδότησης, τα προγράμματα ISEC και CIPS είχαν μια ισχυρή διακρατική διάσταση καθώς η διακρατική συνεργασία αποτελούσε προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση. Ωστόσο, η γεωγραφική κατανομή των συντονιστικών οργανισμών και των οργανισμών εταίρων που έλαβαν χρηματοδότηση ήταν έντονα άνιση και επικεντρωνόταν σε λίγα κράτη μέλη. Με την καθιέρωση της επιμερισμένης διαχείρισης στο ΤΕΑ-Αστυνομία (αρχικά σε ποσοστό 60 % του συνολικού προγράμματος και μετά τα συμπληρωματικά ποσά σε ποσοστό άνω του 70 %), η γεωγραφική κατανομή του ταμείου βελτιώθηκε σε όλα τα κράτη μέλη, παρότι οι δράσεις της Ένωσης εξακολουθούν να χαρακτηρίζονται από την ίδια γεωγραφική ανισορροπία που παρατηρούνταν στα προηγούμενα ταμεία.

Η **βιωσιμότητα** του ταμείου έχει διασφαλιστεί μέσω της ευθυγράμμισης και της συμπληρωματικότητας των δράσεών του με δράσεις που αναπτύχθηκαν για την ανταπόκριση σε εθνικές προτεραιότητες ή απαιτήσεις της ΕΕ. Ολοκληρωμένα μέτρα και μηχανισμοί που διασφαλίζουν τη βιωσιμότητα τέθηκαν σε εφαρμογή στα στάδια του προγραμματισμού και της εκτέλεσης στο πλαίσιο τόσο της επιμερισμένης όσο και της άμεσης διαχείρισης. Ωστόσο, η συνεχιζόμενη υλοποίηση των περισσότερων έργων καθιστά δύσκολο το να διαπιστωθεί αν τα αποτελέσματα στις ομάδες-στόχους και σε συγκεκριμένους τομείς θα είναι όντως βιώσιμα.

3.5 Αποδοτικότητα, απλούστευση και μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης

Όσον αφορά την **αποδοτικότητα**, συνολικά και εντός των ορίων των διαθέσιμων δεδομένων, από την αξιολόγηση προκύπτει ότι τα αποτελέσματα των ταμείων επιτεύχθηκαν με εύλογο κόστος από την άποψη τόσο των ανθρώπινων όσο και των δημοσιονομικών πόρων. Ωστόσο, τα περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν προβλήματα που συνδέονται με την καθοδήγηση, τους κοινούς δείκτες και το χρονοδιάγραμμα υποβολής εκθέσεων/παρακολούθησης της ΕΕ. Παρά τις βελτιώσεις λόγω απλούστευσης, η ενδεχόμενη διοικητική επιβάρυνση μπορεί να χαρακτηριστεί παράγοντας που υπονομεύει την αποδοτικότητα.

Το ενιαίο σύνολο διαδικασιών που προβλέπεται στον οριζόντιο κανονισμό (ΕΕ αριθ. 514/2014) για όλους τους τομείς που καλύπτονται από τα ταμεία, και για αμφότερα τα ΤΑΜΕ και ΤΕΑ, διαπιστώθηκε ότι επέφερε **απλούστευση**. Η απλουστευμένη επιλογή κόστους χρησιμοποιήθηκε σε λίγα μόνο κράτη μέλη τα οποία αναγνώρισαν την αποδοτικότητά της όσον αφορά τη **μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης**. Ωστόσο, τα μέτρα που εφαρμόστηκαν από τα ταμεία για απλούστευση και για μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης έχουν μόνον εν μέρει επιτύχει τους επιδιωκόμενους στόχους τους. Παρά τις βελτιώσεις στο επίπεδο της απλούστευσης, στο παρόν στάδιο τα στοιχεία που αποδεικνύουν σημαντική

μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης είναι περιορισμένα. Τα μέτρα παρακολούθησης, υποβολής εκθέσεων και επαλήθευσης εξακολουθούν να θεωρούνται επαχθή και τα κράτη μέλη έχουν ζητήσει περαιτέρω καθοδήγηση για τη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις της ΕΕ. Οι απαιτήσεις υποβολής εκθέσεων και η έλλειψη συνάφειας ορισμένων κοινών δεικτών αναφέρθηκαν επίσης ως στοιχεία που αυξάνουν τη διοικητική επιβάρυνση.

