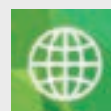


Ειδική έκθεση

**Το Ταμείο Εξωτερικών
Συνόρων προώθησε
τη χρηματοδοτική
αλληλεγγύη, αλλά
απαιτείται καλύτερη
μέτρηση
των αποτελεσμάτων
και ενίσχυση
της προστιθέμενης αξίας
της ΕΕ**



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Τηλ +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Περισσότερες πληροφορίες για την Ευρωπαϊκή Ένωση παρέχονται από το διαδίκτυο (<http://europa.eu>).

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2014

ISBN 978-92-9207-012-0
doi:10.2865/97259

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2014

Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

Για οποιαδήποτε χρήση ή αναπαραγωγή της φωτογραφίας 2, απαιτείται η προηγούμενη άδεια του δικαιούχου των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

Printed in Luxembourg

Ειδική έκθεση

**Το Ταμείο Εξωτερικών
Συνόρων προώθησε
τη χρηματοδοτική
αλληλεγγύη,
αλλά απαιτείται
καλύτερη μέτρηση
των αποτελεσμάτων
και ενίσχυση
της προστιθέμενης αξίας
της ΕΕ**

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4,
δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)

Σημεία

Γλωσσάριο

I–VI Σύνοψη

1–19 Εισαγωγή

1–10 Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων

11–13 Πλαίσιο λειτουργίας του EBF

14–19 Ρόλοι και αρμοδιότητες

20–24 Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

25–74 Παρατηρήσεις

26–29 Το EBF συνέβαλε στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, αλλά δεν κατέστη δυνατό να μετρηθούν τα συνολικά αποτελέσματα, και το χαμηλό ποσοστό εκτέλεσης σε ορισμένα κράτη μέλη περιορίζει τον αντίκτυπο

26–28 Τα προγράμματα και τα έργα ανταποκρίνονταν στις προτεραιότητες του EBF, αλλά δεν κατέστη δυνατό να μετρηθούν τα συνολικά αποτελέσματα

29 Σε ορισμένα κράτη μέλη σημειώθηκε χαμηλό ποσοστό εκτέλεσης

30–47 Μολονότι το EBF προώθησε τη χρηματοδοτική αλληλεγγύη, η περαιτέρω προστιθέμενη αξία της ΕΕ υπήρξε περιορισμένη

32–34 Μερικώς αναποτελεσματικό σύστημα ενίσχυσης των ειδικών προτεραιοτήτων

35–40 Ελάχιστη υποστήριξη της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών

41–44 Ο μηχανισμός του EBF για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων αδυναμιών σε στρατηγικά σημεία συνοριακής διέλευσης και ο μηχανισμός έκτακτης ανάγκης ήταν μερικώς αποτελεσματικοί

45–47 Παρασχέθηκε υποστήριξη για έργα που θα είχαν χρηματοδοτηθεί ούτως ή άλλως από εθνικούς πόρους, τα οποία δεν συνοδεύονταν από κατάλληλη εκτίμηση αναγκών ή περιείχαν σημαντικές μη επιλέξιμες δαπάνες

- 48–65 **Στρατηγικές και επιχειρησιακές αδυναμίες στον προγραμματισμό και την εκτέλεση του EBF σε επίπεδο κρατών μελών και Επιτροπής**
- 49–51 Τα προγράμματα δεν ήταν ενταγμένα στις εθνικές στρατηγικές για τον έλεγχο των συνόρων και τις θεωρήσεις...
- 52–55 ... και χαρακτηρίζονταν από έλλειψη στόχων SMART και μετρήσιμων δεικτών
- 56–57 Οι απαιτήσεις ετήσιου προγραμματισμού οδηγούν σε υπερβολικό διοικητικό φόρτο και σε δυσχέρειες υλοποίησης
- 58–60 Ορισμένες διαδικασίες επιλογής έργων των κρατών μελών δεν διασφάλιζαν την κάλυψη των πραγματικών αναγκών τους
- 61–65 Ανεπαρκείς διαδικασίες σύναψης συμβάσεων στα κράτη μέλη θέτουν σε κίνδυνο τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση
- 66–74 **Αδυναμίες στην παρακολούθηση εκ μέρους των αρμόδιων αρχών και σοβαρές ελλείψεις στις εκ των υστέρων αξιολογήσεις εκ μέρους της Επιτροπής και των κρατών μελών δεν καθιστούν δυνατή την επαρκή αξιολόγηση των συνολικών επιτευγμάτων του Ταμείου**
- 67–70 Έλλειψη επαρκούς παρακολούθησης και υποβολής εκθέσεων σχετικά με τα έργα από τα κράτη μέλη
- 71–74 Καθυστερήσεις και σοβαρές ελλείψεις στις εκ των υστέρων αξιολογήσεις, τόσο σε επίπεδο κρατών μελών όσο και σε επίπεδο Επιτροπής
- 75–83 **Συμπεράσματα και συστάσεις**
- 76–78 Το EBF συνέβαλε στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, αλλά δεν κατέστη δυνατό να μετρηθούν τα συνολικά αποτελέσματα λόγω έλλειψης στόχων SMART και σοβαρών ανεπαρειών στην αξιολόγηση
- 79–80 Το EBF προώθησε τη χρηματοδοτική αλληλεγγύη, αλλά η περαιτέρω προστιθέμενη αξία της ΕΕ υπήρξε περιορισμένη
- 81 Στρατηγικές αδυναμίες στον προγραμματισμό του EBF
- 82–83 Αδυναμίες στην εκτέλεση του EBF

Παράρτημα — Ελεγχθέντα έργα

Απαντήσεις της Επιτροπής

Αξιολογήσεις Σένγκεν: Επαληθεύσεις που διενεργούνται από το Συμβούλιο, για τον έλεγχο της ορθής εφαρμογής του κερκτημένου του Σένγκεν. Κατόπιν της έγκρισης του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1053/2013 του Συμβουλίου, της 7ης Οκτωβρίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης για την επαλήθευση της εφαρμογής του κερκτημένου του Σένγκεν, κυρίαρχο ρόλο στο εξής θα αναλάβει η Επιτροπή.

ΓΔ Εσωτερικών Υποθέσεων: Η Γενική Διεύθυνση (ΓΔ) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η οποία είναι αρμόδια για τον τομέα πολιτικής που είναι γνωστός ως «εσωτερικές υποθέσεις» (ΓΔ HOME).

Δράσεις έκτακτης ανάγκης: Συγχρηματοδοτούμενα από το EBF έργα για τη στήριξη κρατών μελών σε δεόντως αιτιολογημένες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης οι οποίες καθιστούν αναγκαία την ανάληψη επείγουσας δράσης στα εξωτερικά σύνορα. Οι δράσεις έκτακτης ανάγκης τελούν υπό την άμεση διαχείριση της Επιτροπής και εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη.

Ειδικές δράσεις: Με βάση ένα ετήσιο πρόγραμμα εργασίας και υπό την άμεση διαχείριση της Επιτροπής, οι ειδικές δράσεις πρέπει να συμβάλλουν στην ανάπτυξη του ευρωπαϊκού συστήματος ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, αντιμετωπίζοντας τις αδυναμίες στα στρατηγικά σημεία συνοριακής διέλευσης που προσδιορίζονται στην ανάλυση κινδύνου του Frontex.

Ετήσιο πρόγραμμα: Πρόγραμμα εργασίας ενός κράτους μέλους για την εφαρμογή του πολυετούς προγράμματός του.

Κατάλογος Σένγκεν για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, την επιστροφή και την επανεισδοχή: Εκδοθείς από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, περιέχει συστάσεις και βέλτιστες πρακτικές που σκοπό έχουν να διευκολύνουν τόσο τα κράτη μέλη Σένγκεν όσο και κράτη που πρόκειται να προσχωρήσουν στο Σένγκεν να εφαρμόζουν σωστά το κερκτημένο του Σένγκεν.

Κερκτημένο του Σένγκεν: Το κοινό σύνολο κανόνων Σένγκεν που πρέπει να εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη Σένγκεν, συμπεριλαμβανομένων του ελέγχου των χερσαίων, θαλάσσιων και εναέριων συνόρων (αερολιμένες), της έκδοσης θεωρήσεων, της αστυνομικής συνεργασίας και της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

Κοινοτικές δράσεις: Συγχρηματοδοτούμενα από το EBF έργα που υποστηρίζουν τη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών. Τα θέματα των έργων καθορίζονται στο ετήσιο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής και στην πρόσκληση υποβολής προτάσεων. Οι κοινοτικές δράσεις τελούν υπό την άμεση διαχείριση της Επιτροπής και εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη.

Προστιθέμενη αξία της ΕΕ: Η αξία που δημιουργεί το EBF και η οποία είναι συμπληρωματική προς αυτή που θα δημιουργούσε η μεμονωμένη δράση των κρατών μελών. Περιλαμβάνει τη χρηματοδοτική αλληλεγγύη, ήτοι την παροχή υψηλότερης χρηματοδότησης στα κράτη μέλη που υφίστανται μεγαλύτερη οικονομική επιβάρυνση προς όφελος της ΕΕ. Περαιτέρω προστιθέμενη αξία της ΕΕ δημιουργείται με την υποστήριξη ειδικών προτεραιοτήτων της ΕΕ, με τη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών, ή με τη στόχευση των πλέον επειγόντων προβλημάτων, ήτοι αυτών που αφορούν τις πλέον απειλούμενες παραμεθόριες περιοχές.

Πρόγραμμα SOLID: Το «Γενικό πρόγραμμα για την αλληλεγγύη και τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών κατά την περίοδο 2007-2013» αποτελείται από τέσσερα ταμεία (Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης των Υπηκόων Τρίτων Χωρών, Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων, Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφής και Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων). Στην παρούσα έκθεση, ο όρος «Ταμείο» αναφέρεται στο Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων.

Στόχοι SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Timely): Στόχοι οι οποίοι είναι συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι, εφικτοί, συναφείς και χρονικά προσδιορισμένοι.

Σύστημα διαχείρισης και ελέγχου: Σύνολο διαδικασιών και πρακτικών ρυθμίσεων που θεσπίζει ένα κράτος μέλος για την εκτέλεση των ταμείων SOLID.

Σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (Visa Information System, VIS): Σύστημα ΤΠ μεγάλης κλίμακας που παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη Σένγκεν να ανταλλάσσουν στοιχεία σχετικά με τις θεωρήσεις.

Σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (Schengen Information System, SIS II): Σύστημα ΤΠ μεγάλης κλίμακας το οποίο χρησιμοποιείται από τους συνοριοφύλακες, καθώς και τις αστυνομικές, τελωνειακές, τις αρμόδιες για τις θεωρήσεις και τις δικαστικές αρχές σε ολόκληρο τον χώρο Σένγκεν, για την ανταλλαγή δεδομένων όπως πληροφορίες σχετικά με πρόσωπα που ενδέχεται να εμπλέκονται σε σοβαρό έγκλημα ή να μην έχουν δικαίωμα εισόδου ή παραμονής στην ΕΕ.

Χώρος Σένγκεν: Περιοχή που αποτελείται από 26 ευρωπαϊκές χώρες οι οποίες έχουν καταργήσει τους ελέγχους διαβατηρίων και τους ελέγχους της μετανάστευσης στα κοινά σύνορά τους. Αποτελείται από 22 κράτη μέλη της ΕΕ και τις τέσσερις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών (ΕΖΕΣ).

EMSA (European Maritime Safety Agency): Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια στη Θάλασσα υποστηρίζει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη στην ανάπτυξη και εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ στους τομείς της ασφάλειας της ναυσιπλοΐας, της ρύπανσης από πλοία και της ασφάλειας στη θάλασσα. Επίσης, του έχουν ανατεθεί επιχειρησιακά καθήκοντα στον τομέα της αντιμετώπισης της ρύπανσης από πετρέλαιο, της παρακολούθησης σκαφών και της εξ αποστάσεως ταυτοποίησης και ανίχνευσης σκαφών.

eu-LISA: Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη λειτουργική διαχείριση μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων στον τομέα της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Eurosur (European Border Surveillance System): Το ευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης συνόρων παρέχει μια πλατφόρμα ανταλλαγής πληροφοριών και συνεργασίας μεταξύ των αρχών ελέγχου των συνόρων των κρατών μελών, καθώς και με τον Frontex.

EUSatCen (European Union Satellite Centre): Το Δορυφορικό Κέντρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι οργανισμός της ΕΕ στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας, ο οποίος υποστηρίζει τη λήψη αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρέχοντας ανάλυση δορυφορικών εικόνων και άλλων δεδομένων.

Frontex (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union): Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης συντονίζει τις επιχειρήσεις των κρατών μελών σε παραμεθόριες περιοχές που αντιμετωπίζουν σημαντικές μεταναστευτικές πιέσεις, διενεργεί ανάλυση κινδύνου και υποστηρίζει την εκπαίδευση των συνοριοφυλάκων.

Internal Security Fund (ISF) Borders and Visas: Το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας — Σύνορα και Θεωρήσεις (ISF) ιδρύθηκε για την περίοδο 2014-2020 και περιλαμβάνει το EBF.

I

Το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων (EBF) αποτελεί το κύριο χρηματοδοτικό μέσο της ΕΕ για την υποστήριξη της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, με πόρους ύψους 1,9 δισεκατομμυρίων ευρώ για την περίοδο 2007-2013. Γενικός στόχος του EBF είναι να βοηθά τα υφιστάμενα και μελλοντικά κράτη Σένγκεν να διασφαλίζουν ενιαίους, αποτελεσματικούς και αποδοτικούς ελέγχους στα κοινά εξωτερικά σύνορά τους.

II

Ο έλεγχος του Συνεδρίου επικεντρώθηκε στις διαδικασίες που σχετίζονται με την αποτελεσματικότητα, την προστιθέμενη αξία της ΕΕ και την επίτευξη των στόχων των προγραμμάτων και των έργων του EBF. Με τον έλεγχο εξετάστηκε ο σχεδιασμός, ο προγραμματισμός και η εφαρμογή, καθώς και η παρακολούθηση και αξιολόγηση.

III

Ο έλεγχος κατέδειξε ότι το EBF συνέβαλε στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και ότι προώθησε τη χρηματοδοτική αλληλεγγύη. Ωστόσο, η περαιτέρω προστιθέμενη αξία της ΕΕ υπήρξε περιορισμένη και τα συνολικά αποτελέσματα δεν κατέστη δυνατό να μετρηθούν λόγω αδυναμιών στην παρακολούθηση των αρμόδιων αρχών και σοβαρών ελλείψεων στις εκ των υστέρων αξιολογήσεις εκ μέρους της Επιτροπής και των κρατών μελών.

IV

Τα προγράμματα των κρατών μελών δεν εντάχθηκαν σε εθνικές στρατηγικές για τον έλεγχο των συνόρων και τις θεωρήσεις και δεν περιλάμβαναν στόχους SMART και μετρήσιμους δείκτες. Οι διαδικασίες επιλογής των έργων δεν διασφάλιζαν την αντιμετώπιση των πραγματικών αναγκών των κρατών μελών και ανεπαρκείς διαδικασίες σύναψης συμβάσεων σε ορισμένα κράτη μέλη έθεσαν σε κίνδυνο τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.

V

Με τον έλεγχο διαπιστώθηκαν σοβαρές αδυναμίες στη διαχείριση του Ταμείου σε καίριας σημασίας κράτη μέλη (Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία και, όσον αφορά τα πρώτα έτη χρηματοδότησης, Μάλτα). Το χαμηλό ποσοστό εκτέλεσης σε ορισμένες χώρες περιόρισε την αποτελεσματικότητα του Ταμείου. Οι εν λόγω αδυναμίες συνεπάγονται τον κίνδυνο να μην ενισχύεται επαρκώς η διαχείριση των συνόρων εκεί όπου είναι περισσότερο αναγκαία.

VI

Το Συνέδριο επικεντρώνει τις συστάσεις του σε τέσσερις τομείς:

- α) **Διασφάλιση της διαθεσιμότητας πληροφοριών σχετικά με τα συνολικά αποτελέσματα**
Τα κράτη μέλη πρέπει να θέτουν μετρήσιμους επιμέρους στόχους για τους δείκτες υλοποιήσεων, επακολούθως και, ει δυνατόν, αντικτύπου, ενώ οι δείκτες πρέπει να καταγράφονται από την έναρξη του προγράμματος με τη χρήση κατάλληλων συστημάτων ΤΠ. Η Επιτροπή πρέπει να διασφαλίζει ότι η έκθεση αξιολόγησής της παρέχει στους ενδιαφερομένους τεκμηριωμένη και έγκαιρη ανάλυση των σχετικών δεδομένων.
- β) **Αύξηση της προστιθέμενης αξίας της ΕΕ χάρις στο Ταμείο**
Η Επιτροπή πρέπει να παρέχει στον Frontex συναφή, ολοκληρωμένη και έγκαιρη ενημέρωση σχετικά με την εκτέλεση του EBF, του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας και μεταγενέστερων μέσων. Η καταγραφή των συγχρηματοδοτούμενων στοιχείων ενεργητικού στον εφεδρικό εξοπλισμό του Frontex πρέπει να καταστεί υποχρεωτική για τα στοιχεία ενεργητικού που θα μπορούσαν να είναι χρήσιμα για τις ανάγκες του. Επιπλέον, τα κράτη μέλη και η Επιτροπή πρέπει να επικεντρώνονται περισσότερο στη δημιουργία κοινών κέντρων αιτήσεων θεώρησης και άλλων μορφών προξενικής συνεργασίας, παρά στην ανακαίνιση, την προσαρμογή ή τον εξοπλισμό των προξενείων.
- γ) **Ένταξη του EBF σε μια εθνική στρατηγική για τη διαχείριση των συνόρων**
Τα κράτη μέλη πρέπει να αναπτύξουν ολοκληρωμένες εθνικές στρατηγικές στον τομέα της διαχείρισης των συνόρων, βάσει ανάλυσης κινδύνου σύμφωνα με το κοινό υπόδειγμα ολοκληρωμένης ανάλυσης κινδύνου, και αυτό πρέπει να αποτελέσει προαπαιτούμενο για την παροχή στήριξης από το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας ή από μεταγενέστερα μέσα.
- δ) **Ενίσχυση της εκτέλεσης του Ταμείου**
Η διοικητική ικανότητα, μεταξύ άλλων όσον αφορά τη σύναψη συμβάσεων, πρέπει να ενισχυθεί, ιδίως στα κράτη μέλη καίριας σημασίας.

Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων

01

Το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων (EBF) αποτελεί το κύριο χρηματοδοτικό μέσο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) για την υποστήριξη της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, με πόρους ύψους 1,9 δισεκατομμυρίων ευρώ για την περίοδο 2007-2013¹. Γενικός στόχος του EBF είναι να βοηθά τα υφιστάμενα και μελλοντικά κράτη Σένγκεν να διασφαλίζουν ενιαίους, αποτελεσματικούς και αποδοτικούς ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

02

Εντός του χώρου Σένγκεν οι εσωτερικοί έλεγχοι έχουν καταργηθεί, με συνέπεια η ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων οποιουδήποτε κράτους να επηρεάζει όλα τα άλλα. Λόγω των διαφορετικών γεωγραφικών συνθηκών των χωρών, οι αρμοδιότητες για τους ελέγχους στα σύνορα ποικίλλουν σημαντικά. Το EBF έχει ως στόχο την καθιέρωση χρηματοδοτικής αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών², υποστηρίζοντας τα κράτη εκείνα για τα οποία ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ αποτελεί σημαντική επιβάρυνση.

03

Επί του παρόντος, 28 κράτη μέλη εκτελούν το EBF (βλέπε **γράφημα 1**), στο οποίο συμμετέχουν όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, εκτός του Ηνωμένου Βασιλείου, της Ιρλανδίας και της Κροατίας³.

04

Γενικοί στόχοι του EBF είναι να στηρίζει:

- α) την αποδοτική οργάνωση των ελέγχων στα σύνορα,
- β) την αποτελεσματική διαχείριση των ροών προσώπων στα εξωτερικά σύνορα σύμφωνα με το κεκτημένο Σένγκεν και με τις αρχές της αρμόζουσας μεταχείρισης και αξιοπρέπειας,
- γ) την ενιαία εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας της ΕΕ, και
- δ) τη βελτίωση των προξενικών υπηρεσιών των κρατών μελών σε τρίτες χώρες όσον αφορά τις ροές υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος των κρατών μελών και τη σχετική συνεργασία των κρατών μελών.

05

Το EBF συντελεί στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων δίνοντας έμφαση σε πέντε προτεραιότητες (**γράφημα 2**), τις οποίες καθόρισε η Επιτροπή στις «Στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές»⁴. Τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τουλάχιστον τρεις από αυτές στα πολυετή προγράμματά τους για το EBF. Στο πλαίσιο καθεμίας από τις πέντε προτεραιότητες, η Επιτροπή προσδιόρισε ορισμένους τομείς με ιδιαίτερη σημασία για την ΕΕ («ειδικές προτεραιότητες»), για τους οποίους τα κράτη μέλη μπορούν να λάβουν μεγαλύτερο ποσοστό συγχρηματοδότησης από το EBF (βλέπε σημείο 9).

- 1 Απόφαση 574/2007/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Μαΐου 2007, σχετικά με τη σύσταση του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών» (ΕΕ L 144 της 6.6.2007, σ. 22).
- 2 Σύμφωνα με την καθιερωμένη πρακτική στον τομέα αυτό, με τον όρο «κράτη μέλη» στην παρούσα έκθεση νοούνται οι χώρες που συμμετέχουν στο EBF, ανεξαρτήτως του εάν είναι κράτη μέλη της ΕΕ ή συνδεδεμένα κράτη.
- 3 Η Βουλγαρία και η Ρουμανία συμμετέχουν από το 2010, όπως και τρία συνδεδεμένα κράτη (Νορβηγία, Ισλανδία και Ελβετία). Το Λιχτενστάιν καταβάλλει εισφορά στο Ταμείο από το 2012, αλλά παραιτήθηκε του δικαιώματος συμμετοχής του λόγω έλλειψης εξωτερικών συνόρων και προξενείων.
- 4 Απόφαση 2007/599/ΕΚ της Επιτροπής, της 27ης Αυγούστου 2007, για την εφαρμογή της απόφασης 574/2007/ΕΚ σχετικά με τη θέσπιση στρατηγικών κατευθυντήριων γραμμών για την περίοδο 2007-2013 (ΕΕ L 233 της 5.9.2007, σ. 3).

Οι χώρες που συμμετέχουν στο ΕΒΦ



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Προτεραιότητες και ειδικές προτεραιότητες του EBF

Προτεραιότητες

Ειδικές προτεραιότητες

Προτεραιότητα 1

Υποστήριξη για την περαιτέρω σταδιακή καθιέρωση του κοινού ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των συνόρων όσον αφορά τους ελέγχους προσώπων στα εξωτερικά σύνορα και την επιτήρηση των συνόρων αυτών

- Αναβάθμιση των εθνικών συστημάτων επικοινωνιών προκειμένου να καταστούν διαλειτουργικά με τα συστήματα άλλων κρατών μελών
- Αγορά/αναβάθμιση διαλειτουργικού εξοπλισμού, λαμβανομένων υπόψιν των αποτελεσμάτων της κοινής ολοκληρωμένης ανάλυσης κινδύνου
- Αγορά/αναβάθμιση εξοπλισμού με στόχο τη συμβολή σε επιχειρήσεις του Frontex

Προτεραιότητα 2

Ανάπτυξη και εφαρμογή των εθνικών στοιχείων που συνιστούν το ευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης για τα εξωτερικά σύνορα και ένα μόνιμο ευρωπαϊκό δίκτυο περιπολίας στα νότια θαλάσσια σύνορα της ΕΕ

- Δημιουργία/αναβάθμιση εθνικού κέντρου συντονισμού, για τον συντονισμό όλων των εθνικών αρχών που ασκούν καθήκοντα ελέγχου των εξωτερικών συνόρων
- Δημιουργία/αναβάθμιση ενιαίου εθνικού συστήματος επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων
- Αγορά/αναβάθμιση εξοπλισμού για την ανίχνευση, ταυτοποίηση και παρέμβαση στα σύνορα, υπό τον όρο ότι η ανάγκη έχει σαφώς προσδιοριστεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο

Προτεραιότητα 3

Έκδοση θεωρήσεων και αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης μέσω της ενίσχυσης των προξενικών και άλλων υπηρεσιών των κρατών μελών σε τρίτες χώρες

- Προώθηση της συνεργασίας μεταξύ προξενικών υπηρεσιών εντός και μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα των θεωρήσεων
- Ανάπτυξη και δημιουργία περιορισμένης εκπροσώπησης, συστέγασης ή κοινών κέντρων αιτήσεων θεώρησης για την παραλαβή και διεκπεραίωση των αιτήσεων θεώρησης

Προτεραιότητα 4

Καθιέρωση των συστημάτων ΤΠ που απαιτούνται για την εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ στον τομέα των θεωρήσεων και των συνόρων

- Επενδύσεις που συνδέονται με το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (SIS)
- Επενδύσεις που συνδέονται με το σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS)

Προτεραιότητα 5

Αποτελεσματική και αποδοτική εφαρμογή των σχετικών νομικών μέσων της ΕΕ στον τομέα των εξωτερικών συνόρων και των θεωρήσεων

- Υλοποίηση του κοινού βασικού εκπαιδευτικού προγράμματος για την εκπαίδευση συνοριοφυλάκων σε εθνικό επίπεδο
- Βελτίωση της ποιότητας των εθνικών πληροφοριών που περιλαμβάνονται στο κοινό ολοκληρωμένο υπόδειγμα ανάλυσης κινδύνου

06

Οι δαπάνες ανά προτεραιότητα για την περίοδο 2007-2010 παρουσιάζονται στο **γράφημα 3**. Με βάση τα σχέδια των κρατών μελών για την περίοδο 2011-2013, η χορήγηση για την προτεραιότητα 1 αναμένεται να αυξηθεί στο 37 %, η χορήγηση για την προτεραιότητα 2 αναμένεται να μειωθεί στο 36 %, ενώ οι λοιπές προτεραιότητες παραμένουν σταθερές.

