



Δελτίο Τύπου

Λουξεμβούργο, 17 Μαρτίου 2016

Δαπάνες της ΕΕ στον τομέα της μετανάστευσης στις χώρες της Γειτονίας: «μετά βίας αποδεικνύεται η αποτελεσματικότητά τους», δηλώνουν οι ελεγκτές της ΕΕ

Μετά βίας αποδεικνύεται η αποτελεσματικότητα των δαπανών της ΕΕ στο πλαίσιο της εξωτερικής μεταναστευτικής πολιτικής στις χώρες της Γειτονίας, σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Στην πρώτη έκθεσή τους σχετικά με την εξωτερική μεταναστευτική πολιτική, οι ελεγκτές υπογραμμίζουν μια σειρά αδυναμιών ως προς την εκτέλεση των δαπανών, οι οποίες πρέπει να αντιμετωπιστούν προκειμένου να βελτιωθεί η δημοσιονομική διαχείριση. Οι αδυναμίες αυτές είναι: η σύνθετη φύση των στόχων πολιτικής και της διακυβέρνησης, η αδυναμία μέτρησης των αποτελεσμάτων πολιτικής, η περιορισμένη επιτυχία της διαδικασίας επιστροφής μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους και τα προβλήματα συντονισμού μεταξύ διαφορετικών οργανισμών της ΕΕ αλλά και μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών μελών.

«Η μετανάστευση συνιστά πρόκληση θεμελιώδους σημασίας για την Ευρωπαϊκή Ένωση», δήλωσε η Danièle Lamarque, Μέλος του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου και αρμόδια για την έκθεση. «Οι δαπάνες της ΕΕ στον τομέα της μετανάστευσης στις χώρες της Γειτονίας θα καταστούν αποτελεσματικές μόνον εάν τεθούν σαφείς στόχοι, εάν τα κεφάλαια κατανέμονται σε σαφώς ορισμένες προτεραιότητες και εάν βελτιωθούν η διακυβέρνηση και ο συντονισμός μεταξύ των οργανισμών της ΕΕ και των κρατών μελών».

Οι ελεγκτές κάλυψαν χώρες της Ανατολικής και Νότιας Γειτονίας, και συγκεκριμένα την Αλγερία, τη Γεωργία, τη Λιβύη, τη Μολδαβία, το Μαρόκο και την Ουκρανία. Εξέτασαν συνολικά 23 έργα, τα οποία αντιστοιχούσαν σε συμβατική αξία ύψους 89 εκατομμυρίων ευρώ σε συνολικό ποσό συμβάσεων ύψους 742 εκατομμυρίων ευρώ. Οι βασικές διαπιστώσεις τους ήταν οι εξής:

Δεν υπήρχε σαφής στρατηγική: Η εξωτερική μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ στηρίζεται από μια σειρά χρηματοδοτικών μέσων — από ένα ειδικό θεματικό πρόγραμμα και πολλά άλλα μέσα (περιλαμβανομένου τμήματος του ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας). Το θεματικό πρόγραμμα είχε θέσει πολύ ευρείς στόχους, ενώ ο μηχανισμός γειτονίας ασχολείτο εν μέρει με τη μετανάστευση, αλλά δεν διέθετε στόχους ειδικούς για τη μετανάστευση. Τα υπόλοιπα μέσα έχουν τους δικούς τους στόχους και δεν εστιάζουν στη μετανάστευση. Οι στόχοι όλων αυτών των μέσων δεν συνδέονταν μεταξύ τους και δεν υπήρχε σαφής στρατηγική βάση της οποίας να είναι δυνατός ο προσδιορισμός

Σκοπός του παρόντος δελτίου Τύπου είναι η παρουσίαση των κύριων μηνυμάτων της σχετικής ειδικής έκθεσης που ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Το πλήρες κείμενο της έκθεσης διατίθεται στον ιστότοπο του ΕΕΣ www.eca.europa.eu

ECA Press

Mark Rogerson – Εκπρόσωπος Τύπου

T: (+352) 4398 47063

M: (+352) 691 55 30 63

Damijan Fišer – Υπεύθυνος Τύπου

T: (+352) 4398 45410

M: (+352) 621 55 22 24

12, rue Alcide De Gasperi - L-1615 Luxembourg

E: press@eca.europa.eu @EUAuditorsECA eca.europa.eu

της συμβολής καθενός στη μεταναστευτική πολιτική. Δεν είναι επομένως δυνατό να εκτιμηθεί ο βαθμός στον οποίο έχουν συμβάλει στην εξωτερική μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ.