4 ΕΝΔΙΑΜΕΣΗ ΕΠΑΝΕΞΕΤΑΣΗ

Η παρούσα έκθεση σχετικά με την ενδιάμεση αξιολόγηση περιλαμβάνει, σύμφωνα με το άρθρο 57 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 514/2014, αξιολόγηση της προγραμματισμένης ενδιάμεσης επανεξέτασης και για τα τρία ταμεία.

Η όλη διαδικασία ξεκίνησε τον Ιούνιο του 2017 με την αποστολή στα κράτη μέλη ερωτηματολογίου εκτίμησης αναγκών. Ο στόχος ήταν να δοθεί στα κράτη μέλη η δυνατότητα να εξετάσουν αν και σε ποιον βαθμό ενδέχεται να απαιτείται αναθεώρηση των εθνικών προγραμμάτων καθώς και να εκτιμήσουν τις (χρηματοδοτικές) ανάγκες τους για την εναπομένουσα περίοδο 2018-2020. Το ερωτηματολόγιο συνοδευόταν από υπόμνημα στο οποίο εκθέτονταν συνοπτικά οι βασικές εξελίξεις στις πολιτικές της ΕΕ τα τελευταία έτη, οι οποίες έπρεπε να ληφθούν υπόψη κατά την εκτίμηση των μελλοντικών αναγκών. Η Επιτροπή στη συνέχεια προέβη σε λεπτομερή ανάλυση των απαντήσεων των κρατών μελών και διοργανώθηκαν διμερείς διάλογοι μεταξύ της Επιτροπής και των περισσότερων κρατών μελών για να συζητηθούν αναλυτικά η κατάσταση εκτέλεσης των ταμείων, οι διατυπωθείσες ανάγκες και οι προοπτικές για τα τελευταία έτη της περιόδου.

Σε συνέχεια των συζητήσεων αυτών, προβλέφθηκε ειδικό πρόσθετο κονδύλι ύψους 128 εκατ. EUR για τα εθνικά προγράμματα, προς διανομή στο πλαίσιο της ενδιάμεσης επανεξέτασης, μόνο για το μέσο για τα σύνορα και τις θεωρήσεις, σύμφωνα με τη νομική βάση του εν λόγω μέσου. Αυτό οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι δεν είχε προγραμματιστεί πρόσθετη χρηματοδότηση για το ΤΑΜΕ και το ΤΕΑ-Αστυνομία, καθώς και στο ότι τα περισσότερα εθνικά προγράμματα των κρατών μελών στο πλαίσιο των δύο αυτών ταμείων είχαν αναθεωρηθεί επανειλημμένα κατά τα τελευταία έτη λόγω της κρίσης στους τομείς της μετανάστευσης και της ασφάλειας.

Συμπερασματικά, η ενδιάμεση επανεξέταση κατέστησε δυνατή, αφενός, την εκ νέου εναρμόνιση των προτεραιοτήτων των εθνικών προγραμμάτων με τις νέες πρωτοβουλίες πολιτικής και, αφετέρου, την προσαρμογή στη νέα κατάσταση που έχει διαμορφωθεί στους τομείς της ασφάλειας, των συνόρων και της μετανάστευσης. Ωστόσο, η επανεξέταση ήταν ιδιαιτέρως σημαντική για το ΤΕΑ-Σύνορα και θεωρήσεις, για το οποίο διατέθηκε πρόσθετο κονδύλι, το οποίο επέτρεψε να δοθεί νέα έμφαση σε ορισμένες ειδικές προτεραιότητες και ανάγκες σε επίπεδο κρατών μελών. Επιπλέον, οι χρηματοδοτικές ανάγκες των κρατών μελών που εκφράστηκαν στο πλαίσιο αυτό (αίτημα για πρόσθετη χρηματοδότηση στο σχέδιο προϋπολογισμού του 2019 για τον τομέα της επιστροφής και των κέντρων πρώτης υποδοχής) θα αξιολογηθούν προσεκτικά στο πλαίσιο των ετήσιων διαδικασιών προϋπολογισμού.