07

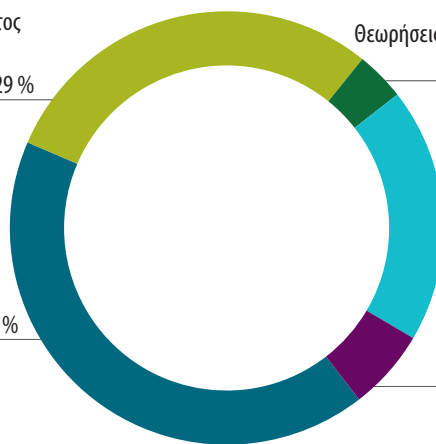
Τα μέτρα που χρηματοδοτούνται από το EBF περιλαμβάνουν επενδύσεις σε υποδομές στα σημεία διέλευσης των συνόρων, αγορά εξοπλισμού για παρέμβαση στα σύνορα (όπως οχήματα, σκάφη και αεροσκάφη), πρωτοβουλίες συνεργασίας στον τομέα των προξενικών υπηρεσιών, επενδύσεις στο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (SIS) και το σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS), εκπαίδευση του προσωπικού, πιλοτικά έργα και μελέτες.

Γράφημα 3

Ετήσια προγράμματα δαπανών του EBF για την περίοδο 2007-2010 ανά προτεραιότητα¹

Σταδιακή εγκαθίδρυση του κοινού συστήματος ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων (προτεραιότητα 1) 160 εκατομμύρια ευρώ 29 %

Εθνικές συνιστώσες του ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων (προτεραιότητα 2) 229 εκατομμύρια ευρώ 42 %



Θεωρήσεις και αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης (προτεραιότητα 3) 20 εκατομμύρια ευρώ 4 %

Συστήματα ΤΠ στους τομείς των εξωτερικών συνόρων και των θεωρήσεων (προτεραιότητα 4) 104 εκατομμύρια ευρώ 19 %

Αποτελεσματική και αποδοτική εφαρμογή του κεκτημένου της ΕΕ στους τομείς των εξωτερικών συνόρων και των θεωρήσεων (προτεραιότητα 5) 33 εκατομμύρια ευρώ 6 %

¹ Τα τελευταία διαθέσιμα οριστικά στοιχεία σχετικά με τις δαπάνες αφορούν το ετήσιο πρόγραμμα για το 2010. Λόγω του ότι η περίοδος επιλεξιμότητας διαρκεί 2,5 έτη, κονδύλια του εν λόγω ετήσιου προγράμματος μπορούσαν να δαπανηθούν έως το τέλος του Ιουνίου 2012 και, εν συνεχεία, έπρεπε να επαληθευθούν από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή. Δεν έχουν ολοκληρωθεί ακόμη εκθέσεις για τα μεταγενέστερα ετήσια προγράμματα.

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

08

Δυνάμει του EBF, το 7,3 % των κονδυλίων προοριζόταν για κοινοτικές δράσεις, οι οποίες υποστηρίζουν κυρίως τη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών, για δράσεις έκτακτης ανάγκης (στο πλαίσιο των κοινοτικών δράσεων) και για ειδικές δράσεις, οι οποίες αντιμετωπίζουν αδυναμίες στα στρατηγικά σημεία συνοριακής διέλευσης.

09

Η βασική συμβολή του EBF ανέρχεται στο 50 % του συνολικού κόστους των δράσεων ή στο 75 % για δράσεις σε

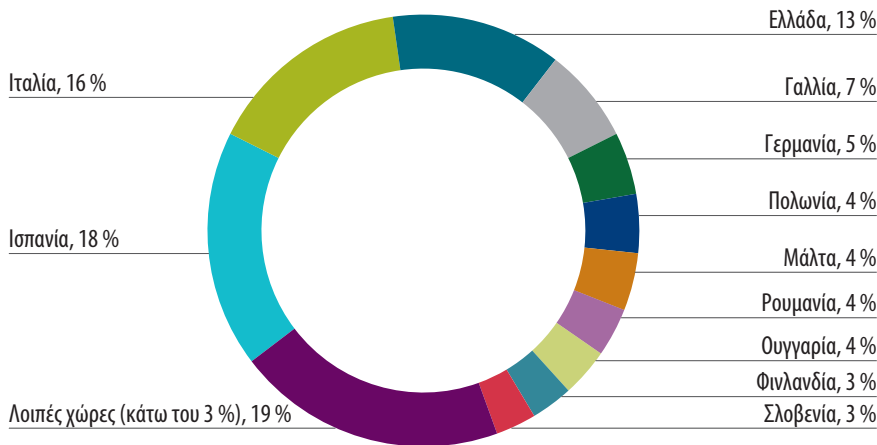
χώρες του Ταμείου Συνοχής ή σε τομείς «ειδικής προτεραιότητας», ποσοστό που αυξάνεται στο 80 % για τις ειδικές δράσεις και στο 90 % για τις κοινοτικές δράσεις και τις δράσεις έκτακτης ανάγκης.

10

Στον **πίνακα 1** παρουσιάζονται οι χορηγήσεις στα εθνικά προγράμματα, ανά κράτος μέλος, και στις κοινοτικές και ειδικές δράσεις, καθώς και στις δράσεις έκτακτης ανάγκης. Το μερίδιο των μεγαλύτερων αποδεκτών στήριξης του EBF παρουσιάζεται στο **γράφημα 4**.

Γράφημα 4

Μερίδιο των κρατών μελών στις χορηγήσεις του EBF



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Χορηγήσεις του EBF για την περίοδο 2007–2013

	Χορηγήσεις για την περίοδο 2007-2013 σε ευρώ	Μερίδιο επί του συνόλου ¹
Ισπανία	289 394 768	17,92 %
Ιταλία	250 178 433	15,49 %
Ελλάδα	207 816 755	12,87 %
Γαλλία	116 220 276	7,20 %
Γερμανία	76 099 991	4,71 %
Πολωνία	71 787 665	4,45 %
Μάλτα	70 441 716	4,36 %
Ρουμανία ¹	59 467 068	3,68 %
Ουγγαρία	59 295 401	3,67 %
Φινλανδία	51 264 631	3,18 %
Σλοβενία	49 532 286	3,07 %
Βουλγαρία ¹	38 131 686	2,36 %
Κάτω Χώρες	38 035 209	2,36 %
Λιθουανία ²	31 674 480	1,96 %
Κύπρος ¹	30 017 404	1,86 %
Εσθονία	27 129 191	1,68 %
Πορτογαλία	23 948 902	1,48 %
Βέλγιο	19 944 180	1,24 %
Ελβετία ¹	17 677 832	1,09 %
Λετονία	16 830 844	1,04 %
Τσεχική Δημοκρατία	15 853 542	0,98 %
Αυστρία	13 875 936	0,86 %
Νορβηγία ¹	11 479 299	0,71 %
Σουηδία	10 887 663	0,67 %
Σλοβακία	8 675 910	0,54 %
Δανία	7 874 409	0,49 %
Λουξεμβούργο	598 220	0,04 %
Ισλανδία ¹	444 240	0,03 %
Σύνολο	1 614 577 936	100,00 %
Κοινοτικές δράσεις / Δράσεις έκτακτης ανάγκης	91 214 322	
Ειδικές δράσεις	45 000 000	
Ειδικό καθεστώς διέλευσης — Λιθουανία ²	108 000 000	
Τεχνική βοήθεια της Επιτροπής	2 794 774	
Σύνολο EBF	1 861 587 032	

1 Η Βουλγαρία, η Ρουμανία, η Νορβηγία, η Ισλανδία και η Ελβετία συμμετέχουν στο EBF από το 2010.

2 Η χορήγηση που παρουσιάζεται για τη Λιθουανία δεν περιλαμβάνει το ειδικό καθεστώς διέλευσης. Το καθεστώς αυτό αφορά διαφυγόντα τέλη και πρόσθετα έξοδα που οφείλονταν στη διέλευση πολιτών της Ρωσικής Ομοσπονδίας προς και από την περιοχή του Καλίνινγκραντ. Ανέρχεται σε 15 εκατομμύρια ευρώ ετησίως για την περίοδο 2007-2010 και σε 16 εκατομμύρια ευρώ για την περίοδο 2011-2013.

Πλαίσιο λειτουργίας του EBF

11

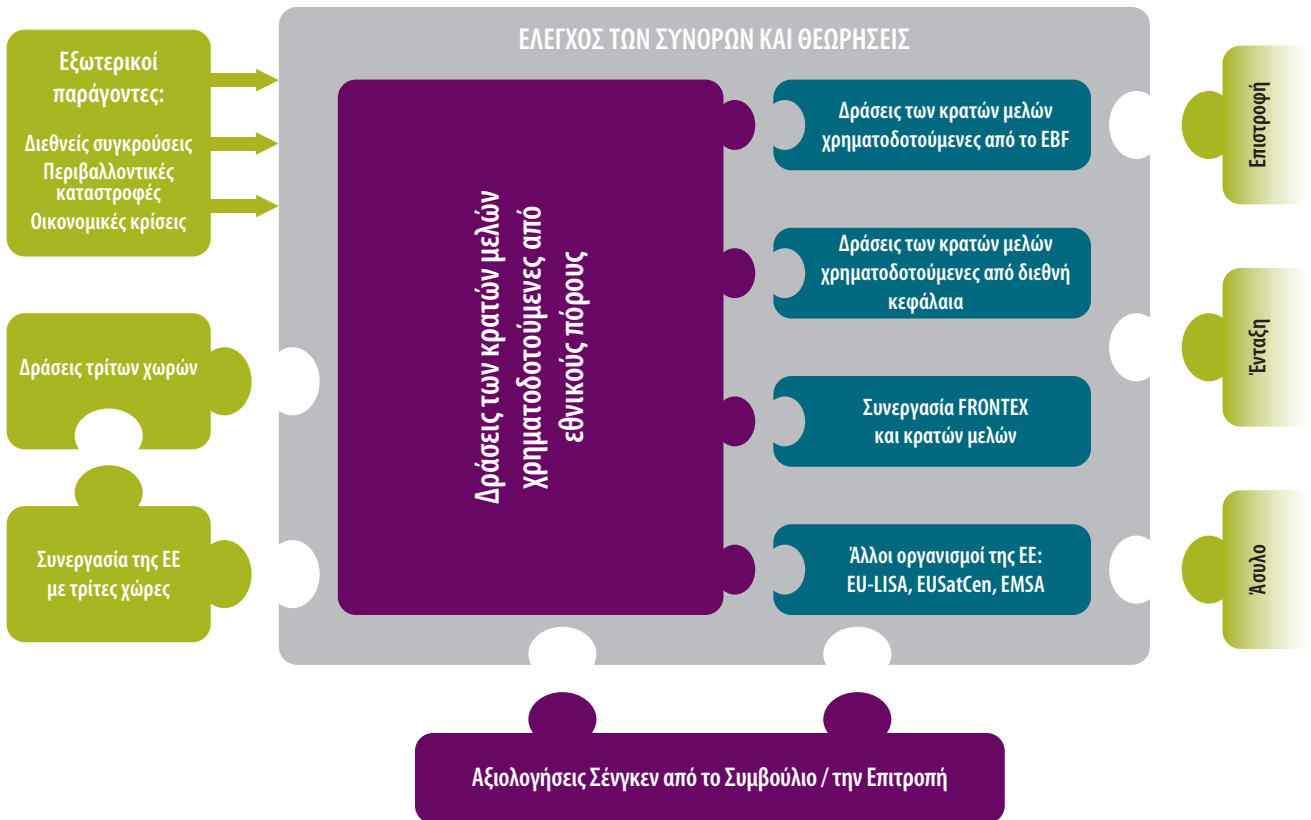
Η πλειονότητα των δαπανών που σχετίζονται με τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων χρηματοδοτούνται σε εθνικό επίπεδο⁵. Τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων τους, κατ' εφαρμογή των

κοινών κανόνων του κεκτημένου του Σένγκεν. Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Frontex) συντονίζει τη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών και παρέχει αναλύσεις κινδύνου και εκπαίδευση. Επομένως, το EBF αποτελεί ένα τμήμα της συνολικής εικόνας της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων (βλέπε **γράφημα 5**).

5 Δεν είναι διαθέσιμες πλήρεις και αξιόπιστες πληροφορίες σχετικά με τις εθνικές δαπάνες των κρατών μελών για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων.

Γράφημα 5

Ενδιαφερόμενα μέρη και επιρροές στους τομείς της διαχείρισης των συνόρων και των θεωρήσεων



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

12

Το EBF αποτελεί μέρος του «Γενικού προγράμματος για την αλληλεγγύη και τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών κατά την περίοδο 2007-2013» (πρόγραμμα SOLID), το οποίο διαχειρίζεται η ΓΔ Εσωτερικών Υποθέσεων. Το πρόγραμμα SOLID σχεδιάστηκε με στόχο τη βελτίωση της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών σε επίπεδο ΕΕ και τον επιμερισμό του οικονομικού βάρους που συνεπάγεται η ολοκληρωμένη διαχείριση των κοινών εξωτερικών συνόρων και η εφαρμογή κοινών πολιτικών για τη μετανάστευση και το άσυλο⁶.

13

Εξωτερικοί παράγοντες, όπως οι πρόσφατες εξεγέρσεις στη Βόρεια Αφρική, μαζί με τις συνεχιζόμενες πολιτικές και οικονομικές κρίσεις σε άλλες περιοχές του κόσμου, έχουν οδηγήσει σε μαζικές εισροές μεταναστών που ασκούν σημαντική πίεση στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Μολονότι οι δραστηριότητες έρευνας και διάσωσης δεν συγκαταλέγονται στις προτεραιότητες του EBF, κατά τη διάρκεια των περιπολιών επιτήρησης των συνόρων, ο συγχρηματοδοτούμενος από το EBF εξοπλισμός μπορεί να (και έχει) χρησιμοποιηθεί για τη διάσωση ζωών στη θάλασσα.

Ρόλοι και αρμοδιότητες

14

Το EBF εκτελείται κυρίως μέσω επιμερισμένης διαχείρισης⁷. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για την υλοποίηση (επιχειρησιακή και δημοσιονομική) των χρηματοδοτούμενων δράσεων, ενώ η Επιτροπή παραμένει υπεύθυνη για τη συνολική εκτέλεση του προϋπολογισμού. Η Επιτροπή υιοθετεί στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές, οι οποίες καθορίζουν το πλαίσιο προγραμματισμού της ΕΕ. Κάθε συμμετέχον κράτος μέλος καταρτίζει πολυετές πρόγραμμα, εφαρμόζοντας τις εν λόγω στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές με βάση τις δικές του ανάγκες.

15

Το πολυετές πρόγραμμα υλοποιείται μέσω ετήσιων προγραμμάτων· τόσο το μεν όσο και τα δε υπόκεινται στην έγκριση της Επιτροπής. Τα κράτη μέλη υποβάλλουν τελικές εκθέσεις μετά την ολοκλήρωση κάθε ετήσιου προγράμματος.

16

Η Επιτροπή είναι επίσης αρμόδια να διασφαλίζει ότι τα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει κατάλληλα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου, ότι εξασφαλίζεται κατάλληλη πληροφόρηση, δημοσιότητα και παρακολούθηση όσον αφορά τα χρηματοδοτούμενα έργα, καθώς και ότι οι δράσεις είναι συνεπείς και συμπληρωματικές προς άλλες συναφείς πολιτικές και πρωτοβουλίες της Ένωσης.

6 Άλλες συνιστώσες του προγράμματος SOLID είναι το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες (European Refugee Fund, ERF), το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης των Υπηκόων Τρίτων Χωρών (European Fund for the integration of third-country nationals, EIF) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφής. Το Συνέδριο ασχολήθηκε με τα ταμεία EIF και ERF στο πλαίσιο της ειδικής έκθεσής του αριθ. 22/2012 με τίτλο «Είναι αποτελεσματική η συμβολή του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης των Υπηκόων Τρίτων Χωρών και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων στην ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών;» (<http://eca.europa.eu>).

7 Η Επιτροπή διαχειρίζεται άμεσα το 7,3 % του Ταμείου. Τα υπό άμεση διαχείριση τμήματα του EBF περιλαμβάνουν τις κοινοτικές δράσεις (στις οποίες περιλαμβάνονται οι δράσεις έκτακτης ανάγκης) και τις ειδικές δράσεις.

17

Η Επιτροπή παρακολουθεί την υλοποίηση από τα κράτη μέλη μέσω εξέτασης βάσει εγγράφων τόσο των περιγραφών των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου όσο και των εκθέσεων προόδου και των τελικών εκθέσεων, καθώς και μέσω επισκέψεων ελέγχου και παρακολούθησης.

18

Σε επίπεδο κρατών μελών, το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου περιλαμβάνει⁸:

- α) Την αρμόδια αρχή, η οποία είναι υπεύθυνη για τη διαχείριση και την υλοποίηση του πολυετούς προγράμματος. Ειδικότερα, η εν λόγω αρχή υποβάλλει τα πολυετή και ετήσια προγράμματα στην Επιτροπή, επιλέγει τις δραστηριότητες και επαληθεύει την επιλεξιμότητα των δαπανών που δηλώνουν οι τελικοί δικαιούχοι⁹.
- β) Την αρχή ελέγχου, η οποία διενεργεί ελέγχους για την εξακρίβωση της λειτουργίας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου¹⁰.
- γ) Την αρχή πιστοποίησης, η οποία πιστοποιεί ότι οι δηλωθείσες δαπάνες είναι σύμφωνες με τους ισχύοντες κανόνες¹¹.

19

Η εθνική συγχρηματοδότηση μπορεί να υπόκειται σε εθνικές επιθεωρήσεις και ελέγχους, ανάλογα με τις διοικητικές διαδικασίες του κράτους μέλους.

- 8 Το Συνέδριο, στην ειδική έκθεσή του αριθ. 22/2012, διαπίστωσε ότι η δομή των τριών αρχών οδήγησε σε δυσανάλογη διοικητική επιβάρυνση. Για τα κονδύλια στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων κατά την περίοδο 2014-2020, η Επιτροπή πρότεινε την κατάργηση της αρχής πιστοποίησης.
- 9 Άρθρα 28 και 29 της απόφασης αριθ. 574/2007/EK.
- 10 Άρθρο 32 της απόφασης αριθ. 574/2007/EK.
- 11 Άρθρο 31 της απόφασης αριθ. 574/2007/EK.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

16

20

Το κύριο ερώτημα του ελέγχου ήταν να αξιολογηθεί κατά πόσο το EBF συνέβαλε αποτελεσματικά στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Το ερώτημα αυτό αναλύθηκε στα ακόλουθα επιμέρους ερωτήματα:

- α) Υποστήριξαν αποτελεσματικά τα προγράμματα και τα έργα την υλοποίηση των προτεραιοτήτων του EBF στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων;
- β) Προώθησε το EBF τη χρηματοδοτική αλληλεγγύη μεταξύ κρατών μελών, ανταποκρίθηκε στις ειδικές προτεραιότητες του Ταμείου και, ως εκ τούτου, προσέδωσε προστιθέμενη αξία της ΕΕ;
- γ) Συνέβαλαν στην αποτελεσματικότητα του Ταμείου οι διαδικασίες προγραμματισμού και εκτέλεσής του;
- δ) Χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη και η Επιτροπή την παρακολούθηση και την αξιολόγηση με κατάλληλο τρόπο, ώστε να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα του EBF;

21

Ο έλεγχος κάλυψε:

- α) τα τμήματα του EBF υπό επιμερισμένη διαχείριση, τα οποία διαχειρίζονται και εκτελούν τα κράτη μέλη, και
- β) τις κοινοτικές δράσεις (συμπεριλαμβανομένων των δράσεων έκτακτης ανάγκης) και τις ειδικές δράσεις που διαχειρίζεται άμεσα η Επιτροπή και υλοποιούν τα κράτη μέλη.

22

Ο έλεγχος επικεντρώθηκε σε διεργασίες που σχετίζονται με την αποτελεσματικότητα του EBF, την προστιθέμενη αξία της ΕΕ και την επίτευξη των στόχων των έργων και των προγραμμάτων. Επιδίωξε να εξετάσει τον σχεδιασμό, τον προγραμματισμό και την υλοποίηση, καθώς και την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των μέτρων που χρηματοδοτούνται από το EBF. Στο πλαίσιο του ελέγχου δεν πραγματοποιήθηκε λεπτομερής ανάλυση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου στα κράτη μέλη¹², ούτε άμεση μέτρηση του αντικτύπου που επιτεύχθηκε μέσω των μέτρων που χρηματοδοτήθηκαν από το EBF, αλλά η αξιολόγηση βασίστηκε στα στοιχεία παρακολούθησης και αξιολόγησης των κρατών μελών και της Επιτροπής.

23

Ο έλεγχος βασίστηκε στα εξής στοιχεία:

- α) εξέταση βάσει εγγράφων των τελικών εκθέσεων για τα πολυετή και τα ετήσια προγράμματα (οι οποίες κάλυπταν τα προγράμματα της περιόδου 2007-2010) και των συνεισφορών στις αξιολογήσεις πέντε επιλεγέντων κρατών μελών¹³. εκθέσεις της Επιτροπής σχετικά με τη χορήγηση των πόρων, ενδιάμεση έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τα επιτευχθέντα αποτελέσματα και σχέδιο της εκ των υστέρων αξιολόγησής της· έγγραφα του Συμβουλίου και επιλεγμένες μελέτες και έγγραφα του Frontex·
- β) συνομιλίες και συλλογή πληροφοριών επιτόπου σε επίπεδο Επιτροπής, αρμόδιων αρχών και τελικών δικαιούχων στα πέντε επιλεγέντα κράτη μέλη· επίσης, συνομιλίες με άλλους ενδιαφερομένους, όπως το Συμβούλιο στην περίπτωση των αξιολογήσεων Σένγκεν¹⁴, ο Frontex και ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ·

- 12 Το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου των ταμείων SOLID παρουσιάζονταν στην ειδική έκθεση αριθ. 22/2012.
- 13 Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Μάλτα και Πολωνία. Η επιλογή των κρατών μελών βασίστηκε στις χορηγήσεις του EBF, σε εκτίμηση κινδύνου τόσο βάσει πληροφοριών από ελέγχους της Επιτροπής και εκθέσεις παρακολούθησης όσο και βάσει πληροφοριών από τον Frontex, καθώς και στην ανάγκη τήρησης ισορροπίας μεταξύ των κύριων περιοχών κινδύνου στα εξωτερικά σύνορα στη Μεσόγειο και στα ανατολικά σύνορα, δεδομένου ότι περίπου 60 % των κεφαλαίων του EBF διοχετεύεται στα νότια σύνορα (Μεσόγειος και ισπανικές Κανάριες Νήσοι) και περίπου 25 % στα ανατολικά σύνορα. Τα επιλεγέντα κράτη μέλη αντιπροσωπεύουν μαζί το 55 % των συνολικών χορηγήσεων του EBF.
- 14 Οι αξιολογήσεις Σένγκεν είναι επαλήθευσιμες της ορθής εφαρμογής των κανόνων Σένγκεν από τα υφιστάμενα και μελλοντικά κράτη Σένγκεν. Οι αξιολογήσεις Σένγκεν πραγματοποιήθηκαν από το Συμβούλιο ως διακυβερνητική διαδικασία. Βάσει της έγκρισης του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1053/2013 του Συμβουλίου, της 7ης Οκτωβρίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης για την επαλήθευση της εφαρμογής του κεκτημένου του Σένγκεν και την κατάργηση της απόφασης της εκτελεστικής επιτροπής της 16ης Σεπτεμβρίου 1998 σχετικά με τη σύσταση της μόνιμης επιτροπής για την αξιολόγηση και την εφαρμογή της σύμβασης Σένγκεν (ΕΕ L 295 της 6.11.2013, σ. 27), ηγετικό ρόλο στο εξής θα αναλάβει η Επιτροπή.