Αδύνατος ο προσδιορισμός των συνολικών δαπανών: Παρότι η ΕΕ χρησιμοποιεί σειρά χρηματοδοτικών μέσων, δεν διαθέτει ακριβή στοιχεία σχετικά με τα ποσά που εισφέρει έκαστο στις δαπάνες για τη μετανάστευση. Οι ελεγκτές εκτιμούν ότι οι συνολικές δαπάνες ανήλθαν σε 1,4 δισεκατομμύρια ευρώ για την περίοδο 2007-2013, αλλά μόνο στην περίπτωση του θεματικού προγράμματος μπόρεσαν να προσδιορίσουν το ακριβές ποσό που δαπανήθηκε (304 εκατομμύρια ευρώ). Εξαιτίας αδυναμιών στα πληροφοριακά συστήματα της Επιτροπής, δεν ήταν δυνατό να εξακριβώσουν τον βαθμό στον οποίο τα κεφάλαια της ΕΕ διατέθηκαν στις κύριες θεματικές ή γεωγραφικές προτεραιότητες μέσω του θεματικού προγράμματος για τη μετανάστευση.

Καμία σαφής ένδειξη ότι δίδεται προτεραιότητα στη Γειτονία: Οι ελεγκτές εκτιμούν ότι το θεματικό πρόγραμμα διαθέτει μόνο το 42% των κεφαλαίων στη Γειτονία της ΕΕ, το οποίο δεν μπορεί επ' ουδενί να χαρακτηριστεί υψηλή γεωγραφική προτεραιότητα, ενώ θα μπορούσε κάλλιστα να θεωρηθεί ανεπαρκής συγκέντρωση διαθέσιμων πόρων για την αντιμετώπιση της αυξανόμενης αστάθειας στον τομέα της μετανάστευσης.

Κατακερματισμός της χρηματοδότησης: Οι πόροι που προορίζονταν για την παροχή βοήθειας σε τρίτες χώρες απεδείχθησαν αισθητά ανεπαρκείς, λαμβανομένης υπόψη της ραγδαίας αύξησης των αναγκών που προκάλεσε η σημαντική αύξηση της παράτυπης μετανάστευσης στην περιοχή της Μεσογείου, κυρίως από το 2013 και εξής. Το γεγονός ότι τα έργα εντάσσονταν σε μια σειρά θεματικών προτεραιοτήτων που απευθύνονται σε πολλές χώρες εμπόδισε τη συγκέντρωση κρίσιμης μάζας χρηματοδοτικών πόρων σε μία δεδομένη χώρα-εταίρο. Το θεματικό πρόγραμμα, παραδείγματος χάριν, κάλυπτε μια ευρεία γεωγραφική περιοχή και ευρύ φάσμα παρεμβάσεων, των οποίων ο χαρακτήρας και το πεδίο εφαρμογής διέφεραν σημαντικά. Ούτε το πεδίο εφαρμογής της δράσης του προγράμματος ούτε ο φιλόδοξος χαρακτήρας των στόχων του συμβάδιζαν με τον περιορισμένο όγκο των διαθέσιμων πόρων, οι οποίοι διασκορπίστηκαν σε πολλά έργα που, κατά συνέπεια, δεν διέθεταν την κρίσιμη μάζα που θα τους επέτρεπε να παραγάγουν σημαντικά αποτελέσματα στις οικείες χώρες. Λόγω της κατάστασης αυτής περιεσάλλη η ικανότητα της ΕΕ να εγγυηθεί ότι η παρέμβασή της προσέφερε γνήσια κίνητρα σε τρίτες χώρες ή να αναπτύξει με αυτές αποτελεσματική συνεργασία για προβλήματα που σχετίζονται με τη μετανάστευση. Δεδομένου ότι οι πόροι είναι πλέον πενιχροί, πρέπει να κατανέμονται σε προτεραιότητες που προσφέρουν το μεγαλύτερο δυναμικό για προστιθέμενη αξία.