5 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΕΠΟΜΕΝΑ ΒΗΜΑΤΑ

5.1 Αποτελεσματικότητα

Τα Ταμεία κρίνονται κατά κύριο λόγο αποτελεσματικά ενώ αποδείχθηκαν, συνολικά, σημαντικά μέσα για τη διαχείριση της δύσκολης κατάστασης που δημιουργήθηκε στους τομείς της μετανάστευσης και της ασφάλειας, παρά τη σημαντική αύξηση των προκλήσεων που χρειάστηκε να αντιμετωπίσουν.

Το **ΤΑΜΕ** αποδείχθηκε σημαντικό μέσο για τη διαχείριση της δύσκολης αυτής κατάστασης, παρέχοντας τόσο βραχυπρόθεσμη στήριξη έκτακτης ανάγκης όσο και πιο μακροπρόθεσμη ανάπτυξη ικανοτήτων στους τομείς του ασύλου, της ένταξης και της επιστροφής. Το ΤΑΜΕ συνέβαλε ιδιαίτερα στην ενίσχυση των ικανοτήτων υποδοχής και διαχείρισης των κρατών μελών όταν ήρθαν αντιμέτωπα με τις μεγάλες μεταναστευτικές ροές. Παρότι η πρόοδος έως σήμερα στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης είναι περιορισμένη, τα κράτη μέλη σημείωσαν μέτρια πρόοδο στον τομέα της ένταξης, συμπεριλαμβανομένης της ανάπτυξης ικανοτήτων. Δόθηκε προτεραιότητα στα βραχυπρόθεσμα μέτρα ένταξης έναντι των μακροπρόθεσμων, τα αποτελέσματα των οποίων δεν είναι ακόμη ορατά, δεδομένου ότι η ένταξη συνιστά μακροχρόνια διαδικασία. Το ταμείο συνέβαλε στη σταθερή αύξηση των ποσοστών επιστροφής.

Το **ΤΕΑ-Σύνορα και θεωρήσεις** απέδειξε την αποτελεσματικότητά του συμβάλλοντας στη διευκόλυνση των νόμιμων μετακινήσεων. Η συνεισφορά του ταμείου στην προξενική συνεργασία και στην ενίσχυση της συνεργασίας με τρίτες χώρες ήταν περιορισμένη. Το ταμείο στήριξε επίσης την ανάπτυξη κοινής πολιτικής θεωρήσεων μέσω της παροχής κατάρτισης και της δημιουργίας και λειτουργίας συστημάτων ΤΠ (ειδικότερα το σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις).

Το **ΤΕΑ-Αστυνομία** συνέβαλε στην ενίσχυση της ασφάλειας στην ΕΕ ενδυναμώνοντας τις ικανότητες των κρατών μελών στην πρόληψη και την καταστολή του διασυνοριακού, σοβαρού και οργανωμένου εγκλήματος, συμπεριλαμβανομένης της τρομοκρατίας, μέσω: i) δράσεων που είχαν ως στόχο το χρηματοπιστωτικό και οικονομικό έγκλημα, το κυβερνοέγκλημα και τη διακίνηση ναρκωτικών, ii) επενδύσεων σε συστήματα ΤΠ και επιχειρησιακό εξοπλισμό, iii) συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, όπως η συμμετοχή σε κοινές ομάδες έρευνας· και iv) του κύκλου πολιτικής EMPACT.

Στον τομέα των κινδύνων που συνδέονται με την ασφάλεια και των κρίσεων, το ΤΕΑ-Αστυνομία συνέβαλε στην ενίσχυση της ικανότητας των κρατών μελών να διαχειρίζονται αποτελεσματικά τους κινδύνους που συνδέονται με την ασφάλεια και τις κρίσεις μέσω i) της ανάπτυξης διεξοδικών αξιολογήσεων απειλών και κινδύνων, ii) της δημιουργίας ειδικών ανά τομέα συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης, iii) μηχανισμών συνεργασίας και iv) της αναβάθμισης και της προμήθειας εξοπλισμού που καθιστά δυνατή την ανάπτυξη βελτιωμένης απόκρισης σε κρίσεις και καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.