- γ) επιτόπιες επισκέψεις σε 31 ολοκληρωθέντα έργα στα επιλεγέντα κράτη μέλη, βάσει υποκειμενικού (μη τυχαίου) δείγματος, προς κάλυψη των ετήσιων προγραμμάτων της περιόδου 2007-2010 (βλέπε **παράρτημα**).
- δ) εξέταση βάσει εγγράφων επτά ολοκληρωθέντων έργων¹⁵ υπό την άμεση διαχείριση της Επιτροπής, βάσει υποκειμενικού (μη τυχαίου) δείγματος, προς κάλυψη των ετήσιων προγραμμάτων εργασίας της περιόδου 2007-2011 (βλέπε **παράρτημα**).
- ε) χωριστό έλεγχο¹⁶ που πραγματοποιήθηκε σε ένα από τα επιλεγέντα κράτη μέλη (Ισπανία) και αφορούσε το EBF.

24

Ο έλεγχος διενεργήθηκε με βάση τις προτάσεις της Επιτροπής για τη χρηματοδοτική περίοδο 2014-2020, βάσει των οποίων θα δημιουργηθεί το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας, ως διάδοχος του EBF¹⁷, το οποίο θα παρέχει χρηματοδοτική στήριξη για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και των θεωρήσεων. Οι προτάσεις θα συνεπαχθούν τόσο αλλαγές ουσίας όσο και αλλαγές στο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου. Κατά περίπτωση, οι προτάσεις αυτές ελήφθησαν υπόψη στο πλαίσιο του παρόντος ελέγχου.

- 15 Τρία έργα δράσεων έκτακτης ανάγκης, δύο έργα άλλων κοινοτικών δράσεων, δύο έργα ειδικών δράσεων.
- 16 Στο πλαίσιο της δήλωσης αξιοπιστίας 2013 του Συνεδρίου.
- 17 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 20.5.2014, σ. 143).

25

Το Συνέδριο παρουσιάζει τις κύριες διαπιστώσεις ελέγχου του σε τέσσερις ενότητες. Η πρώτη ενότητα καταδεικνύει ότι το EBF συνέβαλε στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, αλλά δεν κατέστη δυνατό να μετρηθούν τα συνολικά αποτελέσματα. Η δεύτερη ενότητα επικεντρώνεται στην προώθηση της χρηματοδοτικής αλληλεγγύης από το EBF και στην προστιθέμενη αξία της ΕΕ. Η τρίτη ενότητα πραγματεύεται τον προγραμματισμό και την υλοποίηση. Τέλος, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση εξετάζονται στην τέταρτη ενότητα.

Το EBF συνέβαλε στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, αλλά δεν κατέστη δυνατό να μετρηθούν τα συνολικά αποτελέσματα, και το χαμηλό ποσοστό εκτέλεσης σε ορισμένα κράτη μέλη περιορίζει τον αντίκτυπο

Τα προγράμματα και τα έργα ανταποκρίνονταν στις προτεραιότητες του EBF, αλλά δεν κατέστη δυνατό να μετρηθούν τα συνολικά αποτελέσματα

26

Εν γένει, τα πολυετή και ετήσια προγράμματα στα πέντε επιλεγέντα κράτη μέλη ήταν σύμφωνα και με τις πέντε προτεραιότητες του EBF, και συνέβαλαν στην επίτευξή τους (**γράφημα 2**). Ωστόσο, δεδομένων των αδυναμιών στην παρακολούθηση στα εν λόγω κράτη μέλη και των ανεπαρκειών των εκ των υστέρων αξιολογήσεων (βλέπε σημεία 71 έως 73), σε επίπεδο τόσο κρατών μελών όσο και Επιτροπής, το Συνέδριο δεν ήταν δυνατό να αξιολογήσει κατά τον ενδεδειγμένο τρόπο τα συνολικά επιτεύγματα του Ταμείου.

27

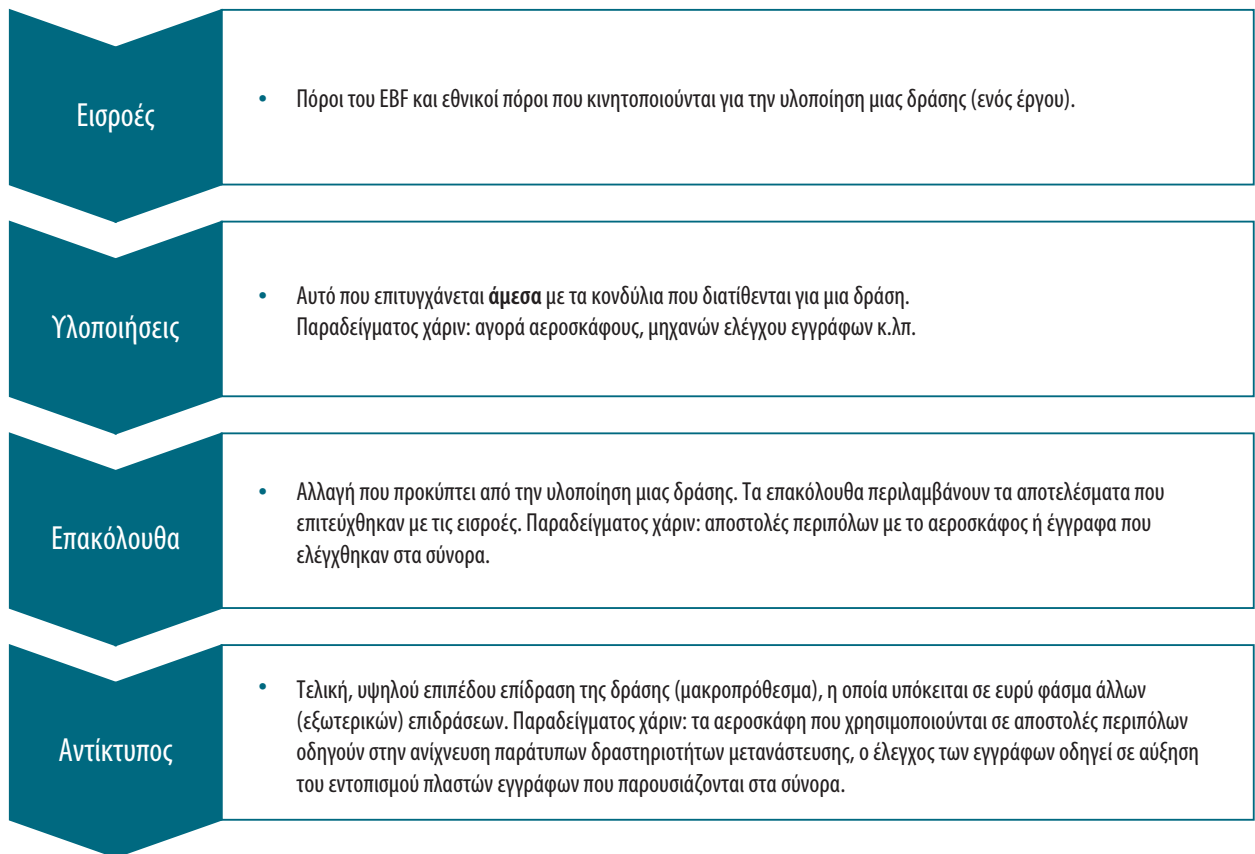
Η πλειονότητα των ελεγχθέντων έργων υποστήριζαν την επίτευξη των προτεραιοτήτων του EBF. Από τα 31 έργα που ελέγχθηκαν επιτόπου (βλέπε **παράρτημα**) στα πέντε επιλεγέντα κράτη μέλη, πέντε υποστήριζαν μόνον εν μέρει τις προτεραιότητες του EBF (διότι περιλάμβαναν μη επιλέξιμες δαπάνες στο πλαίσιο των έργων¹⁸ ή διότι δεν μπορούσε να καθοριστεί εάν οι εν λόγω δαπάνες ήταν σχετικές με το EBF)¹⁹. Η συμβολή ενός άλλου έργου²⁰ στην επίτευξη των προτεραιοτήτων αντέβαινε προς τους σκοπούς του EBF²¹, διότι δεν τηρείτο η αρχή της αρμόζουσας μεταχείρισης και αξιοπρέπειας (βλέπε σημείο 60).

28

Τα περισσότερα έργα πέτυχαν τις επιδιωκόμενες υλοποιήσεις, αλλά δεν είχαν καθοριστεί μετρήσιμοι επιμέρους στόχοι και δείκτες (βλέπε σημεία 52 έως 54), ενώ οι εκθέσεις δεν απέδειξαν επαρκώς τα επακόλουθα και τον αντίκτυπο που επιτεύχθηκαν (βλέπε **γράφημα 6** για παραδείγματα δεικτών υλοποιήσεων, επακολούθων και αντίκτυπου).

- 18 Μια πρόταση για την έκδοση δελτίων καυσίμου έγινε δεκτή από την Επιτροπή, μολονότι αντέβαινε στις κατευθυντήριες οδηγίες προς τα κράτη μέλη οι οποίες είχαν εκδοθεί την εποχή εκείνη. Οι εν λόγω κατευθυντήριες οδηγίες τροποποιήθηκαν αναδρομικά το 2012.
- 19 Έργα αριθ. 2, 9, 19, 21 και 22 των κρατών μελών στο **παράρτημα**.
- 20 Έργο αριθ. 25 των κρατών μελών στο **παράρτημα**.
- 21 Άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β), της απόφασης αριθ. 574/2007/ΕΚ.

Παραδείγματα δεικτών υλοποιήσεων, επακολούθων και αντικτύπου



Πηγή: Παραδείγματα του ΕΕΣ, βάσει του μοντέλου της Επιτροπής, σύμφωνα με το οποίο τα αποτελέσματα αναφέρονται ως επακόλουθα.

Σε ορισμένα κράτη μέλη σημειώθηκε χαμηλό ποσοστό εκτέλεσης

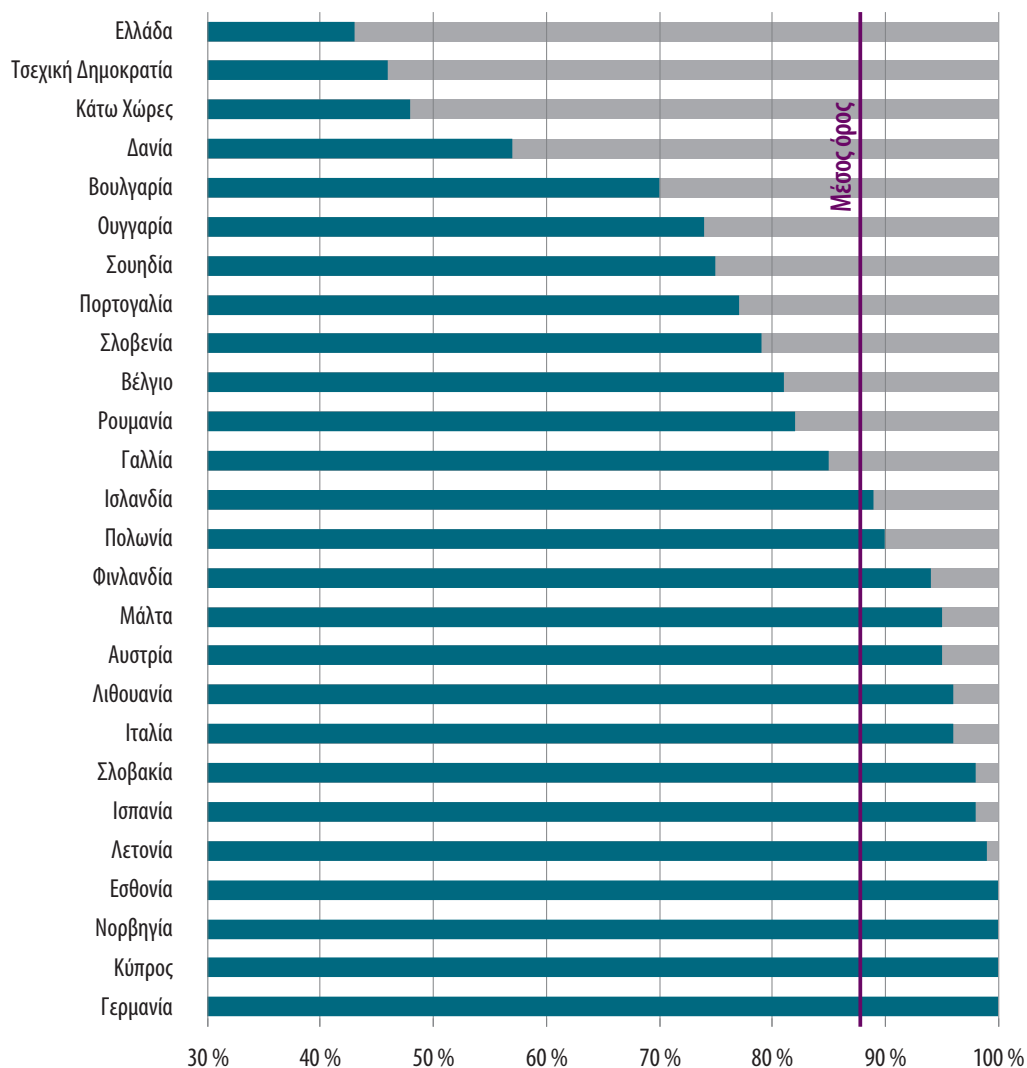
29

Το μέσο ποσοστό εκτέλεσης των εθνικών προγραμμάτων EBF της περιόδου 2007-2010 ήταν 87,6 %. Ωστόσο, σε μικρό αριθμό κρατών μελών υπήρχαν προβλήματα (**γράφημα 7**). Ειδικότερα, αυτό συνέβη στην Ελλάδα, όπου λόγω ελλιπούς σχεδιασμού και εφαρμογής εκτελέστηκε μόλις το 43 % των χορηγήσεων του EBF²².

22 Σύμφωνα με τις τελικές εκθέσεις σχετικά με τα ετήσια προγράμματα της Ελλάδας.

Γράφημα 7

Ποσοστό εκτέλεσης του EBF για την περίοδο 2007-2010



Πηγή: Υπολογισμός που πραγματοποίησε η Επιτροπή στο πλαίσιο της εκ των υστέρων αξιολόγησης τόσο σχετικά με τα προγράμματα που έχουν κλείσει όσο και σχετικά με τις εκτιμήσεις των κρατών μελών, στις περιπτώσεις όπου τα προγράμματα δεν έχουν κλείσει. Η Βουλγαρία, η Ισλανδία, η Νορβηγία και η Ρουμανία παρείχαν στοιχεία μόνο για τα ετήσια προγράμματα του 2010. Η Δανία και η Πολωνία δεν παρείχαν στοιχεία σχετικά με την εφαρμογή του προγράμματος του 2010. Τα ποσοστά εκτέλεσης για την Κύπρο και την Τσεχική Δημοκρατία δεν ήταν οριστικά. Η Δανία δεν παρείχε ποσοστά εκτέλεσης για το σύνολο του προϋπολογισμού. Δεν υπάρχουν στοιχεία για την Ελβετία και το Λουξεμβούργο. Το αριθμητικό στοιχείο για την Ελλάδα βασίζεται στις τελικές εκθέσεις των ετήσιων προγραμμάτων της.

Παρατηρήσεις

Μολονότι το EBF προώθησε τη χρηματοδοτική αλληλεγγύη, η περαιτέρω προστιθέμενη αξία της ΕΕ υπήρξε περιορισμένη

30

Το Συνέδριο επεδίωξε να καθορίσει κατά πόσον επιτεύχθηκε ο σκοπός του EBF να προωθήσει τη χρηματοδοτική αλληλεγγύη. Επίσης, αναζήτησε αποδεικτικά στοιχεία ότι το EBF παρέχει περαιτέρω προστιθέμενη αξία της ΕΕ, ιδίως στοχοθετώντας τις ειδικές προτεραιότητες (βλέπε **γράφημα 2**), υποστηρίζοντας τη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών ή στοχοθετώντας τα πλέον επείγοντα προβλήματα.

31

Οι χορηγήσεις του EBF σαφώς βοήθησαν στην κατανομή της οικονομικής επιβάρυνσης των κρατών μελών, λόγω της καθιέρωσης της ολοκληρωμένης διαχείρισης των κοινών εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Τα κράτη μέλη που υφίστανται μεγαλύτερη σχετική επιβάρυνση λαμβάνουν υψηλότερες ενισχύσεις από το

EBF (βλέπε **γράφημα 4**). Εντούτοις, το Συνέδριο διαπίστωσε ότι η περαιτέρω προστιθέμενη αξία της ΕΕ χάρις στο EBF ήταν περιορισμένη λόγω:

- α) του μερικώς αναποτελεσματικού συστήματος ενίσχυσης των ειδικών προτεραιοτήτων,
- β) ελάχιστης υποστήριξης της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών,
- γ) ελλιπώς σχεδιασμένων μηχανισμών για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων αδυναμιών σε στρατηγικά σημεία συνοριακής διέλευσης και μερικώς αποτελεσματικών μηχανισμών για την αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, και
- δ) στήριξης προγραμμάτων και έργων που θα είχαν χρηματοδοτηθεί ούτως ή άλλως από εθνικούς πόρους, τα οποία δεν συνοδεύονταν από κατάλληλη εκτίμηση αναγκών ή περιείχαν σημαντικές μη επιλέξιμες δαπάνες για ορισμένα από τα ελεγχθέντα έργα.

Φωτογραφία 1

Τρία συγχρηματοδοτηθέντα από το EBF σκάφη παντός καιρού κατηγορίας 300 της Ιταλικής Ακτοφυλακής, τα οποία επιχειρούν από τη Λαμπεντούζα



Πηγή: ΕΕΣ.

Μερικώς αναποτελεσματικό σύστημα ενίσχυσης των ειδικών προτεραιοτήτων

32

Η Επιτροπή έχει καταρτίσει στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για τον καθορισμό των προτεραιοτήτων, οι οποίες συμπληρώνονται από τις ειδικές προτεραιότητες εκτέλεσης του EBF στα κράτη μέλη με προστιθέμενη αξία της ΕΕ, και την παροχή σχετικών κινήτρων. Τα έργα που υποστήριζαν ειδικές προτεραιότητες όπως το SIS, το VIS (**πλαίσιο 1**), η προξενική συνεργασία και το Eurosur ήταν επιλέξιμα για υψηλότερο ποσοστό συγχρηματοδότησης. Ωστόσο, το εν λόγω κίνητρο (75 % αντί του συνήθους 50 %) είναι αναποτελεσματικό στις 15 χώρες του Ταμείου Συνοχής (στις οποίες αντιστοιχεί το 60 % περίπου των χορηγήσεων του EBF) επειδή λαμβάνουν ούτως ή άλλως συγχρηματοδότηση ύψους 75 %²³. Ορισμένα κράτη μέλη (Ισπανία και Μάλτα) επιβεβαίωσαν ότι οι ειδικές προτεραιότητες δεν επηρέασαν τον σχεδιασμό των προγραμμάτων τους.

33

Επιπλέον, τρεις από τις 12 ειδικές προτεραιότητες δεν είχαν διατυπωθεί σαφώς από την Επιτροπή²⁴ ή δεν είχαν πρακτική αξία, γεγονός που περιορίζει περαιτέρω

την ικανότητά τους να προσδίδουν προστιθέμενη αξία της ΕΕ. Με αφετηρία τα ετήσια προγράμματα του 2011, η Επιτροπή προσπάθησε να εστιάσει τη χρηματοδότηση του EBF στις ειδικές προτεραιότητες, αλλά, λόγω έλλειψης παρακολούθησης, δεν υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία ότι αυτό έχει αυξήσει τη χρήση τους.

34

Ωστόσο, λόγω της έλλειψης συστήματος για την παρακολούθηση της χρήσης των ειδικών προτεραιοτήτων, καθώς και αξιόπιστης και κατάλληλης εκ των υστέρων αξιολόγησης σε επίπεδο Επιτροπής, το Συνέδριο δεν μπόρεσε να καθορίσει την πλήρη έκταση της υποστήριξης για δράσεις με «υψηλή» προστιθέμενη αξία της ΕΕ.

Ελάχιστη υποστήριξη της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών

35

Επιτεύχθηκαν περιορισμένα αποτελέσματα σε δύο συγκεκριμένους τομείς όπου το EBF προοριζόταν να στηρίξει τη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών, ήτοι στους τομείς της προξενικής συνεργασίας και των επιχειρήσεων του Frontex.

- 23 Τέσσερα από τα πέντε κράτη μέλη που επελέγησαν για τον έλεγχο του Συνεδρίου είναι χώρες του Ταμείου Συνοχής.
- 24 Παραδείγματος χάριν, μια ειδική προτεραιότητα σχετικά με την αγορά εξοπλισμού ανέφερε ότι η ανάγκη για τον εξοπλισμό αυτό έπρεπε να είναι «σαφώς προσδιορισμένη σε ευρωπαϊκό επίπεδο». Ωστόσο, το Συνέδριο διαπίστωσε ότι η έννοια της απαίτησης αυτής δεν ήταν σαφής ούτε για την Επιτροπή ούτε για τα κράτη μέλη.

Πλαίσιο 1

Συμβολή του EBF στα SIS II και VIS

Παρά την έλλειψη παρακολούθησης, το Συνέδριο εντόπισε αποδεικτικά στοιχεία σχετικά με τη συμβολή του EBF στην υλοποίηση των ειδικών προτεραιοτήτων για την καθιέρωση των συστημάτων ΤΠ SIS II και VIS. Κατά τις επισκέψεις στα έργα αυτά, το Συνέδριο διαπίστωσε ότι η στήριξη του EBF θεωρήθηκε ζωτικής σημασίας για την ανάπτυξη των εθνικών συστημάτων²⁵. Ωστόσο, οι καθυστερήσεις και οι αλλαγές στα συστήματα ΤΠ σε επίπεδο ΕΕ²⁶ επηρέασαν την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα του EBF, δεδομένου ότι έπρεπε να πραγματοποιηθούν τροποποιήσεις και ο εξοπλισμός που αγοράστηκε δεν μπορούσε να χρησιμοποιηθεί²⁷.

- 25 Από τα 330 εκατομμύρια ευρώ του εκτιμώμενου κόστους ανάπτυξης των εθνικών συστημάτων, το EBF συνεισέφερε 95 εκατομμύρια ευρώ.
- 26 Ειδική έκθεση αριθ. 3/2014 του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τίτλο «Διδάγματα που αποκομίζονται από την ανάπτυξη του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II) από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή» (<http://eca.europa.eu>).
- 27 Παραδείγματος χάριν, 110 συσκευές χειρός (50 προσωπικοί ψηφιακοί βοηθοί —PDA— που χρηματοδοτήθηκαν από το ετήσιο πρόγραμμα 2007 και 60 που χρηματοδοτήθηκαν από το ετήσιο πρόγραμμα 2008) δεν μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν από τις αστυνομικές περιπόλους για σύνδεση με το SIS II, διότι η προβλεπόμενη λύση ασφάλειας δεν ήταν εφαρμόσιμη και το SIS II δεν ήταν έτοιμο. Το 2014 οι αρχές της Μάλτας εργάζονταν προς επίλυση του προβλήματος αυτού.

36

Ο σκοπός του EBF (στο πλαίσιο της προτεραιότητας 3) να χρηματοδοτήσει την ανάπτυξη της προξενικής συνεργασίας και, ειδικότερα, των κοινών κέντρων αιτήσεων θεώρησης επιτεύχθηκε σε περιορισμένη μόνον έκταση, παρά τα ποσοστά συγχρηματοδότησης, ύψους 90 %, που ήταν διαθέσιμα στο πλαίσιο των κοινοτικών δράσεων. Μόνο δύο κοινά κέντρα αιτήσεων θεώρησης χρηματοδοτήθηκαν (βλέπε παράδειγμα στο **πλαίσιο 2**) και μόνον ένα κράτος μέλος (η Γαλλία) προγραμμάτισε έργο στον τομέα της προξενικής συνεργασίας μέσω άλλων μορφών συνεργασίας (όπως η συστέγαση ή η εξωτερική ανάθεση). Αντ' αυτών, τα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν το EBF για την ανακαίνιση, την προσαρμογή και τον εξοπλισμό των δικών τους εθνικών προξενείων —σε ορισμένες περιπτώσεις στις ίδιες χώρες. Τα κράτη μέλη, χρησιμοποιώντας το EBF κατ' αυτό τον τρόπο, δεν εκμεταλλεύτηκαν τις οικονομίες κλίμακας και δεν επωφελήθηκαν από τη μεταξύ τους συνεργασία για τη βελτίωση των διαδικασιών αίτησης χορήγησης θεώρησης και την πρόληψη της απάτης στον τομέα των θεωρήσεων.

37

Ο δεύτερος τομέας συνεργασίας στον οποίο το EBF είχε περιορισμένο μόνον αντίκτυπο είναι η υποστήριξη των **επιχειρήσεων που συντονίζονται από τον Frontex μέσω της αύξησης του αριθμού**

των στοιχείων ενεργητικού που τίθενται στη διάθεσή του. Οι στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές περιλαμβάνουν μια ειδική προτεραιότητα που σχεδιάστηκε για την ενίσχυση της επιχειρησιακής ικανότητας του Frontex. Ωστόσο, όπως συμβαίνει και με άλλες ειδικές προτεραιότητες, ο μηχανισμός παροχής κινήτρων είχε ελάχιστα αποτελέσματα (βλέπε σημείο 32) και τα αποτελέσματά του δεν έχουν μετρηθεί.