Ανεπαρκής παρακολούθηση και εποπτεία: Οι δείκτες που είχαν επιλεγεί για την παρακολούθηση δεν αντικατόπτριζαν όλους τους στόχους του θεματικού προγράμματος. Οι δείκτες αποτελεσμάτων μετρούσαν τις χρηματοδοτηθείσες δραστηριότητες, σπανίως όμως μετρούσαν τα επιτευχθέντα αποτελέσματα. Ελάχιστα ήταν τα ελεγχθέντα έργα που διέθεταν δείκτες αποτελεσμάτων με τιμές αναφοράς και στόχους. Οι προσδιορισμοί ποσοτικώς δείκτες δεν είχαν προσδιοριστεί ποσοτικώς, οι δείκτες στους προϋπολογισμούς άλλαζαν από χρόνο σε χρόνο, ορισμένα μέσα δεν καλύπτονταν, οι δείκτες δεν ήταν συνεκτικοί μεταξύ τους (μεταξύ προϋπολογισμού και έκθεσης δραστηριοτήτων, για παράδειγμα) και δεν ήταν επαρκώς τεκμηριωμένοι. Παραδείγματος χάριν, το 2009 και το 2010 παρουσιάστηκαν τα ίδια αριθμητικά στοιχεία για τον δείκτη που αφορούσε τον αριθμό των παράτυπων μεταναστών που είχαν καταγραφεί και γίνει εκ νέου δεκτοί σε τρίτες χώρες. Ως εκ τούτου, δεν κατέστη δυνατή η παρακολούθηση ή η ορθή καταγραφή των αποτελεσμάτων της πολιτικής με ολοκληρωμένο και συντονισμένο τρόπο.

Αδυναμίες επηρέασαν την αποτελεσματικότητα των δαπανών: Στα δύο τρίτα των ολοκληρωμένων ελεγχθέντων έργων, οι στόχοι είχαν επιτευχθεί μόνον εν μέρει. Αυτό οφειλόταν συχνά στον υπερβολικά αόριστο ή γενικό χαρακτήρα τους, το οποίο καθιστούσε συχνά αδύνατη τη μέτρηση των αποτελεσμάτων. Σε ελάχιστες περιπτώσεις η πολιτική αστάθεια διαδραμάτισε επίσης έναν ρόλο.

Ορισμένα έργα προσανατολίστηκαν περισσότερο προς τα συμφέροντα κρατών μελών, γεγονός που περιόρισε τον αντίκτυπό τους στις χώρες-εταίρους.

Οι ελεγκτές εντόπισαν έναν μικρό αριθμό περιπτώσεων στις οποίες οι αδυναμίες αυτές είχαν διευθετηθεί καταλλήλως. Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι ένα έργο στο Μαρόκο, το οποίο απευθυνόταν σε 4.500 ιδιαίτερως ευάλωτους μετανάστες από την Υποσαχάρια Αφρική στους οποίους θα παρεχόταν στέγαση σε τρία κέντρα υποδοχής και θα διασφαλιζόταν ότι τα δικαιώματά τους αναγνωρίζονται και γίνονται σεβαστά.

Η αποτελεσματικότητα ήταν ανεπαρκής σε τρεις καίριους τομείς:

Πρώτον, υπάρχουν μόνον αποσπασματικές ενδείξεις του θετικού αντικτύπου που έχει η μετανάστευση στην ανάπτυξη. Αυτός ο πολύ γενικός στόχος, που αποτελεί προτεραιότητα της εξωτερικής μεταναστευτικής πολιτικής, επιδιώκει να βελτιστοποιήσει την επωφελή επίδραση της μετανάστευσης στην ανάπτυξη στις χώρες καταγωγής. Τα έργα που εξετάστηκαν είχαν περιορισμένο αντίκτυπο και περιορισμένη βιωσιμότητα, ενώ αφορούσαν περισσότερο την ανάπτυξη παρά τη μετανάστευση. Η προσέγγιση που ακολουθεί η Επιτροπή προκειμένου να διασφαλίσει ότι η μετανάστευση έχει θετικό αντίκτυπο στην ανάπτυξη δεν είναι σαφής και το ίδιο ισχύει για τις πολιτικές που πρέπει να εφαρμοστούν για την επίτευξη του αντικτύπου αυτού.

Δεύτερον, η στήριξη διαδικασιών επιστροφής και επανεισδοχής έχει ελάχιστο αντίκτυπο. Τα ελεγχθέντα έργα (τα οποία αντιστοιχούν στο ένα τέταρτο αυτών που χρηματοδοτήθηκαν) παρείχαν υπηρεσίες σε μετανάστες ενόψει της εθελούσιας ή αναγκαστικής επιστροφής τους. Τα έργα αυτά είχαν περιορισμένο πεδίο εφαρμογής και περιορισμένη αποτελεσματικότητα επειδή έλειπε το στοιχείο της ενεργού συμμετοχής τόσο των κρατών μελών όσον αφορά την προετοιμασία της επιστροφής των μεταναστών όσο και των χώρων επιστροφής, οι οποίες εκλάμβαναν την πολιτική επανεισδοχών ως συνιστώσα της πολιτικής ασφάλειας της ΕΕ. Πολλοί μετανάστες δεν γνωρίζουν ότι δικαιούνται στήριξης από την ΕΕ για την επανεισδοχή τους.