5.2 Αποδοτικότητα

Από τα διαθέσιμα δεδομένα προκύπτει ότι τα αποτελέσματα των ταμείων έχουν εν γένει επιτευχθεί με εύλογο κόστος από την άποψη τόσο των ανθρώπινων όσο και των δημοσιονομικών πόρων, παρότι υφίστανται ορισμένοι περιορισμοί. Η αποδοτικότητα

διασφαλίστηκε μέσω των σημαντικών γνώσεων και της εμπειρογνωσίας που αποκτήθηκε από την πείρα από προηγούμενα έργα και της ευελιξίας των εθνικών προγραμμάτων.

Υφίστανται επίσης ορισμένα ζητήματα τα οποία τα κράτη μέλη θεωρούν ότι επηρεάζουν αρνητικά την αποδοτικότητα: η απαίτηση διάθεσης ελάχιστων ποσοστών σε εθνικούς στόχους· οι σύνθετες και επαναλαμβανόμενες εκθέσεις· οι ανεπαρκώς ανεπτυγμένοι κοινοί δείκτες· και η ελλιπής εναρμόνιση των χρονοδιαγραμμάτων παρακολούθησης και υποβολής εκθέσεων.

Συνολικά, οι στόχοι των δράσεων παροχής βοήθειας έκτακτης ανάγκης και των δράσεων της Ένωσης, καθώς και των δράσεων έμμεσης διαχείρισης επιτεύχθηκαν με εύλογο κόστος από την άποψη των δημοσιονομικών και των ανθρώπινων πόρων.

5.3 Απλούστευση και μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης

Στο πλαίσιο των ΤΑΜΕ και ΤΕΑ επετεύχθη ένας βαθμός απλούστευσης σε σχέση με το παρελθόν, παρόλο που στο παρόν στάδιο τα στοιχεία που αποδεικνύουν σημαντική μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης είναι ελάχιστα. Ο πολυετής προγραμματισμός διευκόλυνε την αντιμετώπιση αναδυόμενων αναγκών μέσω του επταετούς χρονικού πλαισίου και τη διαχείριση μεγάλων επενδύσεων σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Συνολικά, τα περισσότερα καινοτόμα μέτρα (π.χ. απλουστευμένες επιλογές κόστους, πολυετής προγραμματισμός, απλουστευμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου) θεωρήθηκαν ιδιαιτέρως επωφελή και οδήγησαν σε απλούστευση, παρότι ζητήθηκε περαιτέρω καθοδήγηση (π.χ. η απλουστευμένη επιλογή κόστους κρίνεται θετικά αλλά τα οφέλη της δεν είναι ακόμη σαφή στους δικαιούχους οι οποίοι, συνεπώς, διστάζουν να την χρησιμοποιήσουν). Παρά την αυξημένη απλούστευση, οι εθνικοί κανόνες και διαδικασίες που εφαρμόζονται στο πλαίσιο των εθνικών προγραμμάτων φαίνεται να συνεπάγονται έναν μέτριο βαθμό διοικητικής επιβάρυνσης. Όσον αφορά την άμεση διαχείριση, καταδείχθηκε ότι οι διαδικασίες είναι κατάλληλες, σαφείς και διαφανείς και δεν δημιουργούν πρόσθετη επιβάρυνση για τα κράτη μέλη ή τους δικαιούχους.

5.4 Συνάφεια

Αποδείχθηκε ότι τα ταμεία, οι προτεραιότητες και οι στόχοι τους, όπως παρατίθενται στους ειδικούς κανονισμούς, καθώς και στο πλαίσιο των ετήσιων εργασιών, παραμένουν συναφή. Ανταποκρίθηκαν στις ανάγκες των κρατών μελών παρά τη διαφορετικότητα και τις αλλαγές των εθνικών πλαισίων. Λόγω της κρίσης στους τομείς της μετανάστευσης και της ασφάλειας, αξίζει να σημειωθεί ότι απαιτήθηκαν σημαντικές ενισχύσεις του προϋπολογισμού, καθώς ο διαθέσιμος προϋπολογισμός των 6,9 εκατ. EUR για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 αυξήθηκε σε 10,8 εκατ. EUR. Η βοήθεια έκτακτης ανάγκης (η οποία χορηγήθηκε σε μεγαλύτερη κλίμακα από την αρχικά προβλεφθείσα) συνέβαλε στη διασφάλιση της συνάφειας των ταμείων.