38

Το Συνέδριο επαλήθευσε εάν τα στοιχεία ενεργητικού που συγχρηματοδοτήθηκαν από το EBF καταγράφηκαν στον εφεδρικό εξοπλισμό του Frontex. Αυτό θα παρείχε στήριξη στον Frontex κατά τον σχεδιασμό και την πραγματοποίηση (κοινών) επιχειρήσεων (**πλαίσιο 3**). Μολονότι πολυάριθμα στοιχεία ενεργητικού που συγχρηματοδοτήθηκαν από το EBF θα ήταν κατάλληλα για χρήση στο πλαίσιο αποστολών του Frontex, δεν υπάρχει νομική υποχρέωση καταγραφής του συγχρηματοδοτούμενου από το EBF εξοπλισμού στον εφεδρικό εξοπλισμό. Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι είχαν καταγραφεί μόνο δύο από δείγμα 16 αεροσκαφών και περιπολικών σκαφών. Το γεγονός αυτό περιορίζει την ικανότητα του Frontex να σχεδιάζει και να πραγματοποιεί (κοινές) επιχειρήσεις.

«Οίκος Σένγκεν», κοινό κέντρο αιτήσεων θεώρησης στην Κινσάσα, Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό

Στόχος της βελγο-πορτογαλικής πρωτοβουλίας, η οποία χρηματοδοτήθηκε από δύο έργα κοινοτικής δράσης (2007 και 2009, συνολική χρηματοδότηση του EBF ύψους 845 704 ευρώ), ήταν η δημιουργία του πρώτου κοινού κέντρου αιτήσεων θεώρησης Σένγκεν. Κάθε συμμετέχον κράτος μέλος παραμένει υπεύθυνο για τη διεκπεραίωση από τις υπηρεσίες υποστήριξης. Ωστόσο, οι διαδικασίες υποβολής αίτησης είναι κεντρικές, παρέχοντας τη δυνατότητα σε πολλά κράτη μέλη να συγκεντρώνουν και να μοιράζονται τους διαθέσιμους πόρους. Η εν λόγω κεντρική διαδικασία ευνοεί την καλύτερη, αποτελεσματικότερη και πιο ανθρώπινη υποδοχή των αιτούντων θεώρηση, καθώς και την καταπολέμηση της «άγρας θεωρήσεων»²⁸ και της απάτης. Στο τέλος του 2013, το κέντρο εκπροσωπούσε 17 κράτη Σένγκεν.

28 Η πρακτική της υποβολής περαιτέρω αιτήσεων θεώρησης σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ, όταν η πρώτη αίτηση απορριφθεί.

Παράδειγμα ορθής πρακτικής όσον αφορά τη διάθεση στοιχείων ενεργητικού στον Frontex για τις επιχειρήσεις του

Τα δύο στοιχεία ενεργητικού στο δείγμα του Συνεδρίου τα οποία καταγράφηκαν στον εφεδρικό εξοπλισμό του Frontex ήταν αεροσκάφη των ενόπλων δυνάμεων της Μάλτας.

Μολονότι η ίδια η Μάλτα αντιμετωπίζει τακτικά μεταναστευτικές πιέσεις, διέθεσε για 90 ώρες, για μια συγκεκριμένη κοινή επιχείρηση του Frontex στην Ισπανία τον Οκτώβριο του 2012, ένα από τα αεροσκάφη επιτήρησης που προμηθεύτηκε χάρις στη χρηματοδότηση από το EBF.

Φωτογραφία 2

Αεροσκάφος σταθερών πτερυγίων για θαλάσσιες περιπολίες το οποίο συγχρηματοδοτήθηκε από το EBF προς ενίσχυση των ικανοτήτων συνοριακού ελέγχου των Ενόπλων Δυνάμεων της Μάλτας



© Ένοπλες δυνάμεις της Μάλτας

39

Επιπλέον, παρά τη νομική υποχρέωση της Επιτροπής και τα αιτήματα του Frontex, ο Frontex δεν είχε λάβει πληροφορίες από την Επιτροπή σχετικά με την εκτέλεση του Ταμείου (όπως σχετικά με τα στοιχεία ενεργητικού που αγοράστηκαν) έως τον Ιούνιο του 2013, με αποτέλεσμα τον περαιτέρω περιορισμό της ικανότητας σχεδιασμού του και της επιχειρησιακής ικανότητάς του, καθώς και τον περιορισμό των ελέγχων του για την πρόληψη διπλής χρηματοδότησης των δαπανών λειτουργίας.

40

Για την περίοδο 2014-2020, η Επιτροπή πρότεινε να δοθούν κίνητρα σε σχέση με δύο μόνο προτεραιότητες εθνικών προγραμμάτων, αυξάνοντας το ποσοστό

συγχρηματοδότησης της ΕΕ στο 90 % και παρέχοντας πρόσθετη χρηματοδότηση. Οι ειδικές δράσεις καταργούνται. Οι προτεραιότητες για τις οποίες πρόκειται να δοθούν κίνητρα είναι εκείνες για τις οποίες η προστιθέμενη αξία της ΕΕ κρίθηκε περιορισμένη από το Συνέδριο, ιδίως η προξενική συνεργασία και η συμβολή του Ταμείου στις επιχειρήσεις του Frontex. Μολονότι σχεδιάζεται ενισχυμένη συμμετοχή του Frontex στη διαχείριση του Ταμείου, δεν προβλέπεται συνολική ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ του Οργανισμού και της Επιτροπής όσον αφορά την εφαρμογή των προγραμμάτων, είτε υπό επιμερισμένη είτε υπό άμεση διαχείριση. Επιπλέον, εξακολουθεί να μην προβλέπεται γενική υποχρέωση καταγραφής των στοιχείων ενεργητικού που χρηματοδοτούνται από το EBF στον εφεδρικό τεχνικό εξοπλισμό του Frontex.

Ο μηχανισμός του EBF για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων αδυναμιών σε στρατηγικά σημεία συνοριακής διέλευσης και ο μηχανισμός έκτακτης ανάγκης ήταν μερικώς αποτελεσματικοί

41

Ένα στοιχείο της δυνητικής προστιθέμενης αξίας της ΕΕ χάρις στο EBF είναι η ικανότητά του να ανταποκρίνεται στα πλέον επείγοντα προβλήματα, τα οποία είναι συνήθως οι πλέον απειλούμενες παραμεθόριες περιοχές ή γενικές καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Το Συνέδριο, προκειμένου να κρίνει την αποτελεσματικότητα του μηχανισμού του EBF ως προς την ανταπόκριση σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης και την αντιμετώπιση

συγκεκριμένων αδυναμιών σε στρατηγικά σημεία συνοριακής διέλευσης, εξέτασε τις σχετικές χρηματοδοτικές ροές του EBF. Ο έλεγχος κατέδειξε ότι οι ειδικές δράσεις χρησιμοποιούνταν ως απλό συμπλήρωμα για τα ετήσια προγράμματα των κρατών μελών. Τα κράτη μέλη και η Επιτροπή δεν εξασφάλισαν τον συντονισμό μεταξύ των διαφορετικών αυτών τμημάτων του EBF, με αποτέλεσμα απώλεια της γενικής εικόνας σχετικά με το ποια έργα χρηματοδοτούνται, πού και για ποιους λόγους.

42

Επιπλέον, το Συνέδριο διαπίστωσε ότι μέρος των δράσεων έκτακτης ανάγκης χρησιμοποιήθηκαν για μη επείγουσες καταστάσεις ή χαρακτηρίστηκαν από ελλιπή διαχείριση (βλέπε **πλαίσιο 4**).

Πλαίσιο 4

Μερικώς αποτελεσματικό σύστημα χρηματοδότησης για καταστάσεις έκτακτης ανάγκης στα εξωτερικά σύνορα

Περίπτωση 1: Υποστηρικτικές δράσεις οι οποίες δεν αφορούσαν καταστάσεις έκτακτης ανάγκης

Οι δράσεις έκτακτης ανάγκης 2011 χρησιμοποιήθηκαν εξ ολοκλήρου για οκτώ έργα, συνολικού ύψους 7,5 εκατομμυρίων ευρώ περίπου, για την υποστήριξη των κρατών μελών στο τελικό στάδιο ανάπτυξης του SIS II, μολονότι το εν λόγω έργο είχε αρχίσει το 2001. Επιπλέον, σε μία περίπτωση η δαπάνη είχε ήδη χρηματοδοτηθεί από το κράτος μέλος.

Περίπτωση 2: Παράδειγμα ελλιπούς διαχείρισης έργων έκτακτης ανάγκης

Οι δράσεις έκτακτης ανάγκης 2010 συνίσταντο σε τρία έργα, με τα οποία η Ιταλία έλαβε επιχορήγηση περίπου 4 εκατομμυρίων ευρώ για την αντιμετώπιση της εισροής μεταναστών λόγω της Αραβικής Άνοιξης, εκ των οποίων το Συνέδριο έλεγξε τα δύο. Ένα από τα εν λόγω έργα επρόκειτο να χρηματοδοτήσει εσωτερική μεταφορά των μεταναστών²⁹. Η σχετική αίτηση δεν περιείχε καμία αναφορά στον αριθμό των μεταναστών που θα μπορούσαν να μεταφερθούν, καθιστώντας αδύνατη την εκτίμηση της βέλτιστης χρήσης των πόρων. Ο πραγματικός αριθμός των μεταναστών που μεταφέρθηκαν δεν αναφέρθηκε, αλλά διαβιβάστηκε μόνο μετά από συγκεκριμένο αίτημα της Επιτροπής, χωρίς πληροφορίες σχετικά με τους καθορισθέντες επιμέρους στόχους σχετικά με τον χρόνο μεταφοράς ή οποιοσδήποτε άλλες λεπτομέρειες που θα καθιστούσαν δυνατή την αξιολόγηση του έργου. Επιπλέον, εκτελέστηκε μόνο το ήμισυ του προϋπολογισμού του έργου, χωρίς αυτό να αιτιολογηθεί στην τελική έκθεση σχετικά με το έργο. Το άλλο ελεγχθέν έργο³⁰ χαρακτηριζόταν επίσης από έλλειψη ποσοτικά προσδιορισμένων επιμέρους στόχων και κατάλληλης κατάρτισης εκθέσεων.

29 Έργο αριθ. 3 (Εσωτερική μεταφορά μεταναστών, Shifts).

30 Έργο αριθ. 2 (Ενίσχυση των μέσων μεταφοράς για περιπολίες στην περιοχή των σημείων συνοριακής διέλευσης και στην περιοχή κοντά στο CIE, Recars) υπό Δράσεις έκτακτης ανάγκης, βλέπε **παράρτημα**.

43

Στο πλαίσιο του EBF, διατίθεντο ετησίως 10 εκατομμύρια ευρώ για έργα προς αντιμετώπιση ειδικών αδυναμιών στα στρατηγικά σημεία συνοριακής διέλευσης. Οι ειδικές αυτές δράσεις δεν είχαν συμπεριληφθεί στην πρόταση της Επιτροπής σχετικά με το EBF αλλά προστέθηκαν από το Συμβούλιο. Η διαδικασία επιλογής των έργων ήταν χρονοβόρα, ενώ η περίοδος υλοποίησης (έξι μήνες) ήταν υπερβολικά σύντομη για έργα που περιλαμβάνουν προμήθεια εξειδικευμένου εξοπλισμού,

όπως ελικόπτερα, με αποτέλεσμα χαμηλό ποσοστό υλοποίησης. Παραδείγματος χάριν, η Ελλάδα, παρά τις ανάγκες της, δεν μπόρεσε να εφαρμόσει εννέα από τα 11 εγκεκριμένα έργα, στο πλαίσιο των προγραμμάτων ειδικών δράσεων 2008-2010. Το Συνέδριο διαπίστωσε, στα δύο ιταλικά έργα ειδικών δράσεων που ήλεγξε λεπτομερώς, ότι ορισμένα στοιχεία είχαν χρησιμοποιηθεί εκτός των παραμεθόριων περιοχών, ενώ άλλα εξέφευγαν εντελώς της εμβέλειας του EBF (βλέπε **πλαίσιο 5**).

Πλαίσιο 5

Ειδικές δράσεις που χρησιμοποιήθηκαν εκτός παραμεθόριων περιοχών

Το Συνέδριο εξέτασε ένα έργο των ειδικών δράσεων 2009 και ένα των ειδικών δράσεων 2010. Αμφότερα υλοποιήθηκαν από το ιταλικό Υπουργείο Εσωτερικών, ενώ ο τελικός χρήστης του εξοπλισμού ήταν η αστυνομία.

Ειδικές δράσεις 2009: Εξαμηνιαία μίσθωση οχημάτων που επρόκειτο να χρησιμοποιηθούν στα ιταλικά νότια θαλάσσια σύνορα

Το έργο επελέγη στο πλαίσιο της πρόσκλησης υποβολής προσφορών της οποίας η εδαφική εμβέλεια ήταν «τα θαλάσσια σύνορα της Ιταλίας (Μεσόγειος Θάλασσα και Θάλασσα της Σικελίας)». Η αίτηση επιχορήγησης ανέφερε ότι το έργο επρόκειτο «να αυξήσει την αποτελεσματικότητα των δραστηριοτήτων επιτήρησης στις περιοχές των λιμένων και στην ακτογραμμή της Κεντρικής Μεσογείου». Ωστόσο, και τα 137 αυτοκίνητα παραδόθηκαν σε κέντρα CIE (Centri di Identificazione ed Espulsione — Κέντρα εξακρίβωσης της ταυτότητας και απέλασης) τα οποία βρίσκονταν ακόμη και σε περιοχές της Βόρειας Ιταλίας, όπως στο Τορίνο, το Μιλάνο και η Μπολόνια, και δεν συμμετείχαν στην επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων. Εντούτοις, η Επιτροπή ενέκρινε τις δαπάνες (τελικό ποσό επιχορήγησης: 950 688 ευρώ).

Ειδικές δράσεις 2010: Περιπολίες στα σύνορα

Το έργο προέβλεπε την αγορά αστυνομικών οχημάτων (η αίτηση ήταν αντιφατική ως προς τον αριθμό των αυτοκινήτων που έπρεπε να αγοραστούν και ως προς τη χρήση τους) για περιπολίες στα θαλάσσια σύνορα της Νότιας Ιταλίας και ιδίως στη νοτιοδυτική ακτογραμμή. Ωστόσο, τα οχήματα χρησιμοποιήθηκαν πλησίον των κέντρων CIE³¹ και CARA (Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo— Κέντρα υποδοχής για τους αιτούντες άσυλο). Η Επιτροπή, στην αξιολόγηση της τελικής έκθεσης, σημείωσε ότι η κατανομή των 22 από τα 43 οχήματα που αγοράστηκαν στο πλαίσιο του έργου δεν ήταν σύμφωνη με την εδαφική εμβέλεια της πρόσκλησης υποβολής προτάσεων, δεδομένου ότι χρησιμοποιήθηκαν (όπως αναφέρθηκε ανωτέρω) στα κέντρα CIE και CARA ή πλησίον τους. Εν συνεχεία, οι σχετικές δαπάνες (337 405 ευρώ) θεωρήθηκαν μη επιλέξιμες από την Επιτροπή (τελικό ποσό επιχορήγησης: 560 259 ευρώ, επί των εγκριθέντων 1 192 559 ευρώ).

31 Κέντρα CIE και CARA βρίσκονται σε ολόκληρη την Ιταλία, τόσο σε παράκτιες περιοχές όσο και στην ενδοχώρα.

44

Δεδομένων αυτών των εγγενών περιορισμών σχεδιασμού στη νομοθεσία και των προβλημάτων υλοποίησης, η Επιτροπή αποφάσισε να μην πραγματοποιήσει ειδικές δράσεις το 2013.

Παρασχέθηκε υποστήριξη για έργα που θα είχαν χρηματοδοτηθεί ούτως ή άλλως από εθνικούς πόρους, τα οποία δεν συνοδεύονταν από κατάλληλη εκτίμηση αναγκών ή περιείχαν σημαντικές μη επιλέξιμες δαπάνες

45

Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι, σε δύο από τα πέντε κράτη μέλη του δείγματός του (Ελλάδα και Ισπανία), πολλά έργα είχαν ήδη χρηματοδοτηθεί, ή θα είχαν χρηματοδοτηθεί ούτως ή άλλως από εθνικούς πόρους, κατά τον χρόνο συμπερίληψής τους στα ετήσια προγράμματα. Αυτό ίσχυε και για μία από τις τρεις ελεγχθείσες δράσεις έκτακτης ανάγκης, στην οποία η αίτηση για το έργο ανέφερε ήδη ότι το κράτος μέλος είχε διαθέσει τον αναγκαίο προϋπολογισμό για την εξ ολοκλήρου χρηματοδότησή του. Μολονότι οι κανόνες του Ταμείου επιτρέπουν την πρακτική αυτή, η οποία αυξάνει το ποσοστό εκτέλεσης, η αντικατάσταση των εθνικών δαπανών ενός κράτους μέλους από κεφάλαια της ΕΕ θα έθετε σε κίνδυνο την προστιθέμενη αξία της ΕΕ. Στις περιπτώσεις που αναφέρονται ανωτέρω δεν υπήρξε προστιθέμενη αξία της ΕΕ.

46

Σε τρία κράτη μέλη του δείγματος του Συνεδρίου (Ελλάδα, Ιταλία και Πολωνία), δεν κατέστη δυνατό να προσδιοριστεί η προστιθέμενη αξία της ΕΕ για ορισμένα έργα λόγω της έλλειψης κατάλληλης αξιολόγησης των αναγκών τις οποίες τα έργα σκόπευαν να αντιμετωπίσουν. Σε δύο κράτη μέλη (Ελλάδα και Ιταλία), το Ταμείο είχε περιορισμένη προστιθέμενη αξία της ΕΕ δεδομένου ότι ορισμένα έργα αποσκοπούσαν στην εξασφάλιση λειτουργικής υποστήριξης, όπως η προμήθεια καυσίμων και αναλώσιμων για εξοπλισμό, αντί της ανάπτυξης των ικανοτήτων των κρατών μελών στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Ενώ η υποστήριξη για τέτοιου είδους δαπάνες επιτρέπεται και θα μπορούσε να είναι δικαιολογημένη σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, το Ταμείο προορίζεται κυρίως για την ανάπτυξη ικανοτήτων³², π.χ. μέσω υποδομών ή προμήθειας εξοπλισμού, και όχι για τη χρηματοδότηση των δαπανών λειτουργίας.

47

Η προστιθέμενη αξία της ΕΕ χάρις στο EBF περιορίζεται περαιτέρω από το υψηλό ποσό των μη επιλέξιμων δαπανών σε ορισμένα από τα ελεγχθέντα έργα, που προκύπτει από δαπάνες οι οποίες δεν είναι σύμφωνες με τις προτεραιότητες του Ταμείου ή από εξοπλισμό που δεν λειτουργεί ή δεν χρησιμοποιείται με τον προβλεπόμενο τρόπο ή στον προβλεπόμενο τόπο. Στις περισσότερες περιπτώσεις που διαπιστώθηκαν από το Συνέδριο, οι παρατυπίες αυτές δεν είχαν εντοπιστεί από τα εθνικά συστήματα διαχείρισης και ελέγχου (για παραδείγματα σχετικά με τα σημεία 45 έως 47, βλέπε **πλαίσιο 6**).

32 Βλέπε άρθρα 3 και 4 της απόφασης 574/2007/ΕΚ, καθώς και το σημείωμα της Επιτροπής προς την επιτροπή SOLID, της 18ης Οκτωβρίου 2010.

Παραδείγματα έργων με χαμηλή ή άγνωστη προστιθέμενη αξία της ΕΕ

Χρηματοδότηση ήδη χρηματοδοτηθέντων έργων

Ένα ελληνικό έργο για την προμήθεια 75 περιπολικών και επιβατικών αστυνομικών οχημάτων συμπεριελήφθη τον Μάρτιο του 2011 σε αναθεώρηση του ετήσιου προγράμματος της Ελλάδας για το 2009, αφότου τα οχήματα είχαν αγοραστεί και χρηματοδοτηθεί από τον εθνικό προϋπολογισμό.

Έλλειψη εκτίμησης αναγκών και μη επιλέξιμες δαπάνες

Στην Ιταλία, το Συνέδριο ήλεγξε ένα έργο (ετήσιο πρόγραμμα 2010) που αφορούσε την προμήθεια 355 επιχειρησιακών οχημάτων για την Guardia di Finanza (Υπηρεσία Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος), για τα καθήκοντά της σχετικά με την ανίχνευση και ταυτοποίηση των μεταναστών στα θαλάσσια σύνορα. Ο τελικός δικαιούχος δεν μπόρεσε να αποδείξει πλήρως με ποιο τρόπο καθορίστηκε ο αριθμός των αναγκαίων οχημάτων ή σε ποια βάση είχαν κατανεμηθεί στις διάφορες μονάδες. Ο αριθμός των οχημάτων που αγοράστηκαν στο πλαίσιο του έργου αυξήθηκε κυρίως λόγω της διαθεσιμότητας επιπλέον κεφαλαίων. Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι αυτοκίνητα χρησιμοποιούνται και για τις «τακτικές» αστυνομικές εργασίες.

Λαμβάνοντας υπόψη την έλλειψη εκτίμησης αναγκών για τα 355 οχήματα και το γεγονός ότι η Ιταλία αγόρασε συνολικά 1 084 οχήματα στο πλαίσιο των ετήσιων προγραμμάτων 2007-2010, υπάρχει κίνδυνος να δαπανάται η χρηματοδότηση του EBF σε έργα που δεν ανταποκρίνονται στις προτεραιότητές του, ενώ δεν αντιμετωπίζονται οι επείγουσες ανάγκες.

Για ένα άλλο ιταλικό έργο, το οποίο στόχευε στην επέκταση του λογισμικού και της υποδομής καλωδίου οπτικών ινών μεταξύ αστυνομικών υπηρεσιών στην Κεντρική και Βόρεια Ιταλία, το Συνέδριο έλαβε αντιφατικές πληροφορίες από τις ιταλικές αρχές σχετικά με το κόστος της συνολικής επένδυσης και με τον τρόπο υπολογισμού των επιλέξιμων δαπανών. Ως εκ τούτου, δεν ήταν σε θέση να προσδιορίσει κατά πόσο συνδέονταν με το EBF τα 22 εκατομμύρια ευρώ που δηλώθηκαν ως επιλέξιμες δαπάνες (προς συγχρηματοδότηση κατά 50 % από το EBF) στο ετήσιο πρόγραμμα του 2007.

Παρόμοια προβλήματα διαπιστώθηκαν στη Μάλτα, στην περίπτωση έργου του ετήσιου προγράμματος 2007, συνολικού ύψους περίπου 540 000 ευρώ, για το οποίο το κράτος μέλος δεν ήταν σε θέση να αποδείξει γιατί ορισμένες δαπάνες (κυρίως σχετικές με οικοδομικές εργασίες) καταλογίστηκαν στο έργο.

Αστυνομικό περιπολικό όχημα στην Ελλάδα, το οποίο συγχρηματοδοτήθηκε από το ΕΒΦ



Πηγή: ΕΕΣ.

Στρατηγικές και επιχειρησιακές αδυναμίες στον προγραμματισμό και την εκτέλεση του ΕΒΦ σε επίπεδο κρατών μελών και Επιτροπής

48

Το Συνέδριο αξιολόγησε τις βασικές διαδικασίες για την αποτελεσματικότητα του Ταμείου, ήτοι τον προγραμματισμό και την επιλογή των έργων, και διαπίστωσε ότι τα προγράμματα δεν είναι ενταγμένα στις εθνικές στρατηγικές και χαρακτηρίζονται από έλλειψη στόχων SMART και μετρήσιμων δεικτών. Οι απαιτήσεις του προγραμματισμού οδηγούν σε υπερβολικό διοικητικό φόρτο. Σε ορισμένα κράτη μέλη, οι διαδικασίες επιλογής των έργων δεν διασφάλιζαν επαρκώς ότι καλύπτονταν οι ανάγκες των κρατών μελών. Επιπλέον, με τον έλεγχο διαπιστώθηκαν αδυναμίες στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων, οι οποίες έθεταν σε κίνδυνο τη δημοσιονομική διαχείριση.

Τα προγράμματα δεν ήταν ενταγμένα στις εθνικές στρατηγικές για τον έλεγχο των συνόρων και τις θεωρήσεις...

49

Στα επιλεγέντα κράτη μέλη, το Συνέδριο εξέτασε κατά πόσο το πολυετές πρόγραμμα και τα ετήσια προγράμματα βασίζονταν σε εθνική στρατηγική για θέματα διαχείρισης των συνόρων και θεωρήσεων, καθώς και εάν ο συντονισμός τους πραγματοποιείτο με εθνικά κεφάλαια, άλλα κεφάλαια της ΕΕ και διεθνή κεφάλαια. Σύμφωνα με την 3η έκδοση του καταλόγου Σένγκεν για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, την επιστροφή και την επανεισοδοχή, μια τέτοια στρατηγική «πρέπει να αναθέτει σαφή καθήκοντα» και να περιλαμβάνει «αξιολογήσεις του περιβάλλοντος εργασίας, των κινδύνων και των απειλών, αναλύσεις των απαιτούμενων πόρων, καθώς και σχέδια δράσης και ανάπτυξης». Μόνον όταν υφίσταται τέτοια συνολική αξιολόγηση μπορεί να λειτουργήσει το EBF με τη μέγιστη αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα. Επίσης, το Συνέδριο ανέλυσε, βάσει των «αξιολογήσεων Σένγκεν», εάν η εν λόγω εθνική στρατηγική στηρίχθηκε στο κοινό υπόδειγμα ολοκληρωμένης ανάλυσης κινδύνου (Common Integrated Risk Analysis Model, CIRAM)³³, με το οποίο αξιολογούνται οι σχετικοί κίνδυνοι τους οποίους συνεπάγονται διάφορες απειλές για τη διαχείριση των συνόρων και των θεωρήσεων.