Τρίτον, ο σεβασμός των ανθρώπινων δικαιωμάτων, ο οποίος πρέπει να αποτελεί τη βάση κάθε δράσης, παραμένει στη θεωρία και σπανίως μεταφράζεται σε πράξη.

Περίπλοκη διακυβέρνηση: Η σύνθετη φύση των ρυθμίσεων διακυβέρνησης, που απαιτούν τη συμμετοχή πολλών διαφορετικών παραγόντων, αποδυναμώνει τον συντονισμό τόσο εντός της Επιτροπής όσο και μεταξύ της Επιτροπής και των αντιπροσωπειών της. Παρότι έχουν πρόσφατα κινηθεί διάφορες πρωτοβουλίες, πρέπει να γίνουν ακόμη πολλά για τον εξορθολογισμό του τομέα.

Ο μεταξύ ΕΕ και κρατών μελών συντονισμός των δαπανών στο πλαίσιο της εξωτερικής μεταναστευτικής πολιτικής είναι πολύ δύσκολος: δεδομένου ότι τα κράτη μέλη μπορούν να συνεισφέρουν απευθείας στις δαπάνες που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο της εξωτερικής μεταναστευτικής πολιτικής, απαιτείται ένας αποτελεσματικός μηχανισμός συντονισμού. Εντούτοις, δεν είχε καταρτιστεί στρατηγική χρηματοδότησης που να ορίζει συγκεκριμένα ποιος χρηματοδοτεί τι ή πώς πρέπει να κατανέμονται οι πόροι στις διάφορες προτεραιότητες.

Στην έκθεση, οι ελεγκτές διατυπώνουν μια σειρά συστάσεων προς την Επιτροπή. Συγκεκριμένα της συνιστούν:

- να αποσαφηνίσει τους στόχους της μεταναστευτικής πολιτικής, να καθορίσει ένα πλαίσιο για την αξιολόγηση των επιδόσεων και να εστιάσει τους χρηματοδοτικούς πόρους σε σαφώς ορισμένες και προσδιορισμένες ποσοτικές προτεραιότητες,
- να βελτιώσει την προετοιμασία και την επιλογή των έργων,

- να δώσει έμφαση στη σύνδεση μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης,
- να βελτιώσει τον συντονισμό εντός των θεσμικών οργάνων της ΕΕ με χώρες-εταίρους και με κράτη μέλη.

Σημείωμα προς τους συντάκτες

Δυνάμει της Συνθήκης, η ΕΕ οφείλει να αναπτύσσει μια κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η οποία βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών. Πρωταρχικός σκοπός της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής (άρθρο 79 της Συνθήκης) είναι η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και η ενίσχυση μέτρων για την καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης. Η ΕΕ αποδίδει επίσης ιδιαίτερη σημασία στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών σε συνεργασία με τις χώρες διέλευσης ή καταγωγής των μεταναστών.

Στο πλαίσιο αυτό, η Συνολική Προσέγγιση της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας (ΣΠΚΜ), η οποία υιοθετήθηκε το 2011, εστιάζει σε τέσσερις προτεραιότητες: καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης, καλύτερη οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης, ενίσχυση της εξωτερικής διάστασης της πολιτικής ασύλου και βελτιστοποίηση του αναπτυξιακού αντίκτυπου της μετανάστευσης. Η ΣΠΚΜ εγκρίθηκε υπό τη μορφή των συμπερασμάτων από τη σύνοδο των κρατών μελών στο Συμβούλιο και ως εκ τούτου δεν δεσμεύει νομικά τα κράτη μέλη. Απευθύνεται πρωτίστως στις χώρες της Γειτονίας της ΕΕ, οι οποίες είναι ταυτόχρονα χώρες προέλευσης, διέλευσης και προορισμού.

Η ειδική έκθεση αριθ. 9/2016, με τίτλο «Οι δαπάνες της ΕΕ στο πλαίσιο της εξωτερικής μεταναστευτικής πολιτικής στις χώρες της Νότιας Μεσογείου και της ανατολικής εταιρικής σχέσης έως το 2014», διατίθεται και στις 23 γλώσσες της ΕΕ.