Στους βασικούς μηχανισμούς που εντοπίστηκαν για τη διασφάλιση της συνάφειας των ταμείων περιλαμβάνονται i) ο διάλογος πολιτικής[10] και η μέθοδος διαβούλευσης που

[10] Έχουν δρομολογηθεί για πρώτη φορά διάλογοι πολιτικής με τα κράτη μέλη προκειμένου να καταρτιστούν τα πολυετή εθνικά προγράμματα για το ΤΑΜΕ και το ΤΕΑ. Οι εν λόγω διάλογοι αποτέλεσαν σημαντικό στοιχείο για την έναρξη της διαδικασίας σχεδιασμού εθνικών προγραμμάτων. Το γεγονός αυτό επέτρεψε την ολιστική προσέγγιση όλων των

εφαρμόστηκε κατά τη διάρκεια του σταδίου του προγραμματισμού, ii) το καθήκον παρακολούθησης που ανέλαβαν τόσο οι αρμόδιες αρχές όσο και οι επιτροπές παρακολούθησης, iii) η δυνατότητα προσαρμογών και μεταφορών κεφαλαίων στον προϋπολογισμό, και iv) η ενδιάμεση επανεξέταση.

Παρά τα αποδεικτικά στοιχεία που συγκεντρώθηκαν σχετικά με τη συνάφεια των ταμείων, έχει επισημανθεί ότι απαιτείται περισσότερη ευελιξία όσον αφορά την υλοποίηση των εθνικών προγραμμάτων. Το βασικό ζήτημα εντοπίστηκε στον κατακερματισμό των δράσεων βάσει πολλαπλών εθνικών στόχων οι οποίοι παρεμποδίζουν τη συγκέντρωση των πόρων σε βασικές προτεραιότητες και δυσχεραίνουν την υλοποίηση έργων πολλαπλών στόχων. Επιπλέον, ο καθορισμός των κονδυλίων στην αρχή της περιόδου προγραμματισμού, βάσει στατιστικών στοιχείων, δεν αντικατοπτρίζει τις αλλαγές στις ανάγκες των κρατών μελών κατά τη διάρκεια της περιόδου εκτέλεσης.

5.5 Συνοχή και συμπληρωματικότητα

Τα ταμεία εκτελέστηκαν με συνοχή και συμπληρωματικότητα προς άλλα ταμεία και πρωτοβουλίες και δεν διαπιστώθηκαν αλληλεπικαλύψεις και επαναλήψεις προσπαθειών. Τα εσωτερικά μέσα (εθνικά προγράμματα, βοήθεια έκτακτης ανάγκης, κ.λπ.) αλληλοσυμπληρώνονται και συμπληρώνουν άλλα χρηματοδοτικά μέσα της ΕΕ (όπως τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία - ΕΔΕΤ) και τους εθνικούς προϋπολογισμούς.

Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει διαφόρους μηχανισμούς συντονισμού στο στάδιο της εκτέλεσης ώστε να διασφαλίσουν τη συνοχή και τη συμπληρωματικότητα των ταμείων με παρόμοιες παρεμβάσεις που διεξάγονται στο πλαίσιο άλλων ταμείων της ΕΕ. Στους μηχανισμούς αυτούς περιλαμβάνονται η διοργανική ανταλλαγή πληροφοριών και η συνεργασία μεταξύ των αρχών που είναι αρμόδιες για τα διάφορα ταμεία της ΕΕ και οι ειδικές θεσμικές ρυθμίσεις για τη διασφάλιση του συντονισμού και των μεταξύ τους συνεργειών. Οι επιτροπές παρακολούθησης και οι αρμόδιες αρχές διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο για τη διασφάλιση συνεργειών και την αποφυγή αλληλεπικαλύψεων και περιπτώσεων διπλής χρηματοδότησης, μέσω της τακτικής συνεργασίας με άλλους εθνικούς θεσμικούς φορείς που εκτελούν άλλα ταμεία (συμπεριλαμβανομένων ταμείων της ΕΕ) και με ομολόγους τους σε άλλα κράτη μέλη.