50

Σε τέσσερα από τα πέντε κράτη μέλη του δείγματος του Συνεδρίου (ήτοι εκτός της Πολωνίας), το Συνέδριο διαπίστωσε ότι το πολυετές πρόγραμμα και, ως εκ τούτου, τα ετήσια προγράμματα δεν εντάσσονται στο πλαίσιο μιας συνολικής στρατηγικής, απλούστατα επειδή δεν υπάρχει τέτοια στρατηγική. Ενώ υπήρχαν

πολλά επιμέρους έγγραφα στρατηγικής, αυτά συχνά περιορίζονταν σε μία μόνον αρχή. Μολονότι τα πολυετή προγράμματα έπρεπε να περιλαμβάνουν μια ενότητα σχετικά με τη συμπληρωματικότητα μεταξύ εθνικής χρηματοδότησης και χρηματοδότησης από το EBF, το Συνέδριο διαπίστωσε ότι οι εξηγήσεις ήταν ελλιπείς ή ανύπαρκτες. Και στα πέντε κράτη μέλη, η κοινή ολοκληρωμένη ανάλυση κινδύνου βρίσκεται μόλις στο στάδιο της ανάπτυξης ή δεν χρησιμοποιείται καθόλου. Αυτή η έλλειψη ολοκληρωμένης εικόνας βάσει ανάλυσης κινδύνου σημαίνει ότι ούτε η Επιτροπή ούτε τα κράτη μέλη μπορούν να διαπιστώσουν αντικειμενικά εάν τα μέτρα που χρηματοδοτούνται από το EBF εντάσσονται στη γενική στρατηγική των κρατών μελών και αποσκοπούν στην αντιμετώπιση πραγματικών αναγκών, ή για ποιους λόγους επιλέχθηκαν προς χρηματοδότηση από το EBF.

51

Σε τρία κράτη μέλη (Ισπανία, Μάλτα και Πολωνία), το Συνέδριο εντόπισε στοιχεία που αποδείκνυαν ότι το EBF δεν ήταν κατάλληλα συντονισμένο με άλλα Ταμεία της ΕΕ³⁴ ή με άλλα διεθνή κεφάλαια³⁵, με αποτέλεσμα να υπάρχει κίνδυνος μείωσης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητά τους, δεδομένου ότι θα μπορούσαν να χρησιμοποιούνται για παρόμοιες δράσεις.

... και χαρακτηρίζονταν από έλλειψη στόχων SMART και μετρήσιμων δεικτών

52

Το Συνέδριο εξέτασε κατά πόσο τα πολυετή και ετήσια προγράμματα, καθώς και τα έργα, περιλάμβαναν στόχους SMART και δείκτες συναφείς, μετρήσιμους και συνοδευόμενους από τιμή-στόχο.

- 33 Υπόδειγμα ανάλυσης κινδύνου που αναπτύχθηκε από τον Frontex και τα κράτη μέλη, το οποίο χρησιμοποιεί ο Frontex και του οποίου η χρήση συνιστάται στα κράτη μέλη.
- 34 Παραδείγματος χάριν, με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ).
- 35 Παραδείγματος χάριν, με τη στήριξη από τις ΗΠΑ για έργα διαχείρισης των συνόρων.

53

Τα πέντε κράτη μέλη που περιλαμβάνονται στο δείγμα του Συνεδρίου δεν συμπεριέλαβαν στόχους SMART και μετρήσιμους δείκτες στα πολυετή και ετήσια προγράμματα ή έργα τους. Οι περισσότερες περιγραφές προγραμμάτων και έργων δεν ανέφεραν τιμές-στόχους. Επιπλέον, στην Ελλάδα, οι στόχοι για τα ετήσια προγράμματα των ετών 2008, 2009 και 2010 καθορίστηκαν μόνον αφού τα έργα είχαν ήδη υλοποιηθεί και, ως εκ τούτου, ήταν περιττοί. Η ανάλυση των ετήσιων προγραμμάτων του 2012 κατέδειξε βελτιώσεις στη διαμόρφωση των δεικτών στις περιπτώσεις τριών κρατών μελών, αλλά σε δύο από αυτά δεν είχε σημειωθεί καμία πρόοδος ως προς τον καθορισμό επιμέρους στόχων για τους δείκτες.

54

Μολονότι ο καθορισμός δεικτών επακολούθων και αντικτύπου για τον τομέα της διαχείρισης των συνόρων και των θεωρήσεων μπορεί να παρουσιάζει δυσχέρειες, η Επιτροπή κατέδειξε σε σημειώματα καθοδήγησης ότι είναι εφικτός. Λόγω της απουσίας υποχρεωτικών κοινών δεικτών, τα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν διαφορετικά σύνολα δεικτών, όχι μόνο μεταξύ προγραμμάτων αλλά και για παρόμοια μέτρα, καθιστώντας αδύνατη την ορθή αξιολόγηση. Παρά τη χαμηλή ποιότητα των στόχων και των δεικτών στα προγράμματα των κρατών μελών, η Επιτροπή τους ενέκρινε, δεδομένης της ανάγκης εκτέλεσης του Ταμείου (βλέπε **πλαίσιο 7**).

Παραδείγματα ασαφών και ακατάλληλων δεικτών

Ένα έργο το οποίο χρηματοδοτήθηκε από το ισπανικό ετήσιο πρόγραμμα του 2008 αφορούσε την προμήθεια δύο μεσαίου μεγέθους σκαφών για θαλάσσιες περιπολίες. Όπως και σε άλλα ελεγχθέντα έργα στην Ισπανία³⁶, το Συνέδριο εντόπισε δείκτες που δεν ήταν συναφείς, δεν καταγράφονταν και/ή είχαν καθοριστεί χωρίς κατάλληλη διαβούλευση μεταξύ τελικού δικαιούχου και αρμόδιας αρχής.

Τα «προσδοκώμενα αποτελέσματα» του έργου ήταν πολύ αόριστα και, κυρίως, δεν διευκρινιζόταν ο τρόπος μέτρησής τους. Ορισμένα παραδείγματα τέτοιων αποτελεσμάτων είναι: «ενισχυμένη αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των πόρων που προορίζονται για αποστολές θαλάσσιας περιπολίας», «βελτίωση των συνθηκών ασφαλείας στις αποστολές» και «μεγαλύτερη ασφάλεια των συνόρων». Το μόνο μετρήσιμο προσδοκώμενο αποτέλεσμα ήταν η «μείωση του αριθμού των σκαφών που φτάνουν παράνομα στις ισπανικές-ευρωπαϊκές ακτές». Ωστόσο, ο δείκτης αυτός παρουσιάζει τη δυσχέρεια ότι πρέπει να εξεταστεί προσεκτικά η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της δράσης και των αποτελεσμάτων.

36 Έργα αριθ. 7, 8, 9, 11 και 12 των κρατών μελών στο **παράρτημα**.

Παρατηρήσεις

55

Η Επιτροπή έχει ήδη ενεργήσει για την αντιμετώπιση ορισμένων από τις αδυναμίες που προξενεί η έλλειψη κοινών δεικτών, προτείνοντας υποχρεωτικούς κοινούς δείκτες για την περίοδο χρηματοδότησης 2014-2020. Τα κράτη μέλη πρέπει να αναπτύξουν ειδικούς δείκτες για κάθε πρόγραμμα.

Οι απαιτήσεις ετήσιου προγραμματισμού οδηγούν σε υπερβολικό διοικητικό φόρτο και σε δυσχέρειες υλοποίησης

56

Ενώ η πρόθεση ήταν αυστηρότερη εποπτεία των προγραμμάτων που έχουν τεθεί σε εφαρμογή από τις αρμόδιες αρχές, η απαίτηση κατάρτισης ετήσιων προγραμμάτων επιπλέον των πολυετών προγραμμάτων οδήγησε σε υπερβολικό διοικητικό φόρτο, τόσο σε επίπεδο κρατών μελών όσο και σε επίπεδο Επιτροπής, καθώς και σε σημαντικές καθυστερήσεις. Η αρχική υποβολή από τα κράτη μέλη προγραμμάτων ελλιπούς ποιότητας, που συχνά δεν πληρούσαν τις απαιτήσεις που ορίζονται στις νομικές βάσεις, προκάλεσε καθυστερήσεις στην έγκριση των ετήσιων προγραμμάτων. Ο χρόνος που μεσολαμβάνει μεταξύ της αρχικής υποβολής και της τελικής έκδοσης των ετήσιων προγραμμάτων ήταν εξήμισι μήνες κατά μέσο όρο. Ως αποτέλεσμα, ο χρόνος υλοποίησης των έργων συχνά μειωνόταν σημαντικά.

57

Επίσης, τα ετήσια προγράμματα του EBF δεν συνδυάζονταν ικανοποιητικά με τις μακρόχρονες διαδικασίες σύναψης συμβάσεων που ήταν αναγκαίες για την προμήθεια εξοπλισμού υψηλής τεχνολογίας. Ως εκ τούτου, τα έργα καθυστερούσαν ή δεν ήταν δυνατό να χρηματοδοτηθούν από το Ταμείο. Προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι προαναφερθείσες δυσχέρειες, κατά την περίοδο χρηματοδότησης 2014-2020 θα καταρτιστούν μόνο πολυετή προγράμματα.

Ορισμένες διαδικασίες επιλογής έργων των κρατών μελών δεν διασφάλιζαν την κάλυψη των πραγματικών αναγκών τους

58

Το Συνέδριο εξέτασε τη διαδικασία που χρησιμοποίησαν τα κράτη μέλη για την επιλογή των έργων. Διαπιστώθηκαν σοβαρές αδυναμίες στις διαδικασίες επιλογής έργων στην Ιταλία και, για τα πρώτα έτη μόνο, στη Μάλτα, οι οποίες θέτουν υπό αμφισβήτηση την επιλογή των καταλληλότερων έργων.

59

Στην Ιταλία, η κατανομή των κονδυλίων μεταξύ δημόσιων φορέων και η μετέπειτα επιλογή των έργων χαρακτηρίζονταν από αρκετές αδυναμίες. Λόγω παντελούς έλλειψης παρακολούθησης της διαδρομής του ελέγχου, το Συνέδριο δεν μπόρεσε να εξακριβώσει σε ποια βάση ελήφθη η απόφαση κατανομής μεταξύ τελικών δικαιούχων για τα ετήσια προγράμματα του 2007 και του 2008. Για τα επόμενα έτη, οι λόγοι που επικαλέστηκε η αρμόδια αρχή για την κατανομή της χορήγησης είτε ήταν παραπλανητικοί είτε δεν εφαρμόστηκαν εν συνεχεία στην κατανομή των πόρων. Ως εκ τούτου, δεν ήταν δυνατό να δικαιολογηθεί η ολοένα υψηλότερη χορήγηση για το Υπουργείο Εσωτερικών — Υπηρεσία Δημόσιας Ασφάλειας — Κεντρική Διεύθυνση Μετανάστευσης και Συνοριακής Αστυνομίας (το όργανο στο οποίο στεγάζεται η αρμόδια αρχή) εις βάρος άλλων φορέων, όπως το Λιμενικό Σώμα. Το ίδιο υπουργείο ήταν επίσης ο μόνος ιταλικός φορέας που επωφελήθηκε από δράσεις έκτακτης ανάγκης και ειδικές δράσεις για την περίοδο 2007-2012, μολονότι αρκετές άλλες δυνάμεις (σε διαφορετικά υπουργεία) εμπλέκονται στη διαχείριση των συνόρων στην Ιταλία. Ο αποκλεισμός ή η περιθωριοποίηση των άλλων αρχών ενέχει τον κίνδυνο μη κάλυψης των αναγκών τους.

60

Η επιλογή και η μετέπειτα χρηματοδότηση ενός κέντρου προσωρινής φύλαξης στην Ελλάδα δεν ήταν σύμφωνες με τις αρχές της αρμόζουσας μεταχείρισης και της αξιοπρέπειας (βλέπε **πλαίσιο 8**).

Πλαίσιο 8

Χρηματοδότηση ενός κέντρου φύλαξης στην Ελλάδα

Το Συνέδριο εξέτασε το κόστος μίσθωσης κέντρου προσωρινής φύλαξης στην Παγανή (γνωστού και ως «ειδικό κέντρο κράτησης αλλοδαπών Μυτιλήνης») στο νησί της Λέσβου. Το έργο υλοποιήθηκε από την αρμόδια αρχή (Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη).

Η αρμόδια αρχή συμπεριέλαβε το έργο σε καθυστερημένη αναθεώρηση του ετήσιου προγράμματος 2008, «για τη στέγαση μεταναστών σε ξενοδοχεία και δωμάτια». Ωστόσο, αυτό που πράγματι χρηματοδοτήθηκε ήταν η μίσθωση του κέντρου στην Παγανή από την 1η Ιανουαρίου 2008 έως τις 30 Ιουνίου 2010, με συνολικό κόστος 267 405 ευρώ.

Το κέντρο δέχθηκε επανειλημμένες επικρίσεις από οργανώσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα σχετικά με τις μη ικανοποιητικές συνθήκες που επικρατούσαν. Η εγκατάσταση ήταν αρχικά αποθήκη εμπορευμάτων, η οποία τροποποιήθηκε ώστε να φιλοξενεί 300 πρόσωπα. Το 2008 φιλοξενούνταν 720 μετανάστες στο κέντρο. Οι συνθήκες χαρακτηρίστηκαν «άθλιες» και «επικίνδυνες για την υγεία τόσο του προσωπικού όσο και των κρατουμένων»³⁷. Τον Οκτώβριο του 2009, κατά την επίσκεψή της στο κέντρο, η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες διατύπωσε έκκληση να κλείσει το κέντρο. Μεταξύ του τέλους Οκτωβρίου 2009 και του Ιουνίου 2010, το κέντρο εγκαταλείφθηκε σταδιακά.

Κατά τον χρόνο λήψης της απόφασης χρηματοδότησης του έργου, οι απαράδεκτες συνθήκες ήταν ευρέως γνωστές. Εντούτοις, οι ελληνικές αρχές διαβίβασαν στην Επιτροπή παραπλανητική περιγραφή του έργου, η οποία, κατόπιν ανάλυσης της τελικής έκθεσης, σχεδιάζει πλέον να αφαιρέσει τη δαπάνη από την τελική πληρωμή.

37 Έκθεση προς την κυβέρνηση της Ελλάδας σχετικά με την επίσκεψη στην Ελλάδα που πραγματοποίησε η ευρωπαϊκή επιτροπή για την πρόληψη των βασανιστηρίων και της απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας (CPT) από τις 23 έως τις 29 Σεπτεμβρίου 2008 (CPT/INF (2009) 20).

Ανεπαρκείς διαδικασίες σύναψης συμβάσεων στα κράτη μέλη θέτουν σε κίνδυνο τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση

61

Το Συνέδριο ήλεγξε τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων σε έντεκα έργα. Σε οκτώ από αυτά, οι διαδικασίες δεν τηρούσαν

τις σχετικές νομικές διατάξεις ή διεξήχθησαν κατά τρόπο που δεν εξασφάλιζε τη βέλτιστη χρήση των πόρων. Μία διαδικασία σύναψης συμβάσεων, η οποία αφορούσε την αγορά σκύλων περιπολίας στην Ελλάδα, απέτυχε πλήρως λόγω της εφαρμογής ακατάλληλης διαδικασίας. Μολονότι τα 40 οχήματα παραδόθηκαν τον Μάιο του 2012, η προμήθεια των σκύλων δεν είχε πραγματοποιηθεί τον Ιούνιο του 2014.

62

Η κύρια αδυναμία έγκειτο στο γεγονός ότι τρία κράτη μέλη δεν αιτιολόγησαν επαρκώς τη χρήση της ρήτρας εξαίρεσης για τις δημόσιες συμβάσεις στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας. Παραδείγματος χάριν, στο πλαίσιο του ετήσιου προγράμματος του 2007, η Ισπανία προμηθεύτηκε δύο αεροσκάφη σταθερών πτερυγίων για θαλάσσιες περιπολίες και την καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης, με κόστος 50 εκατομμυρίων ευρώ. Οι ισπανικές αρχές δήλωσαν ότι η προμήθεια ήταν «απόρρητη» και προσέφυγαν στη διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση, καλώντας έναν μόνο προμηθευτή. Θα μπορούσαν να είχαν χρησιμοποιηθεί λιγότερο περιοριστικές διαδικασίες χωρίς να τεθεί σε κίνδυνο η ασφάλεια. Σε άλλα κράτη μέλη, για παρόμοιες συμβάσεις προκηρύχθηκε ανοικτός διαγωνισμός.

63

Άλλες αδυναμίες στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων ήταν η επακόλουθη χρήση του ίδιου προμηθευτή χωρίς επαρκή ανταγωνισμό και η έλλειψη ικανοτήτων και γνώσεων της δημόσιας διοίκησης.

64

Η επανεξέταση των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων από τις αρμόδιες αρχές σε τέσσερα από τα πέντε κράτη μέλη (σε όλα εκτός από την Πολωνία) ήταν ανεπαρκής ή ανύπαρκτη, μολονότι δαπανήθηκαν μεγάλα τμήματα του EBF μέσω δημόσιων συμβάσεων.

65

Ως αποτέλεσμα, υπάρχει κίνδυνος δράσεις υψηλής αξίας σε ορισμένα προγράμματα EBF, όπως η προμήθεια σκαφών και αεροσκαφών, να μην εξασφαλίζουν τη βέλτιστη χρήση των πόρων.

Αδυναμίες στην παρακολούθηση εκ μέρους των αρμόδιων αρχών και σοβαρές ελλείψεις στις εκ των υστέρων αξιολογήσεις εκ μέρους της Επιτροπής και των κρατών μελών δεν καθιστούν δυνατή την επαρκή αξιολόγηση των συνολικών επιτευγμάτων του Ταμείου

66

Το Συνέδριο επιζήτησε να προσδιορίσει κατά πόσο τα κράτη μέλη και η Επιτροπή χρησιμοποιούν την παρακολούθηση και την αξιολόγηση για να αξιολογήσουν και να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα του EBF. Διαπίστωσε ότι η παρακολούθηση και η αξιολόγηση περιορίζονταν σοβαρά από την έλλειψη στόχων SMART και μετρήσιμων δεικτών, ότι η παρακολούθηση και η υποβολή εκθέσεων σχετικά με τα έργα σε επίπεδο κράτους μέλους δεν είναι επαρκείς, καθώς και ότι η αξιολόγηση καθυστερεί και παρουσιάζει σοβαρές ελλείψεις.

Παρατηρήσεις

Έλλειψη επαρκούς παρακολούθησης και υποβολής εκθέσεων σχετικά με τα έργα από τα κράτη μέλη

67

Σε όλα τα κράτη μέλη του δείγματος του Συνεδρίου, η αρμόδια αρχή δεν πραγματοποίησε επαρκή και/ή κατάλληλη παρακολούθηση, η οποία θα της παρείχε τη δυνατότητα παρακολούθησης της υλοποίησης των έργων και εντοπισμού των αποκλίσεων από τους τεθέντες στόχους. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες υπήρχαν εκθέσεις παρακολούθησης, αυτές

δεν περιλάμβαναν σημαντικές πληροφορίες όπως τα επιτευχθέντα αποτελέσματα σε σχέση με τους καθορισθέντες δείκτες ή επιμέρους στόχους, ή σημαντικές αλλαγές κατά το στάδιο υλοποίησης του έργου. Στην Ελλάδα, δεν πραγματοποιήθηκε παρακολούθηση κατά την υλοποίηση των έργων για την περίοδο 2007-2009, διότι τα έργα ενσωματώνονταν κατά κανόνα στο ετήσιο πρόγραμμα μετά την υλοποίησή τους. Μολονότι διενεργήθηκαν ορισμένοι επιτόπιοι έλεγχοι, δεν υπήρχαν διαθέσιμα ερωτηματολόγια ελέγχου που να αποδεικνύουν ότι ελέγχθηκαν οι ποιοτικές πτυχές των χρηματοδοτούμενων έργων.

Φωτογραφία 4

Θάλαμος διαλογής ο οποίος συγχρηματοδοτήθηκε από το EBF στα σύνορα Ισπανίας-Μαρόκου στο El Tarajal, στην πόλη της Θέουτα



Πηγή: ΕΕΣ.

68

Και στα πέντε κράτη μέλη, τόσο σε επίπεδο έργου όσο και σε επίπεδο ετήσιων προγραμμάτων, οι τελικές εκθέσεις δεν αναφέρονταν κατά ικανοποιητικό τρόπο στους επιτευχθέντες δείκτες ή στόχους. Σε τρία κράτη μέλη υπήρχαν αρκετές ασυνέπειες και σφάλματα στις τελικές εκθέσεις, τα οποία είχαν αντίκτυπο στην αξιοπιστία των δεδομένων. Η Ισπανία δεν απαιτούσε τελικές εκθέσεις για τα έργα έως το ετήσιο πρόγραμμα του 2010 και άρχισε να πραγματοποιεί παρακολούθηση κατά τη διάρκεια της υλοποίησης μόλις από το ετήσιο πρόγραμμα του 2009. Κατά τον χρόνο του ελέγχου (Φεβρουάριος 2014), η Ελλάδα εξακολουθούσε να μην απαιτεί τελικές εκθέσεις για τα έργα, γεγονός που περιορίζει σημαντικά τις διαθέσιμες πληροφορίες σχετικά με τα επιτευχθέντα αποτελέσματα των έργων. Η ιταλική αρμόδια αρχή ανακοίνωσε την πρόθεσή της να καθιερώσει επισκέψεις παρακολούθησης ως αποτέλεσμα του ελέγχου του Συνεδρίου.

69

Κανένα από τα κράτη μέλη του δείγματος του Συνεδρίου δεν είχε καθιερώσει κατάλληλο σύστημα ΤΠ από την έναρξη λειτουργίας του Ταμείου για την καταγραφή των δεικτών. Μολονότι τρία κράτη μέλη (Ισπανία, Ιταλία και Μάλτα) άρχισαν να αναπτύσσουν σύστημα ΤΠ το οποίο υποστηρίζει τη διαχείριση της αρμόδιας αρχής κατά το δεύτερο ήμισυ της περιόδου χρηματοδότησης, μόνο το ιταλικό σύστημα διαθέτει λειτουργία που καθιστά δυνατή την καταγραφή των δεικτών και των αξιών τους. Η καθοδήγηση της Επιτροπής δεν επεξηγήσε τα οφέλη τέτοιων συστημάτων ΤΠ, με αποτέλεσμα να απολεσθούν ευκαιρίες ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών.

70

Οι εκθέσεις των κρατών μελών σχετικά με τις κοινοτικές δράσεις και τις ειδικές ενέργειες χαρακτηρίζονται από παρόμοια έλλειψη πληροφοριών σχετικά με τα επιτευχθέντα αποτελέσματα, ενώ συχνά δεν περιλαμβάνουν ούτε τις πλέον βασικές πληροφορίες.

Καθυστερήσεις και σοβαρές ελλείψεις στις εκ των υστέρων αξιολογήσεις, τόσο σε επίπεδο κρατών μελών όσο και σε επίπεδο Επιτροπής

71

Η Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, είναι υπεύθυνη για την αξιολόγηση του Ταμείου προκειμένου να εκτιμήσει τη συνάφεια, την αποτελεσματικότητα και τον αντίκτυπο των δράσεών του. Η πρώτη από τις δύο εκ των υστέρων αξιολογήσεις, η οποία κάλυπτε την περίοδο 2007-2010, έπρεπε να διαβιβαστεί από την Επιτροπή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και άλλα θεσμικά όργανα έως την 31η Δεκεμβρίου 2012.

72

Το Συνέδριο ανέλυσε τις συνεισφορές των κρατών μελών του δείγματός του στην αξιολόγηση αυτή και διαπίστωσε σειρά παραλείψεων, σφαλμάτων και ανακρίβειών και στις πέντε εθνικές εκθέσεις αξιολόγησης. Ως εκ τούτου, η αξιοπιστία της συνολικής έκθεσης εκ των υστέρων αξιολόγησης μειώνεται σημαντικά. Ένας από τους λόγους για τον περιορισμένο αριθμό ποσοτικώς προσδιορισμένων πληροφοριών που παρασχέθηκαν από τα κράτη μέλη ήταν ότι το είδος των προς διαβίβαση στοιχείων καθορίστηκε από την Επιτροπή μόλις το 2011. Έως την ημερομηνία εκείνη, όλες οι δράσεις προς συμπερίληψη στην αξιολόγηση είχαν αρχίσει και η πλειονότητά τους είχε ολοκληρωθεί, οπότε τα κράτη μέλη δεν ήταν σε θέση να προσαρμόσουν τους δείκτες προς συγκέντρωση. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα γενικώς ανεπαρκή ποιότητα των ποσοτικώς προσδιορισμένων πληροφοριών που παρουσιάστηκαν στην αξιολόγηση, καθώς και έλλειψη αποδοτικότητας και πρόσθετες εργασίες για τη συγκέντρωση δεδομένων αναδρομικά.

73

Το Συνέδριο, κατά την ανάλυση της έκθεσης εκ των υστέρων αξιολόγησης της Επιτροπής, εντόπισε συνοπτική παρουσίαση μεγάλου αριθμού τόσο ποιοτικώς όσο και ποσοτικώς προσδιορισμένων πληροφοριών, οι οποίες είχαν συλλεγεί από τα κράτη μέλη. Ωστόσο, τα δεδομένα παρουσιάζονται κατά τρόπο περιγραφικό, χωρίς ανάλυση της σημασίας τους. Παραδείγματος χάριν, τα δεδομένα παρουσιάζονται χωρίς καμία χρήσιμη βασική πληροφορία ή πληροφορία αναφοράς, ή σε μορφή που δεν συμβάλλει στην κατανόησή τους (π.χ. «αριθμός συστημάτων που αγοράστηκαν ή αναβαθμίστηκαν»). Επιπλέον, η αξιολόγηση παραλείπει να πραγματευθεί τις κοινοτικές δράσεις, τις δράσεις έκτακτης ανάγκης και τις ειδικές δράσεις, με αποτέλεσμα περαιτέρω μείωση της αξίας της. Κατά συνέπεια, η εκ των υστέρων αξιολόγηση δεν μπορεί να θεωρηθεί χρήσιμη ή αξιόπιστη έκθεση για την αξιολόγηση του πραγματικού αντικτύπου του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων.

74

Παρά την παράταση της προθεσμίας, μόλις οκτώ από τα 28 κράτη μέλη διαβίβασαν εγκαίρως τη συνεισφορά τους στην Επιτροπή, γεγονός που απέβη εις βάρος του διαθέσιμου χρόνου για την Επιτροπή και τον εξωτερικό ανάδοχο της ώστε να επεξεργαστούν τα δεδομένα. Επίσης, σημειώθηκαν καθυστερήσεις σε επίπεδο Επιτροπής. Κατά τον χρόνο της ολοκλήρωσης των ελεγκτικών εργασιών του Συνεδρίου (Μάρτιος 2014) και άνω του ενός έτους μετά την εκπνοή της προθεσμίας, η έκθεση δεν είχε ακόμη εγκριθεί από την Επιτροπή, περιορίζοντας τη διαθεσιμότητα των πληροφοριών για τους φορείς που ενδιαφέρονται για το EBF.

75

Ο έλεγχος κατέδειξε ότι το EBF συνέβαλε στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και προώθησε τη χρηματοδοτική αλληλεγγύη. Ωστόσο, η περαιτέρω προστιθέμενη αξία της ΕΕ χάρις στο Ταμείο υπήρξε περιορισμένη, δεν κατέστη δυνατό να μετρηθούν τα συνολικά αποτελέσματα λόγω αδυναμιών στην παρακολούθηση εκ μέρους των αρμόδιων αρχών και υπήρχαν σοβαρές ελλείψεις στις εκ των υστέρων αξιολογήσεις εκ μέρους της Επιτροπής και των κρατών μελών. Κυρίως, με τον έλεγχο διαπιστώθηκαν σοβαρές αδυναμίες στη διαχείριση του Ταμείου σε κράτη μέλη καίριας σημασίας, ήτοι στην Ελλάδα, την Ισπανία, την Ιταλία και, για τα πρώτα έτη χρηματοδότησης, τη Μάλτα. Οι αδυναμίες αυτές ενέχουν τον κίνδυνο να μην ενισχυθεί επαρκώς η διαχείριση των συνόρων εκεί όπου είναι περισσότερο αναγκαία.

Το EBF συνέβαλε στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, αλλά δεν κατέστη δυνατό να μετρηθούν τα συνολικά αποτελέσματα λόγω έλλειψης στόχων SMART και σοβαρών ανεπαρκειών στην αξιολόγηση

76

Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι δεν ήταν σε θέση να αξιολογήσει κατά πόσο το EBF υποστήριξε την υλοποίηση των προτεραιοτήτων του. Τα προγράμματα των κρατών μελών δεν περιλάμβαναν στόχους SMART και μετρήσιμους δείκτες, γεγονός το οποίο, σε συνδυασμό με την έλλειψη κοινών δεικτών, κατέστησε αδύνατη την αξιολόγηση από την Επιτροπή. Παρά τη χαμηλή ποιότητα των στόχων και των δεικτών η Επιτροπή ενέκρινε τα προγράμματα των κρατών μελών, δεδομένης της ανάγκης εκτέλεσης του Ταμείου (βλέπε σημεία 53 έως 54).

77

Οι αρμόδιες αρχές παρακολουθούσαν μόνον ανεπαρκώς ή και καθόλου την επίτευξη των αποτελεσμάτων. Οι εκθέσεις παρακολούθησης και οι τελικές εκθέσεις δεν περιλάμβαναν συναφείς πληροφορίες σχετικά με την αποτελεσματικότητα και/ή τα πληροφοριακά στοιχεία ήταν αναξιόπιστα. Κανένα από τα κράτη μέλη του δείγματος του Συνεδρίου δεν είχε καθιερώσει σύστημα ΤΠ για τη συλλογή δεδομένων παρακολούθησης από την έναρξη λειτουργίας του Ταμείου. Μόνον η Ιταλία ανέπτυξε σύστημα για μελλοντική χρήση (βλέπε σημείο 72). Οι συνεισφορές των κρατών μελών στην εκ των υστέρων αξιολόγηση και στην έκθεση της Επιτροπής χαρακτηρίστηκαν από καθυστερήσεις και σοβαρές ελλείψεις (βλέπε σημείο 73).

78

Η Επιτροπή πρότεινε υποχρεωτικούς κοινούς δείκτες για την περίοδο χρηματοδότησης 2014-2020 και τα κράτη μέλη θα πρέπει να αναπτύξουν δικούς τους ειδικούς δείκτες για κάθε πρόγραμμα.

Σύσταση 1

Η Επιτροπή πρέπει:

- να διασφαλίζει ότι όλοι οι δείκτες που πρόκειται να χρησιμοποιηθούν είναι συναφείς, μετρήσιμοι και, κατά το δυνατόν, συνδυάζονται με τιμή-στόχο·
- να διασφαλίζει ότι οι δείκτες συγκεντρώνονται από την έναρξη του προγράμματος και ότι αναπτύσσονται συστήματα ΤΠ, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν έχουν ήδη θεσπιστεί·

- να παρέχει σαφείς κατευθυντήριες οδηγίες στα κράτη μέλη, προκειμένου αυτά να αντιλαμβάνονται κατά τρόπο ενιαίο τους υποχρεωτικούς δείκτες, ώστε να καθίσταται δυνατή η συσσωμάτωσή τους για τους σκοπούς της παρακολούθησης και της αξιολόγησης
- να διαβιβάζει εγκαίρως την έκθεση αξιολόγησής της και να παρέχει στους ενδιαφερομένους ανάλυση των δεδομένων στα οποία βασίζεται η έκθεση.

Σύσταση 2

Τα κράτη μέλη πρέπει:

- να διαθέτουν διοικητικές αρχές με κατάλληλη εμπειρογνώσια για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή στόχων SMART και μετρήσιμων δεικτών·
- να θέσουν επιμέρους στόχους για τους δείκτες υλοποιήσεων, επακολούθων και, ει δυνατόν, αντικτύπου·
- να συγκεντρώνουν τις πραγματικές τιμές των δεικτών από την έναρξη του προγράμματος με τη χρήση κατάλληλων συστημάτων ΤΠ και να διασφαλίζουν την αξιοπιστία των πληροφοριών·
- να αξιοποιήσουν την πείρα που απέκτησαν με παρόμοια συστήματα ΤΠ στον τομέα των διαρθρωτικών ταμείων.

Το EBF προώθησε τη χρηματοδοτική αλληλεγγύη, αλλά η περαιτέρω προστιθέμενη αξία της ΕΕ υπήρξε περιορισμένη

79

Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι το EBF βοήθησε στην κατανομή του οικονομικού βάρους των κρατών μελών το οποίο προκύπτει από την ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, αλλά ότι η περαιτέρω προστιθέμενη αξία της ΕΕ χάρις στο Ταμείο ήταν περιορισμένη:

- α) στον τομέα της προξενικής συνεργασίας,
- β) όσον αφορά την υποστήριξη των επιχειρήσεων του Frontex,
- γ) όσον αφορά τις δράσεις έκτακτης ανάγκης και τις ειδικές δράσεις,
- δ) λόγω της χρηματοδότησης δράσεων που χρηματοδοτήθηκαν ή θα είχαν χρηματοδοτηθεί ούτως ή άλλως από εθνικούς πόρους.

Δεν αξιοποιήθηκαν πλήρως οι δυνατότητες του Ταμείου, λόγω αδυναμιών στον σχεδιασμό του συστήματος παροχής κινήτρων.

80

Για την περίοδο 2014-2020, η Επιτροπή πρότεινε την παροχή κινήτρων για την προξενική συνεργασία και τη συμβολή του Ταμείου στις επιχειρήσεις του Frontex. Μολονότι σχεδιάζεται ενισχυμένη συμμετοχή του Frontex στη διαχείριση του Ταμείου, δεν προβλέπεται συνολική ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ του Οργανισμού και της Επιτροπής όσον αφορά την εφαρμογή των προγραμμάτων, είτε υπό επιμερισμένη είτε υπό άμεση διαχείριση. Επιπλέον, εξακολουθεί να μην προβλέπεται γενική υποχρέωση καταγραφής στον εφεδρικό τεχνικό εξοπλισμό του Frontex των στοιχείων ενεργητικού που χρηματοδοτούνται από το EBF/ISF και τα οποία θα μπορούσαν να είναι χρήσιμα για τον Frontex.

Σύσταση 3

Προς υποστήριξη της προξενικής συνεργασίας:

- τα κράτη μέλη και η Επιτροπή πρέπει να επικεντρώνονται περισσότερο στη δημιουργία κοινών κέντρων αιτήσεων θεώρησης και άλλων μορφών προξενικής συνεργασίας, παρά στην ανακαίνιση, την προσαρμογή ή τον εξοπλισμό των προξενείων.

Σύσταση 4

Προς υποστήριξη του έργου του Frontex:

- Ο νομοθέτης πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο να καταστεί υποχρεωτική η καταγραφή των σχετικών συγχρηματοδοτούμενων από το ISF στοιχείων ενεργητικού στον εφεδρικό τεχνικό εξοπλισμό του Frontex.
- Η Επιτροπή πρέπει να παρέχει στον Frontex συναφή, ολοκληρωμένη και έγκαιρη ενημέρωση σχετικά με την εκτέλεση του EBF/ISF στα κράτη μέλη, όπως προγράμματα, ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης και αξιολογήσεις, καθώς και πληροφορίες σχετικά με τα προγράμματα και έργα υπό άμεση διαχείριση. Η ενημέρωση πρέπει να λαμβάνει υπόψη τη δυνατότητα της «λειτουργικής ενίσχυσης» που καθιερώθηκε με το νέο πλαίσιο 2014-2020 και είναι αναγκαίο να θεσπιστεί άρτιο σύστημα προς αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης.

Στρατηγικές αδυναμίες στον προγραμματισμό του EBF

81

Με τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι τέσσερα από τα πέντε κράτη μέλη δεν προγραμματίζουν το EBF στο πλαίσιο της ολοκληρωμένης εθνικής στρατηγικής τους στον τομέα της διαχείρισης των συνόρων και των θεωρήσεων. Σε όλα τα κράτη μέλη του δείγματος του Συνεδρίου, η κοινή ολοκληρωμένη ανάλυση κινδύνου βρίσκεται μόλις στο στάδιο της ανάπτυξης ή δεν χρησιμοποιείται καθόλου.

Σύσταση 5

Τα εθνικά προγράμματα EBF πρέπει να βασίζονται σε ολοκληρωμένη στρατηγική διαχείρισης των συνόρων, ενώ τα κράτη μέλη πρέπει να βασίζονται τη στρατηγική τους σε ανάλυση κινδύνου χρησιμοποιώντας το κοινό υπόδειγμα ολοκληρωμένης ανάλυσης κινδύνου.

Σύσταση 6

Ο νομοθέτης πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο να καταστεί προαπαιτούμενο για την παροχή μελλοντικής στήριξης από το ISF η συμμόρφωση με τις συστάσεις του καταλόγου Σένγκεν σχετικά με τη στρατηγική και την ανάλυση κινδύνου.

Αδυναμίες στην εκτέλεση του EBF

82

Στα τρία κύρια κράτη μέλη-αποδέκτες (Ελλάδα, Ισπανία και Ιταλία), το Συνέδριο διαπίστωσε επαναλαμβανόμενες ελλείψεις στον σχεδιασμό, την εκτέλεση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση του EBF, οι οποίες είχαν αντίκτυπο στην αποτελεσματικότητά του.

83

Στα κράτη μέλη του δείγματος του Συνεδρίου (εκτός της Πολωνίας), το Συνέδριο διαπίστωσε ανεπαρκείς διαδικασίες σύναψης συμβάσεων, οι οποίες θέτουν σε κίνδυνο τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του Ταμείου.

Σύσταση 7

Η διοικητική ικανότητα πρέπει να ενισχυθεί, παραδείγματος χάριν μέσω εστιασμένης εκπαίδευσης από την Επιτροπή ή μέσω της ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών μεταξύ κρατών μελών.

Σύσταση 8

Τα κράτη μέλη πρέπει να ενισχύσουν τη διοικητική ικανότητά τους όσον αφορά τη σύναψη συμβάσεων και να εφαρμόζουν τις πλέον διαφανείς διαθέσιμες διαδικασίες για την προμήθεια στοιχείων ενεργητικού του EBF/ISF.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα IV, του οποίου προεδρεύει ο κύριος Milan Martin CVIKL, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 24ης Ιουνίου 2014.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Πρόεδρος

Ελεγχθέντα έργα

	Τελικός δικαιούχος	Ονομασία έργου	Ετήσιο πρόγραμμα	Συνολικές τελικές δαπάνες του ΕΒΦ σε ευρώ ¹
Μάλτα				
1	Αστυνομία της Μάλτας, Τμήμα Μετανάστευσης	Ενίσχυση της ικανότητας της αστυνομίας μετανάστευσης στον τομέα της επιτήρησης των συνόρων και των περιπολιών Στόχος του έργου αυτού ήταν η ενίσχυση των επιχειρησιακών ικανοτήτων και των δυνατοτήτων επιτήρησης της αστυνομίας μετανάστευσης, ιδίως όσον αφορά την καταπολέμηση του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης μέσω της παροχής του αναγκαίου εξοπλισμού.	2007	491 567
2	VISET Malta plc	Συμμόρφωση των θαλάσσιων τερματικών επιβατικών σταθμών με τις απαιτήσεις του κεκτημένου του Σένγκεν (VISET) Στόχος του έργου ήταν να διαμορφωθούν οι εγκαταστάσεις εξυπηρέτησης των επιβατών στον λιμένα της Βαλέτα σύμφωνα με τις απαιτήσεις του κεκτημένου του Σένγκεν και τις βέλτιστες πρακτικές.	2007	540 234
3	Υπουργείο Εξωτερικών	Δημιουργία νέας αποστολής υψηλού κινδύνου / υψηλού όγκου εργασιών και προετοιμασία της για την καταγραφή βιομετρικών στοιχείων Στόχος του έργου αυτού ήταν η πλήρης ανακαίνιση των προσφάτως αποκτηθέντων γραφείων για τη στέγαση της νέας προξενικής υπηρεσίας στη Μόσχα. Σκοπός του έργου ανακαίνισης ήταν να συμπεριληφθούν τα αναγκαία χαρακτηριστικά ασφαλείας και να παρασχεθεί στην αποστολή η δυνατότητα προετοιμασίας για ενδεχόμενη καταγραφή βιομετρικών στοιχείων.	2007	285 335
4	Ένοπλες Δυνάμεις της Μάλτας	Προμήθεια σκαφών παράκτιας περιπολίας για τις ένοπλες δυνάμεις της Μάλτας Στο πλαίσιο του έργου, οι ένοπλες δυνάμεις της Μάλτας προμηθεύτηκαν σκάφη αντικατάστασης για παράκτιες περιπολίες, προκειμένου να αυξηθεί η παρουσία τους στη θάλασσα και να βελτιωθεί η ταχύτητα παρέμβασής τους.	2008	7 200 000
5	Αστυνομία της Μάλτας	Μετάβαση από το σύστημα SIS 1 στο SIS2 και από το SiReNE1 στο SiReNE2 Ο γενικός στόχος ήταν να οριστικοποιηθεί το τελευταίο κεφάλαιο της ολοκλήρωσης του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν II με τα εθνικά αστυνομικά συστήματα.	2008	2 037 810
6	Ένοπλες Δυνάμεις της Μάλτας	Ενίσχυση των ικανοτήτων συνοριακού ελέγχου των Ενόπλων Δυνάμεων της Μάλτας — προμήθεια αεροσκάφους σταθερών πτερυγίων για θαλάσσιες περιπολίες Στόχος του έργου αυτού ήταν η ενίσχυση των ικανοτήτων συνοριακού ελέγχου με την προμήθεια αεροσκάφους σταθερών πτερυγίων για θαλάσσιες περιπολίες.	2009	7 269 636

¹ Τα αριθμητικά στοιχεία που αναφέρονται για την Ελλάδα είναι εκείνα που επαληθεύτηκαν και αναφέρθηκαν από την αρμόδια αρχή. Δεν έχουν ακόμη εγκριθεί από την Επιτροπή.

	Τελικός δικαιούχος	Ονομασία έργου	Ετήσιο πρόγραμμα	Συνολικές τελικές δαπάνες του EBF σε ευρώ ¹
Ισπανία				
7	Υπουργείο Εσωτερικών, Γενική Διεύθυνση Υποδομών και Υλικού Ασφαλείας (DGIMS)	Τεχνική υποστήριξη για το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν Εξειδικευμένη τεχνική υποστήριξη για το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν, με στόχο τη διόρθωση, την τελειοποίηση και την εξέλιξη του εν λόγω συστήματος.	2010	129 129
8	Υπουργείο Εσωτερικών, Σώμα Εθνικής Αστυνομίας, τμήμα της Γενικής Διεύθυνσης Εθνικής Αστυνομίας και Χωροφυλακής (Guardia Civil)	Αγορά επιχειρησιακού εξοπλισμού για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων Σκοπός της δράσης ήταν η προμήθεια εξοπλισμού τελευταίας τεχνολογίας στα σημεία συνοριακής διέλευσης (όπως εξοπλισμός για επιθεώρηση εγγράφων ή λαμπτήρες υπεριώδους φωτός), προκειμένου να αυξηθεί η ποιότητα και η αποδοτικότητα των ελέγχων στα σύνορα.	2007	274 885
9	Υπουργείο Εσωτερικών, Γενική Διεύθυνση Υποδομών και Υλικού Ασφαλείας (DGIMS)	Αγορά δύο μεσαίου μεγέθους σκαφών για θαλάσσιες περιπολίες (20 μέτρων) Η αγορά αυτή στόχευε στην αύξηση της ικανότητας εποπτείας και παρέμβασης στη θάλασσα της θαλάσσιας υπηρεσίας της Guardia Civil, παρέχοντας της τη δυνατότητα επιτυχούς ολοκλήρωσης των αποστολών της, ιδίως όσον αφορά την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, καθιστώντας δυνατή την ταχεία δράση εντός των χωρικών υδάτων. Τα εν λόγω περιπολικά σκάφη είχε προγραμματιστεί να χρησιμοποιηθούν στις ακτές της Μεσογείου.	2008	2 143 680
10	Υπουργείο Εσωτερικών, Γενική Διεύθυνση Υποδομών και Υλικού Ασφαλείας (DGIMS)	Έργα και ανακαίνιση των θαλάμων διαλογής στο σημείο συνοριακής διέλευσης στο El Tarajal, στην πόλη της Θέουτα Έργα και ανακαίνιση προς υποστήριξη του έργου του Σώματος Εθνικής Αστυνομίας όσον αφορά τον έλεγχο εισόδου και εξόδου των προσώπων στην εθνική επικράτεια.	2010	36 426
11	Υπουργείο Εσωτερικών, Γενική Διεύθυνση Υποδομών και Υλικού Ασφαλείας (DGIMS)	Εργασίες ανακαίνισης, αναβάθμισης και ανακατασκευής στην περίμετρο των συνόρων μεταξύ Ισπανίας και Μαρόκου (Θέουτα και Μελίλια) Το έργο αυτό υποστήριξε τη χρηματοδότηση εξοπλισμού με κάμερες κλειστού κυκλώματος, εγκαταστάσεων αποστράγγισης στα σύνορα, περιστροφικών διόδων ελέγχου στη Θέουτα και ενός παρατηρητηρίου στη Μελίλια.	2010	164 386
12	Υπουργείο Εσωτερικών, Γενική Διεύθυνση Εθνικής Αστυνομίας και Χωροφυλακής, τοπική Χωροφυλακή (Guardia Civil)	Αναβάθμιση των δύο αεροσκαφών για θαλάσσιες περιπολίες και την καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης, τα οποία είχαν δεσμευθεί για την αεροπορική υπηρεσία της Guardia Civil (αγοράστηκαν στο πλαίσιο του ετήσιου προγράμματος του EBF για το 2007) Η αγορά των δύο αεροσκαφών συγχρηματοδοτήθηκε στο πλαίσιο του ετήσιου προγράμματος του EBF για το 2007 και η συνολική συμβατική αξία ανήλθε σε 50 εκατομμύρια ευρώ. Η αγορά αυτή είχε συμπεριληφθεί επίσης στον έλεγχο του Συνεδρίου σχετικά με το επακόλουθο έργο αναβάθμισης. Σύμφωνα με το ετήσιο πρόγραμμα για το 2010, «τα αεροσκάφη, λόγω των πολυάριθμων ωρών επιτήρησης, χρήζουν αναβάθμισης προκειμένου να είναι σε θέση να εκτελούν τις δραστηριότητες εποπτείας π.χ. είναι αναγκαίες διαρθρωτικές εργασίες αναβάθμισης και η αγορά βασικών ανταλλακτικών».	2010	6 398 873
13	Υπουργείο Εξωτερικών, Διεύθυνση Γενικών Υπηρεσιών	Ανακαίνιση και προσαρμογή των προξενείων Το έργο αφορά την προσαρμογή, την επέκταση, τον επανασχεδιασμό και την μετεγκατάσταση των προξενείων, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι είναι επιπλωμένα δεόντως, ότι οι υπάλληλοι είναι ασφαλείς και ότι η διαδικασία αιτήσεων θεώρησης είναι αποδοτική.	2010	835 695

1 Τα αριθμητικά στοιχεία που αναφέρονται για την Ελλάδα είναι εκείνα που επαληθεύτηκαν και αναφέρθηκαν από την αρμόδια αρχή. Δεν έχουν ακόμη εγκριθεί από την Επιτροπή.

	Τελικός δικαιούχος	Ονομασία έργου	Ετήσιο πρόγραμμα	Συνολικές τελικές δαπάνες του EBF σε ευρώ ¹
Πολωνία				
14	Υπουργείο Εξωτερικών	Προμήθεια εξοπλισμού και λογισμικού για συλλογή βιομετρικών δεδομένων στα προξενικά γραφεία Σκοπός του έργου ήταν η προμήθεια εξοπλισμού και λογισμικού για συλλογή βιομετρικών δεδομένων στα προξενικά γραφεία (π.χ. σαρωτές δακτυλικών αποτυπωμάτων). Το έργο αυτό χρηματοδοτήθηκε από δύο ετήσια προγράμματα.	2007 και 2008	389 604
15	Πολωνική Υπηρεσία Συνοριακής Φύλαξης	Αύξηση των προσόντων του προσωπικού που εκτελεί επιχειρήσεις προστασίας των συνόρων χρησιμοποιώντας αεροσκάφη Παροχή εξειδικευμένων μαθημάτων κατάρτισης για τον χειρισμό ειδικών τύπων αεροσκαφών (ελικόπτερα Sokol και Kańia, αεροπλάνα Skytruck) σε πιλότους και μηχανικούς της Υπηρεσίας Συνοριακής Φύλαξης, συμπεριλαμβανομένης κατάρτισης με διόπτρες νυχτερινής παρατήρησης και κατάρτισης ως εκπαιδευτές. Το έργο χρηματοδοτήθηκε από τρία ετήσια προγράμματα.	2007–10	803 034
16	Πολωνική Υπηρεσία Συνοριακής Φύλαξης	Προμήθεια εξειδικευμένων μέσων μεταφοράς για την Υπηρεσία Συνοριακής Φύλαξης Το έργο συνίστατο στην αγορά οχημάτων για την Υπηρεσία Συνοριακής Φύλαξης και χρηματοδοτήθηκε από δύο ετήσια προγράμματα.	2008 και 2009	3 571 588
17	Βοεβοδάτο Podkarpacie	Ανακατασκευή του κτιρίου για τον λεπτομερή έλεγχο κατά την είσοδο στην χώρα στο σημείο οδικής συνοριακής διέλευσης Medyka-Szegine Διεύρυνση του κτιρίου για τον έλεγχο οχημάτων στο σημείο συνοριακής διέλευσης Medyka-Szegine με την Ουκρανία, με αύξηση του αριθμού των χώρων επιθεώρησης οχημάτων από έναν σε τέσσερις και με την προμήθεια νέου εξοπλισμού επιθεώρησης.	2009	645 113
18	Πολωνική Υπηρεσία Συνοριακής Φύλαξης	Επέκταση και συντήρηση της πλατφόρμας τηλεπληροφόρησης της Υπηρεσίας Συνοριακής Φύλαξης για την εφαρμογή των συστημάτων SIS II και VIS Το σχέδιο περιελάμβανε τέσσερα υποέργα: 1) Ανάπτυξη και συντήρηση συστήματος αντιγραφής και αναπαραγωγής δεδομένων — φάση 1 2) Εκσυγχρονισμό και συντήρηση συστήματος καταγραφής συνδιαλέξεων 3) Εκσυγχρονισμό και συντήρηση πλατφόρμας υλικού και λογισμικού για τις απαιτήσεις του συστήματος υποστήριξης 4) Αγορά υπολογιστών για θέσεις εργασίας με υπολογιστή, για τις ανάγκες της κεντρικής βάσης δεδομένων της Υπηρεσίας Συνοριακής Φύλαξης.	2010	1 078 749

1 Τα αριθμητικά στοιχεία που αναφέρονται για την Ελλάδα είναι εκείνα που επαληθεύτηκαν και αναφέρθηκαν από την αρμόδια αρχή. Δεν έχουν ακόμη εγκριθεί από την Επιτροπή.