Όσον αφορά την άμεση διαχείριση, τόσο η βοήθεια έκτακτης ανάγκης όσο και οι δράσεις της Ένωσης παρουσιάζουν συνοχή και συμπληρωματικότητα με δράσεις που λαμβάνουν στήριξη από άλλα ταμεία της ΕΕ ή με δράσεις που λαμβάνουν στήριξη από οργανισμούς της ΕΕ. Ωστόσο, διαπιστώθηκε ότι υπάρχει περιθώριο βελτίωσης καθώς οι δικαιούχοι των έργων δεν έχουν πλήρη επίγνωση των άλλων δράσεων που αναλαμβάνονται συνολικά στο πλαίσιο των ταμείων.

στοιχείων εθνικού προγράμματος κράτους μέλους μέσω διεξοδικής συζήτησης των στόχων πολιτικής της ΕΕ και των εθνικών προτεραιοτήτων.

5.6 Προστιθέμενη αξία της ΕΕ

Συνολικά, και παρά το σχετικά μικρό μέγεθός τους σε σύγκριση με τις προκλήσεις που κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν λόγω της κρίσης, τα ταμεία παρήγαγαν σημαντική προστιθέμενη αξία της ΕΕ μέσω i) της παροχής στήριξης σε δράσεις με διακρατική διάσταση, ii) της κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, iii) της ενίσχυσης των εθνικών ικανοτήτων, iv) της βελτιστοποίησης των διαδικασιών που σχετίζονται με τη διαχείριση της μετανάστευσης, v) της εξασφάλισης συνεργειών, vi) της αυξημένης συνεργασίας μεταξύ φορέων που συμμετέχουν στη διαχείριση των θεωρήσεων, vii) της ανταλλαγής πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών, viii) διασυνοριακών έργων, ix) της εμπιστοσύνης μεταξύ των αρχών επιβολής του νόμου, και x) της κατάρτισης προσωπικού, κ.λπ. Χωρίς τα ταμεία, η ποιότητα της απόκρισης της ΕΕ στην κρίση που εκδηλώθηκε στους τομείς της μετανάστευσης και της ασφάλειας θα ήταν μειωμένη (π.χ., με λιγότερο προσωπικό και μειωμένες υπηρεσίες, η ικανότητα των εθνικών αρχών να παρέχουν αποτελεσματική βοήθεια σε αιτούντες άσυλο, πρόσφυγες και άλλους υπηκόους τρίτων χωρών θα ήταν περιορισμένη).

Από χρηματοδοτική άποψη, χωρίς τα συγκεκριμένα ταμεία της ΕΕ, η εθνική χρηματοδότηση δεν θα είχε καταστήσει δυνατή την αποτελεσματική και αποδοτική υλοποίηση των δράσεων, π.χ. στον τομέα της μετεγκατάστασης, της καταπολέμησης της τρομοκρατίας ή όσον αφορά τον εξοπλισμό για τον έλεγχο των συνόρων συμπεριλαμβανομένου του εξοπλισμού για τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής. Οι δράσεις θα είχαν υλοποιηθεί με πολύ μεγαλύτερη δυσκολία και όχι στην κλίμακα ή εντός του χρονοδιαγράμματος που είχε προγραμματιστεί, λόγω της ανεπάρκειας των εθνικών πόρων.