	Τελικός δικαιούχος	Ονομασία έργου	Ετήσιο πρόγραμμα	Συνολικές τελικές δαπάνες του EBF σε ευρώ ¹
Ιταλία				
19	Υπουργείο Εσωτερικών (Κρατική Αστυνομία)	Ενίσχυση της υποδομής δικτύου μεταφοράς και επέκταση της διαδικασίας SIA και VISA, προς όφελος των υπηρεσιών μετανάστευσης και συνοριακής αστυνομίας που επιχειρούν στις κεντρικές και βόρειες ιταλικές περιφέρειες Η δράση αυτή είχε ως στόχο, αφενός, τον σχεδιασμό, την προμήθεια και την εφαρμογή ενός συστήματος τηλεπικοινωνιών για την επέκταση του δικτύου οπτικών ινών κατά επιπλέον 2 600 χλμ. περίπου, τα οποία είναι αναγκαία για τη σύνδεση των συνοριακών αστυνομικών τμημάτων, των αστυνομικών διευθύνσεων και των αστυνομικών τμημάτων και, αφετέρου, τη βελτίωση και την επέκταση του συστήματος πληροφόρησης κατά της παράτυπης μετανάστευσης (SIA) στην Κεντρική και Βόρεια Ιταλία.	2007	11 023 303
20	Λιμεναρχείο (Λιμενικό Σώμα)	Αγορά 4 υπεράκτιων περιπολικών σκαφών Η δράση αυτή αποτελεί συνέχεια ενός έργου του ετήσιου προγράμματος για το 2007. Αμφότερα τα έργα καλύπτουν την αγορά τεσσάρων αυτομάτως αυτοανορθούμενων και αβύθιστων σκαφών παντός καιρού, κατηγορίας 300. Τα τέσσερα περιπολικά σκάφη επιχειρούν στα χωρικά ύδατα πέριξ της Σικελίας και της Σαρδηνίας.	2008	3 866 000
21	Υπουργείο Εσωτερικών (Κρατική Αστυνομία)	Αγορά των αναγκαίων δελτίων καυσίμου για την υποστήριξη πρόσθετων δραστηριοτήτων πρόληψης και ελέγχου που συνδέονται στενά με την τρέχουσα μεταναστευτική κατάσταση έκτακτης ανάγκης στη Νότια Ιταλία Αγορά δελτίων καυσίμου για ντίζελ και βενζίνη που προορίζονται για αυτοκίνητα της συνοριακής αστυνομίας. Τα καύσιμα παρέχουν τη δυνατότητα στα αυτοκίνητα να πραγματοποιούν πρόσθετες περιπολίες προς αντιμετώπιση της εισροής μεταναστών από τη Βόρεια Αφρική (Αραβική Άνοιξη / αλλαγές καθεστώτος σε χώρες όπως η Λιβύη και η Τυνησία).	2009	572 312
22	Υπηρεσία Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος	Αγορά επιχειρησιακών οχημάτων Στόχος του έργου ήταν η προμήθεια, για την Υπηρεσία Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος, οχημάτων για την εκτέλεση των καθηκόντων που συνδέονται με τον εντοπισμό και την ταυτοποίηση μεταναστών στα θαλάσσια σύνορα, στο πλαίσιο της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης. Αγοράστηκαν 355 οχήματα.	2010	3 612 768
23	Υπουργείο Εσωτερικών (Κρατική Αστυνομία)	Αγορά αεροσκάφους σταθερών πτερυγίων για τη συνοριακή αστυνομία Αγορά δεύτερου αεροσκάφους (το πρώτο αεροσκάφος είχε αγοραστεί στο πλαίσιο του ετήσιου προγράμματος για το 2009) για τη συνοριακή αστυνομία, προκειμένου να εξασφαλιστεί ο συντονισμός των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων, ιδίως όσον αφορά τη διαχείριση καταστάσεων κρίσης που μπορεί να προκύψουν χωρίς προειδοποίηση σε ορισμένα σημεία της εθνικής επικράτειας.	2010	3 377 748

¹ Τα αριθμητικά στοιχεία που αναφέρονται για την Ελλάδα είναι εκείνα που επαληθεύτηκαν και αναφέρθηκαν από την αρμόδια αρχή. Δεν έχουν ακόμη εγκριθεί από την Επιτροπή.

	Τελικός δικαιούχος	Ονομασία έργου	Ετήσιο πρόγραμμα	Συνολικές τελικές δαπάνες του ΕΒΦ σε ευρώ ¹
Ελλάδα				
24	Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη / Ελληνική Αστυνομία	Ενσωμάτωση του κοινού προτύπου εκπαίδευσης για το προσωπικό της αστυνομίας της χώρας Το έργο είχε ως στόχο να ενσωματώσει το κοινό πρότυπο εκπαίδευσης του Frontex στο εκπαιδευτικό σύστημα της Ελληνικής Αστυνομίας, με την εκπαίδευση 448 συμμετεχόντων σε τρία επίπεδα μαθημάτων. Το κοινό πρότυπο προβλέπει βασική και περιοδική εκπαίδευση των αστυνομικών και των συνοριοφυλάκων που εμπλέκονται στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών.	2007	600 079
25	Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη	Κόστος μίσθωσης κέντρου προσωρινής φύλαξης στη Λέσβο Το έργο αφορούσε το κόστος μίσθωσης του κέντρου προσωρινής φύλαξης στην Παγανή, κοντά στη Μυτιλήνη, στο νησί της Λέσβου.	2008	200 554
26	Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη / Ελληνική Αστυνομία	Αγορά επιβατικών περιπολικών οχημάτων Στόχος του έργου ήταν η αγορά 75 οχημάτων (τόσο περιπολικών με το σήμα της Αστυνομίας όσο και επιβατικών αυτοκινήτων χωρίς διακριτικά) για περιπολίες στους δρόμους πλησίον των συνόρων, με σκοπό τον έλεγχο και την προστασία των εξωτερικών συνόρων από την παράνομη είσοδο μεταναστών.	2009	1 115 807
27	Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη / Ελληνική Αστυνομία	Αγορά αστυνομικών περιπολικών οχημάτων 4x4 (τύπου τζιπ) Μέσω του έργου αυτού, πραγματοποιήθηκε η προμήθεια 69 συνολικά περιπολικών οχημάτων. Τα οχήματα αυτά θα χρησιμοποιηθούν για περιπολίες σε δυσπρόσιτες και ορεινές παραμεθόριες περιοχές, με στόχο την αποτροπή της εισόδου λαθρομεταναστών στο ελληνικό έδαφος.	2009	1 275 989
28	Υπουργείο Εξωτερικών	Ενίσχυση για την εγκατάσταση του συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις Στόχος της δράσης ήταν η συγχρηματοδότηση της υλοποίησης των συστημάτων ΤΠ N-VIS και NET-VIS, όσον αφορά τις δαπάνες για τον σχεδιασμό, την υλοποίηση και την ανάπτυξη των συστημάτων, καθώς και την εκπαίδευση του προσωπικού. Το έργο αποτελεί τμήμα πολυετούς δράσης με στόχο την καθιέρωση του συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις της ΕΕ (EU Visa Information System, VIS) στα προξενία της Ελλάδας.	2009	2 984 335
29	Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη	Κατασκευή και αναβάθμιση υποδομών των αστυνομικών υπηρεσιών που εμπλέκονται στον έλεγχο των εξωτερικών χερσαίων συνόρων με την Αλβανία και την Τουρκία Σκοπός της εν λόγω δράσης ήταν η βελτίωση των υποδομών στα ελληνοαλβανικά και τα ελληνοτουρκικά σύνορα, με την κατασκευή δύο νέων σταθμών στο Δελβινάκι και τις Φέρες.	2010	2 117 706
30	Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη / Ελληνική Αστυνομία	Αγορά αστυνομικών σκύλων περιπολίας και αστυνομικών οχημάτων για τη μεταφορά τους Το έργο στόχευε στην προμήθεια περίπου 40 αστυνομικών σκύλων και οχημάτων για τη μεταφορά τους, με σκοπό την ανίχνευση παράτυπων μεταναστών που προσπαθούν να διασχίσουν τα εξωτερικά χερσαία σύνορα. Επρόκειτο για οχήματα τριών όγκων με κίνηση και στους τέσσερις τροχούς, για να επιχειρούν σε ανώμαλο έδαφος στα σύνορα.	2010	880 268
31	Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη / Ελληνική Αστυνομία	Κάλυψη λειτουργικών εξόδων που σχετίζονται με την εφαρμογή ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης στα ελληνοτουρκικά σύνορα και των κέντρων πρώτης υποδοχής και κράτησης για παράνομους μετανάστες στην περιοχή του Έβρου Η δράση αυτή κάλυπτε λειτουργικά έξοδα συντήρησης για τα περιπολικά Αστυνομίας, τα οποία περιλάμβαναν έξοδα συντήρησης για τα περιπολικά οχήματα/σκάφη και λοιπό εξοπλισμό, καθώς και καύσιμα και ανταλλακτικά για οχήματα/σκάφη που εμπλέκονται σε δραστηριότητες ελέγχου των συνόρων. Επίσης, χρηματοδοτήθηκαν φιλμ και εκτύπωση φωτογραφιών, λαμπτήρες φθορισμού, ελαστικά και ένας λέβητας.	2010	706 011

1 Τα αριθμητικά στοιχεία που αναφέρονται για την Ελλάδα είναι εκείνα που επαληθεύτηκαν και αναφέρθηκαν από την αρμόδια αρχή. Δεν έχουν ακόμη εγκριθεί από την Επιτροπή.

Δράσεις έκτακτης ανάγκης, κοινοτικές δράσεις και ειδικές δράσεις

	Τελικός δικαιούχος	Ονομασία έργου	Ετήσιο πρόγραμμα εργασίας	Τελικές δαπάνες του EBF σε ευρώ
Δράσεις έκτακτης ανάγκης				
1	Αστυνομία του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου, Λουξεμβούργο	Αναβάθμιση του συστήματος LU NS.SIS II από το στάδιο της ανάπτυξης έως το στάδιο της πλήρους παραγωγής, σε επίπεδο ICD 3.0 Προμήθεια υλικού και άδειες βασικού λογισμικού για την αναβάθμιση του σταδίου ανάπτυξης στην εφεδρική διεπαφή προς εγκατάσταση πλήρους παραγωγής. Η εν λόγω αναβάθμιση είναι αναγκαία για την επίτευξη των ενδιάμεσων στόχων στην πορεία προς τη θέση σε λειτουργία του SIS II.	2011	575 857
2	Υπουργείο Εσωτερικών, Υπηρεσία Δημόσιας Ασφάλειας, Κεντρική Διεύθυνση Μετανάστευσης και Συνοριακής Αστυνομίας, Ιταλία	Ενίσχυση των μέσων μεταφοράς για περιπολίες στην περιοχή των σημείων συνοριακής διέλευσης και στην περιοχή κοντά στο CIE (Recars) Το έργο συνίστατο στην αγορά 40 αστυνομικών οχημάτων, προς ενίσχυση των μέσων μεταφοράς που διαθέτουν τα αστυνομικά τμήματα στα θαλάσσια σύνορα και οι υπηρεσίες μετανάστευσης. Η δράση αποσκοπούσε να συμβάλει στην αύξηση της ικανότητας αστυνομικής επιτήρησης στη Νότια Ιταλία και σε ολόκληρη την ιταλική επικράτεια, ιδίως πλησίον του νότιου κέντρου εξακρίβωσης της ταυτότητας και απέλασης (CIE).	2010	1 367 856
3	Υπουργείο Εσωτερικών, Υπηρεσία Δημόσιας Ασφάλειας, Κεντρική Διεύθυνση Μετανάστευσης και Συνοριακής Αστυνομίας, Ιταλία	Εσωτερική μεταφορά μεταναστών (Shifts) Η δράση συνίστατο στην οργάνωση των μετακινήσεων των μεταναστών από τη Λαμπεντούζα αεροπορικώς, διά ξηράς ή διά θαλάσσης, προκειμένου να ταυτοποιηθούν και να τους παρασχεθεί βοήθεια σε πολλές διαφορετικές, δεόντως εξοπλισμένες τοποθεσίες.	2010	1 665 247
Κοινοτικές δράσεις				
4	Ομοσπονδιακό Υπουργείο Εξωτερικών, Εξωτερικό Εμπόριο και Συνεργασία για την Ανάπτυξη, Βέλγιο	Κέντρο αιτήσεων θεώρησης Σένγκεν στην Κινσάσα Σκοπός του έργου ήταν να δημιουργηθεί το πρώτο πραγματικό κοινό κέντρο αιτήσεων θεώρησης Σένγκεν. Ενώ κάθε συμμετέχον κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για τη διεκπεραίωση από τις υπηρεσίες υποστήριξης, οι διαδικασίες υποβολής αίτησης είναι κεντρικές, παρέχοντας τη δυνατότητα σε πολλά κράτη μέλη να ομαδοποιούν και να μοιράζονται τους πόρους στη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό (ΛΔΚ). Εταίρος του Βελγίου στο έργο ήταν η Πορτογαλία (Υπουργείο Εξωτερικών).	2007	395 349
5	Ομοσπονδιακό Υπουργείο Εξωτερικών, Εξωτερικό Εμπόριο και Συνεργασία για την Ανάπτυξη, Βέλγιο	Οίκος Σένγκεν, Κινσάσα Συνέχιση του έργου «Κέντρο αιτήσεων θεώρησης Σένγκεν στην Κινσάσα» του 2007, δεδομένου ότι το έργο αυτό καθυστέρησε και δεν κατέστη δυνατό να υλοποιηθεί πλήρως στο πλαίσιο του ετήσιου προγράμματος εργασίας του 2007. Στο τέλος του 2013, το Κέντρο εκπροσωπούσε 17 κράτη Σένγκεν.	2009	450 356

	Τελικός δικαιούχος	Ονομασία έργου	Ετήσιο πρόγραμμα εργασίας	Τελικές δαπάνες του EBF σε ευρώ
Ειδικές δράσεις				
6	Υπουργείο Εσωτερικών, Υπηρεσία Δημόσιας Ασφάλειας, Κεντρική Διεύθυνση Μετανάστευσης και Συνοριακής Αστυνομίας, Ιταλία	Εξαμηνιαία μίσθωση οχημάτων προς παράδοση στα ιταλικά νότια θαλάσσια σύνορα (CAR2) Το έργο προέβλεπε τη μίσθωση 137 άρτια εξοπλισμένων οχημάτων προς ενίσχυση των μέσων που διαθέτουν τα αστυνομικά τμήματα στα θαλάσσια σύνορα, προκειμένου να βελτιωθεί η ικανότητα αστυνομικής επιτήρησης στη Νότια Ιταλία. Η αύξηση των διαθέσιμων οχημάτων για περιπολίες στην ακτογραμμή θα επέτρεπε τον εντοπισμό μεταναστών που επιχειρούν να διασχίσουν παράνομα τα σύνορα.	2009	950 688
7	Υπουργείο Εσωτερικών, Υπηρεσία Δημόσιας Ασφάλειας, Κεντρική Διεύθυνση Μετανάστευσης και Συνοριακής Αστυνομίας, Ιταλία	Περιπολίες στα σύνορα (Bor-trol) Προβλεπόταν η αγορά 80 αστυνομικών οχημάτων προς ενίσχυση των μέσων που διαθέτουν τα αστυνομικά τμήματα στα θαλάσσια σύνορα, προκειμένου να βελτιωθεί η ικανότητα αστυνομικής επιτήρησης στη Νότια Ιταλία, ιδίως στη νοτιοδυτική ακτή όπου προέκυψε μια ειδική κατάσταση. Τελικά αγοράστηκαν 43 οχήματα.	2010	560 259

Σύνοψη

I Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 4 της απόφασης για το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων (EBF), το EBF δημιουργήθηκε με σκοπό να αποτελέσει «έναν κοινοτικό μηχανισμό οικονομικής αλληλεγγύης για να υποστηρίξονται τα κράτη μέλη που αναλαμβάνουν, προς όφελος της Κοινότητας, επαχθές και μόνιμο οικονομικό βάρος».

Με δεδομένο το σαφές αυτό σκεπτικό στο οποίο βασίστηκε η δημιουργία του Ταμείου, η αξιολόγηση της ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας του Ταμείου θα πρέπει καταρχάς να αφορά την ικανότητά του να αυξάνει τις δυνατότητες των κρατών μελών, ιδίως εκείνων που επωμίζονται μεγαλύτερο βάρος από άλλα, να ανταποκρίνονται στους ρόλους και στις υποχρεώσεις τους όσον αφορά τη διασφάλιση ομοιόμορφων, αποτελεσματικών και αποδοτικών ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι ο χώρος Σένγκεν διαθέτει ούτως ή άλλως ενωσιακή προστιθέμενη αξία, το EBF ιδρύθηκε με γνώμονα τη βασική λογική της διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν, σύμφωνα με την οποία η προστασία των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ συνιστά υποχρέωση των επιμέρους κρατών μελών. Ως εκ τούτου, η ενίσχυση των ικανοτήτων των εν λόγω κρατών μελών ως προς τον έλεγχο των συνόρων τους, μέσω επενδύσεων του EBF, φαίνεται να αποτελεί τον βέλτιστο τρόπο διασφάλισης της αποτελεσματικής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, ιδίως όσον αφορά την αντιμετώπιση ειδικών μεταναστευτικών πιέσεων.

Ο νομοθέτης αποφάσισε σκόπιμα κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων για την ίδρυση του Ταμείου να μη συμπεριλάβει την αρχή της προσθετικότητας στο άρθρο 8 της απόφασης για το EBF, στο οποίο απαριθμούνται οι αρχές που διέπουν την ενίσχυση, σε αντιδιαστολή με το αρχικά προτεινόμενο κείμενο της Επιτροπής. Ως εκ τούτου, σε αντίθεση με τα διαρθρωτικά ταμεία, η αρχή της προσθετικότητας δεν συμπεριλήφθηκε στον σχεδιασμό του EBF, το οποίο ορίστηκε ότι θα διέπεται από τις αρχές της συμπληρωματικότητας, της συνέπειας και της συμμόρφωσης.

III

Πέραν της προαγωγής της χρηματοδοτικής αλληλεγγύης, η καίριας σημασίας χρηματοδοτική στήριξη μέσω της οποίας τα κράτη μέλη υλοποίησαν έργα πρώτης προτεραιότητας, όπως τα SIS II, VIS και Eurosur, κατέδειξε ότι το Ταμείο διέθετε πραγματική ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία.

Ωστόσο, τα αρχικά προβλήματα ως προς τη θέσπιση δεικτών στο πλαίσιο εθνικών προγραμμάτων και οι ελλείψεις στις ενδιάμεσες αξιολογήσεις δυσχέραναν τη διαμόρφωση ακριβούς εικόνας όσον αφορά τα επιτεύγματα του Ταμείου.

IV

Δεν υπήρχε υποχρέωση ένταξης του προγραμματισμού του EBF σε εθνική στρατηγική για τον έλεγχο των συνόρων και τις θεωρήσεις.

Οι δικαιούχοι του EBF είναι σχεδόν αποκλειστικά εθνικές αρχές που διαθέτουν αποκλειστική αρμοδιότητα στον τομέα· ως εκ τούτου, η επιλογή δικαιούχων του EBF υπήρξε γενικά μια απλή διαδικασία.

Ωστόσο, ορισμένα κράτη μέλη πρέπει να ενισχύσουν τις διαδικασίες τους για τη σύναψη συμβάσεων προκειμένου να συμμορφωθούν πλήρως με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

V

Όσον αφορά την Ισπανία και την Ελλάδα, μπορεί να θεωρηθεί ότι σε ορισμένες πτυχές της διαχείρισης του Ταμείου παρατηρήθηκαν σοβαρές αδυναμίες, ιδίως το χαμηλό ποσοστό εκτέλεσης στην Ελλάδα, αλλά αυτό ίσχυε μόνο για τα πρώτα έτη εκτέλεσης του Ταμείου και οφειλόταν κυρίως στην καθυστέρηση της έγκρισης της νομικής βάσης που διέπει τις ικανότητες του Ταμείου και στις χρονοβόρες διαδικασίες σύναψης συμβάσεων.

Όσον αφορά τη Μάλτα και την Ιταλία, ο καινοτόμος χαρακτήρας του Ταμείου και η απειρία των αρμόδιων αρχών μπορούν να εξηγήσουν σε μεγάλο βαθμό τα ζητήματα που εντοπίστηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

VI α)

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η σύσταση που αφορά τους δείκτες έχει εφαρμοστεί στο πλαίσιο της νομικής βάσης του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας με την καθιέρωση υποχρεωτικών δεικτών για την περίοδο 2014-2020.

Όσο για το δεύτερο ζήτημα, η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και είναι βέβαιη ότι θα ληφθεί υπόψη στην τελική έκθεση αξιολόγησης.

VI β)

Η Επιτροπή αποδέχεται το πρώτο μέρος της σύστασης (ενημέρωση του Frontex σχετικά με την εκτέλεση του EBF) και θεωρεί ότι έχει εφαρμοστεί στο πλαίσιο της νομικής βάσης του κανονισμού για το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας όσον αφορά την περίοδο 2014-2020.

Ωστόσο, η Επιτροπή συμφωνεί μόνο εν μέρει με το ότι τα συγχρηματοδοτούμενα στοιχεία ενεργητικού θα πρέπει να καταγράφονται συστηματικά στον εφεδρικό εξοπλισμό του Frontex. Η καταγραφή και η διάθεση εξοπλισμού στον Frontex διέπονται από τους κανονισμούς για τον Frontex και όχι από τη νομική βάση του Ταμείου. Η Επιτροπή θα προωθήσει κοινά κέντρα αιτήσεων θεώρησης και άλλες μορφές προξενικής συνεργασίας πέραν της ανακαίνισης, της προσαρμογής και/ή του εξοπλισμού των προξενείων.

Στοιχεία που αποκτώνται στο πλαίσιο ειδικών δράσεων των συνιστωσών του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας για τα σύνορα και τις θεωρήσεις και ανταποκρίνονται στις ανάγκες του Frontex θα πρέπει να καταγράφονται στον εφεδρικό εξοπλισμό του Frontex.

VI γ)

Η Επιτροπή διαφωνεί με την εξάρτηση της στήριξης μέσω του TEA από τη χάραξη εθνικής στρατηγικής. Όροι σχετικά με το κερτημένο του Σένγκεν έχουν θεσπιστεί στη νομική βάση για το TEA όσον αφορά τη λειτουργική ενίσχυση.

VI δ)

Η Επιτροπή συμφωνεί με το ότι διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων θα πρέπει να ενισχυθούν σε ορισμένα κράτη μέλη και αντιμετωπίζει ήδη με ιδιαίτερη προσοχή το συγκεκριμένο θέμα.

Εισαγωγή

11

Όσον αφορά τα μεγάλα κράτη μέλη, η Επιτροπή συμφωνεί ότι οι περισσότερες δαπάνες μπορούν να χρηματοδοτούνται σε εθνικό επίπεδο, αλλά αυτό μπορεί να ισχύει σε πολύ μικρότερο βαθμό για τα μικρά κράτη μέλη που λαμβάνουν σχετικά υψηλό κονδύλιο από το EBF, το οποίο μπορεί να έχει τεράστια αποτελέσματα μόχλευσης στην επενδυτική ικανότητα των κρατών μελών στον συγκεκριμένο τομέα.