Όσον αφορά την άμεση διαχείριση, χωρίς τους πόρους που παρασχέθηκαν για βοήθεια έκτακτης ανάγκης και δράσεις της Ένωσης, η διάθεση αποκλειστικά και μόνο εθνικής χρηματοδότησης θα είχε καταστήσει πολύ πιο δύσκολη την υλοποίηση και θα την είχε περιορίσει σε μικρότερη κλίμακα, με χαμηλότερο γενικό αντίκτυπο. Μεταξύ των κυριότερων πλεονεκτημάτων των μέτρων αυτών περιλαμβάνεται η αύξηση της συνεργασίας τόσο μεταξύ όσο και εντός των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένης της ανταλλαγής πληροφοριών, τεχνογνωσίας και ορθών πρακτικών. Με τον τρόπο αυτό κατέστη δυνατή η έγκαιρη και αποδοτική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και των σχετικών καταστάσεων έκτακτης ανάγκης.

Οι δράσεις που χρηματοδοτήθηκαν στο πλαίσιο της έμμεσης διαχείρισης προσέφεραν προστιθέμενη αξία της ΕΕ καθώς ενίσχυσαν τις υφιστάμενες συνέργειες μεταξύ των ενδιαφερόμενων φορέων σε διαφορετικά επίπεδα (εθνικό, ενωσιακό, κρατών μελών), αναπτύσσοντας με τον τρόπο αυτό μια συνεκτική απόκριση της ΕΕ σε αναδυόμενες προκλήσεις.

5.7 Βιωσιμότητα

Η παράμετρος της βιωσιμότητας λήφθηκε υπόψη σε όλους τους μηχανισμούς υλοποίησης των ταμείων, αν και σε μικρότερο βαθμό στο πλαίσιο της βοήθειας έκτακτης ανάγκης, λόγω του έκτακτου χαρακτήρα των σχετικών δράσεων.

Όσον αφορά το ΤΑΜΕ, η βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων ώστε να έχουν διάρκεια μετά το πέρας της παρέμβασης ποικίλλει μεταξύ των διαφόρων μέσων του και των κρατών μελών:

- τα αποτελέσματα στον τομέα της ένταξης και του ασύλου είναι πιθανό να διαρκέσουν περισσότερο, εάν αντιμετωπίζουν εξαρχής μακροπρόθεσμες ανάγκες· και
- τα αποτελέσματα της επιστροφής είναι βιώσιμα, εάν βασίζονται σε προγράμματα οικειοθελούς επιστροφής και υποστηρίζονται από προσπάθειες επανένταξης.

Όσον αφορά το ΤΕΑ, πολλές δράσεις είναι εκ φύσεως μακροπρόθεσμες, καθώς σχεδιάζονται εν γένει κατά τρόπο ώστε να παραμένουν λειτουργικές μετά το πέρας της στήριξης του ταμείου (επενδύσεις σε υποδομές, εγκαταστάσεις και συστήματα ΤΠ). Άλλες δράσεις (κατάρτιση και μηχανισμοί συνεργασίας) συνέβαλαν στη βιωσιμότητα δράσεων μέσω της βελτίωσης της εμπειρογνωσίας, της τεχνογνωσίας και των προσόντων του προσωπικού που συμμετέχει στη διαχείριση και την υλοποίηση έργων.

Η χρηματοδοτική βιωσιμότητα (δράσεις που μπορούν να συνεχιστούν και μετά το πέρας της χρηματοδότησης από τα ταμεία) ποικίλλει επίσης. Ορισμένες δράσεις όπως τα πολυετή έργα ή τα έργα κατάρτισης εκπαιδευτών φαίνεται να μπορούν να εξασφαλίσουν μόνα τους τη βιωσιμότητά τους σε αντίθεση με άλλα που δεν φαίνεται να έχουν αυτή τη ικανότητα (π.χ. το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης). Επιπλέον, η βιωσιμότητα ορισμένων άλλων δράσεων (δράσεις της Ένωσης, εθνικά προγράμματα, βοήθεια έκτακτης ανάγκης) εξαρτάται από το επίπεδό τους ή την προτεραιότητα που τους αποδίδεται και/ή από τον επείγοντα χαρακτήρα και τη διαθεσιμότητα εναλλακτικών πόρων.

5.8 Ζητήματα για μελλοντική εξέταση

- Ο ολιστικός σχεδιασμός και η δομή των μηχανισμών των ταμείων (δηλ. τα εθνικά προγράμματα που αποσκοπούν στην ανάπτυξη μακροπρόθεσμων ικανοτήτων, η βοήθεια έκτακτης ανάγκης που αποσκοπεί στον μετριασμό της άμεσης πίεσης και οι δράσεις της Ένωσης των οποίων ο σχεδιασμός πραγματοποιείται με σαφήνεια και λογική ώστε να αλληλοστηρίζονται) θα πρέπει να διατηρηθεί και να χρησιμοποιηθεί ως υπόδειγμα για τη μελλοντική περίοδο προγραμματισμού. Ο διαχωρισμός μεταξύ εξωτερικών συνόρων και θεωρήσεων θα πρέπει επίσης να διατηρηθεί.
- Προκειμένου να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα των ταμείων και να παρασχεθεί η δυνατότητα στα κράτη μέλη να δίνουν προτεραιότητα σε ορισμένους στόχους οι οποίοι θα μπορούσαν να αποφέρουν καλύτερα αποτελέσματα, τα εθνικά προγράμματα θα πρέπει να είναι περισσότερο εστιασμένα.
- Τα μελλοντικά ταμεία (και το πεδίο εφαρμογής τους) πρέπει να σχεδιαστούν κατά τέτοιο τρόπο ώστε να έχουν τη δυνατότητα να αντιμετωπίζουν ένα ολοκληρωμένο σύνολο αναγκών, καθώς και να διασφαλίζεται η ευελιξία τους σε περίπτωση αλλαγών. Ο κατακερματισμός των εθνικών προγραμμάτων βάσει διαφόρων στόχων με ελάχιστα ποσοστά χρηματοδότησης θα πρέπει να επανεξεταστεί ώστε να αυξηθεί η ευελιξία.
- Το πεδίο εφαρμογής του ΤΕΑ ενδέχεται να χρειαστεί να προσαρμοστεί περαιτέρω στο μέλλον προκειμένου να εξυπηρετήσει τις νέες πρωτοβουλίες πολιτικής για την ενίσχυση της επιχειρησιακής συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών.
- Ο πολυετής προγραμματισμός θα πρέπει να διατηρηθεί για τη μελλοντική περίοδο χρηματοδότησης.

- Θα πρέπει επίσης να διατηρηθεί ένα μέσο έκτακτης ανάγκης, ενώ η ικανότητά του θα πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω ώστε να μπορεί να ανταποκρίνεται άμεσα και αποτελεσματικά σε μεταβαλλόμενες περιστάσεις.
- Θα πρέπει να καταρτίζεται ένα ολοκληρωμένο κοινό πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης σε αρχικό στάδιο της φάσης σχεδιασμού ώστε να διασφαλίζεται η συνεπής και ενιαία παρακολούθηση της προόδου και της αποτελεσματικότητας εξαρχής. Αυτό θα πρέπει να περιλαμβάνει καλύτερα καθορισμένους δείκτες με τιμές βάσης και τιμές-στόχους, και απλουστευμένες διαδικασίες, καθοδήγηση και χρονοδιαγράμματα.
- Το σύστημα κατανομής κονδυλίων (η κλείδα κατανομής και η ενδιάμεση επανεξέταση) θα πρέπει να είναι προσαρμόσιμο ώστε να ανταποκρίνεται δεόντως στις μεταβαλλόμενες ανάγκες.
- Θα πρέπει να καταβληθούν περαιτέρω προσπάθειες για τη βελτίωση της συνεργασίας, του συντονισμού και της στρατηγικής καθοδήγησης για την εκτέλεση των ταμείων και την υλοποίηση των διαφόρων τύπων δράσεων και άλλων πρωτοβουλιών σε επίπεδο ΕΕ.
- Η παροχή στήριξης από τα ταμεία και από όλα τα μέσα τους θα πρέπει να συνεχιστεί, και με τον τρόπο αυτό να αποσταλεί σαφές μήνυμα σχετικά με τη σημασία της αλληλεγγύης και της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών.
- Η βιωσιμότητα, τόσο με την έννοια της χρηματοδοτικής βιωσιμότητας όσο και με την έννοια της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη στο στάδιο του σχεδιασμού και της επιλογής των έργων.