Το Ταμείο αποτελεί βασικό εργαλείο μέσω του οποίου πραγματοποιείται η χρηματοδοτική αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων του χώρου Σένγκεν.

Παρατηρήσεις

26

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι, παρά τη διαθεσιμότητα αποσπασματικών πληροφοριών προερχόμενων από διάφορες πηγές (τελικές εκθέσεις, εκ των υστέρων αξιολόγηση) μέσω των οποίων είναι δυνατή η μέτρηση ορισμένων αποτελεσμάτων του Ταμείου, δεν κατέστη μέχρι στιγμής δυνατό να μετρηθεί το συνολικό του αποτέλεσμα. Αυτό θα πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο της τελικής εκ των υστέρων αξιολόγησης. Υπήρξαν αδυναμίες σε ορισμένα κράτη μέλη ως προς την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των πρώτων ετήσιων προγραμμάτων, ιδίως έλλειψη δεικτών SMART. Αυτό συνδέεται με τον καινοτόμο χαρακτήρα του Ταμείου και την έλλειψη πείρας των ενδιαφερόμενων αρμόδιων αρχών. Η κατάσταση έχει βελτιωθεί από το 2012.

27

Από τα πέντε έργα που εντοπίστηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο, τρία (έργα 9, 21 και 22) στηρίζουν πλήρως τις προτεραιότητες του EBF και λαμβάνουν στήριξη μόνο για επιλέξιμες δαπάνες. Ειδικότερα, η αγορά σκαφών περιπολίας (έργο 9) από τις ισπανικές αρχές με σκοπό την επιτήρηση των θαλάσσιων εξωτερικών συνόρων ήταν πλήρως επιλέξιμη για στήριξη από το Ταμείο, καθώς τα σκάφη χρησιμοποιήθηκαν στα θαλάσσια εξωτερικά σύνορα. Το γεγονός ότι δεν χρησιμοποιήθηκαν στα πλέον επικίνδυνα εξωτερικά θαλάσσια σύνορα δεν καθιστά την αγορά τους μη επιλέξιμη και συνδέεται με τη διαχείριση των μέσων επιτήρησης από τις ισπανικές αρχές στο πλαίσιο του στόλου.

Η Επιτροπή έχει επίγνωση των προβλημάτων που συνδέονται με το έργο που αναφέρεται στο σημείο 60, και οι μη επιλέξιμες δαπάνες θα αφαιρεθούν από τις επιλέξιμες κατά το κλείσιμο του ετήσιου προγράμματος.

28

Έχει σημειωθεί πραγματική βελτίωση όσον αφορά τη χρήση δεικτών από τα κράτη μέλη μετά τα ετήσια προγράμματα του 2011. Τα αρχικά προβλήματα οφείλονταν σε έλλειψη πείρας και στη δυσκολία των κρατών μελών να ορίσουν μετρήσιμους δείκτες στο στάδιο του προγραμματισμού, παρά την αρχική καθοδήγηση που παρασχέθηκε από την Επιτροπή.

29

Το συνολικό ποσοστό εκτέλεσης του EBF είναι ικανοποιητικό παρά το γεγονός ότι επρόκειτο για νέο Ταμείο. Όσον αφορά την Ελλάδα, τα πρώτα ετήσια προγράμματα εμφανίζουν μάλλον χαμηλό ποσοστό εκτέλεσης, το οποίο οφείλεται στην περιορισμένη διοικητική ικανότητα και στις χρονοβόρες διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων, προβλήματα που αντιμετωπίστηκαν έκτοτε με τη βοήθεια της Επιτροπής ούτως ώστε να αυξηθεί, μεταξύ άλλων, το ποσοστό απορρόφησης των κονδυλίων των ταμείων της ΕΕ, και αναμένεται ότι οι προσπάθειες αυτές θα έχουν θετικά αποτελέσματα όσον αφορά την εκτέλεση από το 2011 και εξής.

30

Το EBF οικοδομήθηκε με γνώμονα τη βασική λογική διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν, στο πλαίσιο της οποίας η προστασία των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ συνιστά υποχρέωση των επιμέρους κρατών μελών. Ως εκ τούτου, η ενίσχυση των ικανοτήτων των εν λόγω κρατών μελών ως προς τον έλεγχο των συνόρων τους, μέσω επενδύσεων από το EBF, φαίνεται να αποτελεί τον βέλτιστο τρόπο διασφάλισης της αποτελεσματικής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, ιδίως όσον αφορά την αντιμετώπιση ειδικών μεταναστευτικών πιέσεων.

Παρότι η δημιουργία πρόσθετων ικανοτήτων μέσω της συνεργασίας των κρατών μελών ενθαρρύνθηκε και έλαβε επίσης στήριξη από το Ταμείο, η συγκεκριμένη πτυχή θεωρήθηκε δευτερεύουσας σημασίας.

31 α)

Ανατρέξτε στις απαντήσεις στα σημεία 32-34. Οι ειδικές προτεραιότητες χρησιμοποιήθηκαν σε μεγάλο βαθμό από τα κράτη μέλη στα προγράμματά τους, ακόμη και από κράτη μέλη που δεν τις χρειαζόνταν για να αυξήσουν τα ποσοστά συγχρηματοδότησής τους (χώρες συνοχής).

31 γ)

Ο μηχανισμός του EBF για την παροχή στήριξης σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης στο πλαίσιο των κοινοτικών δράσεων αποδείχτηκε σε μεγάλο βαθμό αποτελεσματικός δεδομένων των ειδικών καταστάσεων και περιστάσεων υπό τις οποίες ενεργοποιήθηκαν οι παρεμβάσεις έκτακτης ανάγκης. Για την αντιμετώπιση σοβαρών καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και την αποτελεσματική στήριξη έργων σε κράτη μέλη που υφίστανται ιδιαίτερες πιέσεις, όπως η Ιταλία και η Ελλάδα, παρασχέθηκε σχετική χρηματοδότηση, η οποία συνέβαλε και στη βελτίωση της επιτόπιας κατάστασης.

Ωστόσο, η Επιτροπή συμφωνεί με την παρατήρηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με τον σχεδιασμό των ειδικών δράσεων του EBF.

31 δ)

Κατά τα πρώτα έτη εκτέλεσης του Ταμείου, ορισμένα έργα που χρηματοδοτήθηκαν από αυτό θα είχαν χρηματοδοτηθεί ούτως ή άλλως από τα εθνικά ταμεία. Με δεδομένο το γεγονός ότι επρόκειτο για την πρώτη γενιά ταμείων στον συγκεκριμένο τομέα, αυτό ήταν σχεδόν αναπόφευκτο, προκειμένου να μη χαθούν τα κονδύλια των πρώτων ετών. Η επιλεξιμότητα των δαπανών αξιολογείται κατά τον χρόνο του κλεισίματος των προγραμμάτων σύμφωνα με τις αρχές της επιμερισμένης διαχείρισης (όχι στο στάδιο του προγραμματισμού). Επιπλέον, η Επιτροπή διενεργεί ελέγχους που οδηγούν σε δημοσιονομικές διορθώσεις κατά περίπτωση.

32

Στις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές του EBF που εγκρίθηκαν από την Επιτροπή θεσπίζεται πλαίσιο που διασφαλίζει ότι ο προγραμματισμός και η ακόλουθη εκτέλεση του Ταμείου συνάδουν με τις συναφείς πολιτικές της ΕΕ και έχουν ως γνώμονα τις πέντε προτεραιότητες του Ταμείου.

Παρότι οι ειδικές προτεραιότητες δεν παρείχαν πρόσθετα χρηματοδοτικά κίνητρα για τις χώρες συνοχής, όπως η Μάλτα και η Ισπανία, τα κράτη μέλη έκαναν ευρεία χρήση των ειδικών προτεραιοτήτων στον προγραμματισμό τους, με αποτέλεσμα να προγραμματιστούν σχεδόν 720 εκατομμύρια ευρώ που αντιστοιχούσαν σε ποσοστό 45 % των συνολικών κονδυλίων του EBF για την περίοδο 2007-2013 για όλα τα κράτη μέλη.

33

Ορισμένα στοιχεία/απαιτήσεις των ειδικών προτεραιοτήτων επιδέχονται ερμηνεία· ωστόσο, για τις περισσότερες από τις ειδικές προτεραιότητες (9 από τις 12) οι απαιτήσεις ήταν σαφείς και η αποτελεσματική εφαρμογή τους από τα κράτη μέλη κατέστη εφικτή κατά τη διαδικασία προγραμματισμού.

Όσον αφορά την εκ νέου εστίαση του προγραμματισμού του EBF σε ορισμένες βασικές στρατηγικές προτεραιότητες (VIS, SIS II, Eurosur, προξενική συνεργασία, εξοπλισμός αιχμής), παρότι εκκρεμεί η ανάλυση των σχετικών εκθέσεων, η επιτυχημένη δρομολόγηση των VIS, SIS II και Eurosur σε όλα τα κράτη μέλη κατέδειξε τη συμβολή του EBF στον τομέα αυτό.

34

Σύμφωνα με την απάντηση στο σημείο 32, η Επιτροπή παρακολούθη τον βαθμό στον οποίο εφαρμόζονται οι ειδικές προτεραιότητες, επανεξετάζοντας τις συγκεκριμένες δραστηριότητες που χρηματοδοτούνται δυνάμει των ειδικών προτεραιοτήτων στο πλαίσιο των γενικών εργασιών που εκτελούνται σχετικά με τη δέσμη μέτρων κλεισίματος των επιμέρους ετήσιων προγραμμάτων, καθώς και των γενικών δραστηριοτήτων παρακολούθησης που εκτελούνται από την Επιτροπή όσον αφορά τα εθνικά προγράμματα (συμπεριλαμβανομένων των αποστολών παρακολούθησης).

Πλαίσιο 1

Σύμφωνα με τις απαντήσεις της στα σημεία 33-34, η Επιτροπή παρακολούθησε τη χρήση των ειδικών προτεραιοτήτων στο πλαίσιο της παρακολούθησης των ετήσιων προγραμμάτων που υλοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη στα στάδια της ανάλυσης των σχεδίων των προγραμμάτων και κατά τη διάρκεια της υλοποίησης, καθώς και κατά το κλείσιμο.

Η επιτυχημένη δρομολόγηση των VIS και SIS II σε όλα τα κράτη μέλη καταδεικνύει τον καίριο ρόλο του Ταμείου όσον αφορά την επίτευξη των δύο αυτών μεγάλης κλίμακας έργων ΤΠ. Παρά τις δύσκολες συνθήκες υπό τις οποίες αναπτύχθηκαν και δρομολογήθηκαν και τα δύο συστήματα, η ευελιξία που παρείχε το EBF (ιδίως μέσω των αναθεωρήσεων) κατέστησε δυνατή την ομαλή χρηματοδότηση των SIS II και VIS.

36

Οι πρωτοβουλίες των κρατών μελών παρέμειναν περιορισμένες και τα κράτη μέλη προτίμησαν να χρηματοδοτήσουν ανακαινίσεις και αναβάθμιση των σχετικών με τις θεωρήσεις τμημάτων στο πλαίσιο των ετήσιων προγραμμάτων τους προκειμένου να συμμορφωθούν με τις απαιτήσεις του κώδικα θεωρήσεων και του κανονισμού για το VIS, στοιχεία που έχουν επίσης καίρια σημασία για τη διασφάλιση της κατάλληλης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων.

Οι λόγοι για τους οποίους το Ταμείο είχε περιορισμένο αντίκτυπο στην ανάπτυξη έργων προξενικής συνεργασίας έχουν αναλυθεί και έχουν αντληθεί διδάγματα για την επόμενη περίοδο προγραμματισμού. Ειδικότερα, το πεδίο εφαρμογής της προξενικής συνεργασίας επεκτάθηκε σε άλλες μορφές προξενικής συνεργασίας πέραν των κοινών κέντρων αιτήσεων θεώρησης, όπως προβλέπεται από τον κώδικα θεωρήσεων (συστέγαση, εκπροσώπηση, εξωτερική ανάθεση), παρέχοντας περισσότερες δυνατότητες στα κράτη μέλη. Αυτό αντικατοπτρίζεται σήμερα στη νομική βάση του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας (σύνορα και θεωρήσεις — ειδικές δράσεις) για την περίοδο 2014-2020.

37

Το EBF δεν δημιουργήθηκε για να παρέχει απευθείας στήριξη στις «επιχειρήσεις που συντονίζονται από τον Frontex», αλλά για να στηρίζει τις προσπάθειες των κρατών μελών όσον αφορά τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ιδίως εκείνων που είναι περισσότερο εκτεθειμένα σε μεταναστευτικές πιέσεις. Οι κοινές επιχειρήσεις χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό του ίδιου του Frontex. Εντούτοις, η Επιτροπή πρότεινε την ειδική προτεραιότητα 3(1) με σκοπό την αύξηση της ικανότητας των κρατών μελών να συμμετέχουν και/ή να συμβάλλουν στην επιχειρησιακή συνεργασία υπό τον συντονισμό του Frontex. Σχεδόν 30 εκατομμύρια ευρώ δεσμεύτηκαν στο πλαίσιο των ετήσιων προγραμμάτων των κρατών μελών για την περίοδο 2007-2013 (ποσοστό σχεδόν 2 % του συνολικού κονδυλίου του EBF για τα κράτη μέλη) γι' αυτή την ειδική προτεραιότητα.

38

Δεν προορίζεται το σύνολο του εξοπλισμού που προμηθεύονται τα κράτη μέλη με τη στήριξη του EBF για συστηματική χρήση από τον Frontex για τις κοινές επιχειρήσεις του. Επιπλέον, η καταγραφή στον εφεδρικό εξοπλισμό του Frontex και η διάθεση του εξοπλισμού ρυθμίζονται από τους ιδρυτικούς κανονισμούς του Frontex, συνεπώς ζητήματα που αφορούν τη διάθεση τεχνικών μέσων μπορούν να επιλυθούν μόνο στο πλαίσιο του κανονισμού για τον Frontex.

Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο οι νομοθέτες δεν συμπεριέλαβαν τον εν λόγω όρο στην απόφαση για το EBF. Η υποχρέωση καταγραφής στον εφεδρικό εξοπλισμό του Frontex έχει μεν θεσπιστεί στις συλλογές του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας για τα σύνορα και τις θεωρήσεις για την περίοδο 2014-2020, αλλά μόνο για εξοπλισμό που έχει αγοραστεί μέσω χρηματοδότησης που είχε δεσμευτεί ειδικά για εξοπλισμό απαραίτητο για κοινές επιχειρήσεις του Frontex, πρακτική που αποτελεί τον καλύτερο τρόπο να επιτευχθεί ισορροπία μεταξύ της επιβολής υποχρεώσεων στα κράτη μέλη και της παροχής στον Frontex κατάλληλου εξοπλισμού για τις κοινές επιχειρήσεις του.

39

Σύμφωνα με το άρθρο 53, παράγραφος 3, της απόφασης για το EBF, η Επιτροπή ανακοινώνει στον Οργανισμό όλες τις εγκεκριμένες τελικές εκθέσεις σχετικά με την εφαρμογή των ετήσιων προγραμμάτων. Οι πληροφορίες διαβιβάστηκαν στον Frontex με καθυστέρηση, λαμβάνοντας υπόψη ότι το μεγαλύτερο μέρος των ετήσιων προγραμμάτων που συνδέονταν με την περίοδο 2007-2010 έκλεισαν κατά το διάστημα 2012-2013.

Ωστόσο, αυτό δεν περιορίσει την ικανότητα προγραμματισμού και την επιχειρησιακή ικανότητα του Frontex δεδομένου ότι ο ετήσιος επιχειρησιακός προγραμματισμός του βασίζεται σε πληροφορίες των κρατών μελών που ανταλλάσσονται στο πλαίσιο διμερών ετήσιων συνομιλιών και, όσον αφορά τη διάθεση τεχνικών στοιχείων, βασίζεται στις πληροφορίες που προέρχονται από τον εφεδρικό τεχνικό εξοπλισμό του Frontex.

40

Προκειμένου να ενταθούν οι προσπάθειες ανταλλαγής πληροφοριών με τον Frontex, το 2014 δημιουργήθηκε από την Επιτροπή η ηλεκτρονική πλατφόρμα CIRCABC με σκοπό την οργάνωση και διαβίβαση των απαραίτητων πληροφοριών και τη δημιουργία μόνιμου αποθετηρίου των εγγράφων του EBF που μπορεί να χρησιμοποιηθεί με ευκολία από διάφορες υπηρεσίες/μονάδες στο εσωτερικό του Frontex.

Η πλατφόρμα αυτή θα διασφαλίσει πλήρη προσβασιμότητα στις τελικές εκθέσεις του EBF και σε άλλες συναφείς πληροφορίες σχετικά με τη χρηματοδότηση μέσω του EBF, κυρίως όσον αφορά τα ετήσια προγράμματα του EBF που βρίσκονται υπό εξέλιξη, έργα χρηματοδοτούμενα από τις κοινοτικές δράσεις και τις ειδικές δράσεις στο πλαίσιο του EBF.

Πέραν της διάθεσης των εγγράφων του EBF, η Επιτροπή προσφέρθηκε επίσης να παρέχει περισσότερο στοχευμένες πληροφορίες και, συγκεκριμένα, δελτία χώρας για τα ετήσια προγράμματα του EBF κατά την περίοδο 2007-2013 ανά κράτος μέλος. Επιπλέον, θα μπορούσαν επίσης να παρέχονται ορισμένα θεματικά δελτία (π.χ. σχετικά με κύκλους κατάρτισης, την Eurosur), εφόσον κρίνεται αναγκαίο.

Πληροφορίες θα παρέχονται από την Επιτροπή στον Frontex σχετικά με μέτρα που λαμβάνουν χρηματοδότηση μέσω επιμερισμένης και κεντρικής διαχείρισης. Για την αποτελεσματική ανταλλαγή πληροφοριών θα πρέπει επίσης ο Frontex να παρέχει πληροφορίες στην Επιτροπή σχετικά με τις ετήσιες διμερείς και λοιπές συνομιλίες του με τα κράτη μέλη, και η Επιτροπή έχει υποβάλει σχετικό αίτημα σε αρκετές περιπτώσεις.

41

Κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για τη νομική βάση συμπεριλήφθηκαν ειδικές δράσεις, οι οποίες δεν συμπεριλαμβάνονταν στην αρχική πρόταση της Επιτροπής. Βάσει της πείρας που έχει αποκομιστεί, το νομικό πλαίσιο για την υλοποίηση των ειδικών δράσεων παρουσιάζει αρκετές ελλείψεις που έχουν αποδεδειγμένα δυσμενείς επιπτώσεις στην ομαλή υλοποίησή τους και οι οποίες συνίστανται στην ίδια την επαχθή διαδικασία που οδηγεί στον καθορισμό των γεωγραφικών περιοχών τις οποίες αφορούν οι ειδικές δράσεις (με το πρόβλημα των ταχέως μεταβαλλόμενων κινδύνων που δεν μπορούν να ληφθούν άμεσα υπόψη) και στην πολύ σύντομη περίοδο υλοποίησης.

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή συμφωνεί ότι οι ειδικές δράσεις δεν σχεδιάστηκαν ορθώς εξαρχής.

Η χρήση κοινοτικών δράσεων για τη χρηματοδότηση των δράσεων έκτακτης ανάγκης και η δυνατότητα αναθεώρησης των ετήσιων προγραμμάτων για την αντιμετώπιση επειγουσών καταστάσεων έχουν αξιοποιηθεί στο έπακρο στην περίπτωση ορισμένων κρατών μελών που αντιμετωπίζουν υψηλές μεταναστευτικές πιέσεις. Από άποψη ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας, αυτό δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο κριτικής, καθώς οι δράσεις που χρηματοδοτήθηκαν υλοποιήθηκαν προς όφελος ολόκληρου του χώρου Σένγκεν σε τμήματα των εξωτερικών συνόρων το επίπεδο ασφάλειας των οποίων διακυβευόταν λόγω υψηλών μεταναστευτικών πιέσεων. Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι τα κράτη μέλη που επηρεάστηκαν εμμέσως από τη μεταναστευτική κρίση τάχθηκαν ομοίως υπέρ της χορήγησης πρόσθετων πόρων μέσω της χρηματοδότησης έκτακτης ανάγκης προκειμένου να παρασχεθεί βοήθεια σε κράτη μέλη που βρίσκονται «στην πρώτη γραμμή», όπως η Ιταλία ή η Ελλάδα.

42

Παρόλο που το νομικό πλαίσιο για δράσεις έκτακτης ανάγκης στο πλαίσιο κοινοτικών δράσεων δεν ήταν ιδανικό, η χρηματοδότηση των δράσεων στο πλαίσιο του εν λόγω μηχανισμού υπήρξε πάντοτε νόμιμη και ανταποκρινόταν σε επείγουσες καταστάσεις / καταστάσεις κρίσης. Τα διδάγματα που αντλήθηκαν από την περίοδο 2007-2013 εφαρμόστηκαν κατά την περίοδο εκτέλεσης του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας 2014-2020.

Η απουσία ορισμένων πληροφοριών από την αίτηση επιχορήγησης δεν σημαίνει αυτομάτως ότι η δράση έτυχε κακής διαχείρισης. Αυτό πρέπει να αξιολογηθεί υπό το πρίσμα του απρόβλεπτου πλαισίου εντός του οποίου γίνεται η διαχείριση αυτών των δράσεων, το οποίο τις διαφοροποιεί από μια συνήθη κοινοτική δράση, ιδίως όσον αφορά τις λεπτομερείς πληροφορίες που πρέπει να παρέχονται εκ των προτέρων σχετικά με τα αναμενόμενα αποτελέσματα της χρηματοδοτούμενης δράσης.

Πλαίσιο 4 — Περίπτωση 1

Η χρηματοδότηση των τελικών σταδίων ανάπτυξης του SIS II για ορισμένες χώρες συνιστούσε κατάσταση έκτακτης ανάγκης, διότι τυχόν αδυναμία ή καθυστέρηση από μέρους ενός κράτους μέλους όσον αφορά την ολοκλήρωση των δοκιμών του SIS II που είχε προγραμματιστεί για το δεύτερο εξάμηνο του 2011 θα είχε ως αποτέλεσμα καθυστέρηση για το σύνολο του έργου.

Αντίστοιχα, η παροχή χρηματοδοτικής στήριξης στα κράτη μέλη των οποίων η δυνατότητα ολοκλήρωσης των δοκιμών το 2011 εξαρτιόταν από αυτήν αποτελούσε δράση έκτακτης ανάγκης κατά την έννοια του άρθρου 7, στοιχείο γ), της νομικής βάσης του EBF.

Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η Επιτροπή κατέβαλε σημαντικές προσπάθειες το 2011 ώστε να μετριαστεί ο κίνδυνος να σημειωθούν καθυστερήσεις από τα κράτη μέλη κατά την τήρηση του χρονοδιαγράμματος του SIS II λόγω έλλειψης χρηματοδοτικών πόρων για την ολοκλήρωση της ανάπτυξης και των δοκιμών των εθνικών συνιστωσών του SIS II. Η Επιτροπή κάλεσε τις εθνικές αρχές να δώσουν υψηλότερη προτεραιότητα στο SIS II στο πλαίσιο των υφιστάμενων εθνικών κονδυλίων τους από το EBF. Επίσης, δρομολόγησε πρόσκληση υποβολής προτάσεων για δράσεις έκτακτης ανάγκης στο πλαίσιο των κοινοτικών δράσεων του EBF παρέχοντας επιπλέον 7,5 εκατομμύρια ευρώ στα οκτώ κράτη μέλη που αντιμετώπιζαν μεγαλύτερη ανάγκη για πρόσθετους πόρους (χώρες με πολύ χαμηλά κονδύλια από το EBF και/ή των οποίων οι πόροι μέσω του EBF απορροφήθηκαν από άλλες βασικές προτεραιότητες στον τομέα των εξωτερικών συνόρων).

Πλαίσιο 4 — Περίπτωση 2

Σκοπός του έργου ήταν η διασφάλιση της μεταφοράς αεροπορικώς, διά ξηράς ή διά θαλάσσης των μεταναστών που έφτασαν στις ακτές της νότιας Ιταλίας το καλοκαίρι του 2011. Κατά την περίοδο υποβολής του έργου Shifts, οι συνέπειες της κρίσιμης κατάστασης σε χώρες όπως η Λιβύη εξακολουθούσαν να είναι απρόβλεπτες, κάτι το οποίο καθιστούσε αδύνατη τη διαμόρφωση καθαρής εικόνας σχετικά με τις μελλοντικές εξελίξεις αναφορικά με τον ακριβή αριθμό των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο που αναμενόταν στην Ιταλία. Επιπλέον, ήταν αδύνατο να προβλεφθούν ο αριθμός των επιπλέον θέσεων που θα καθίσταντο διαθέσιμες στις εγκαταστάσεις υποδοχής στην ενδοχώρα, ο τόπος εγκατάστασης και ο αριθμός των μεταναστών σε αυτές. Η επίτευξη προόδου για αυτό το είδος δράσης έκτακτης ανάγκης θα μπορούσε να υπολογιστεί μόνον εκ των υστέρων λόγω της δυσκολίας καθορισμού δεικτών εξαιτίας του απρόβλεπτου χαρακτήρα των συμβάντων και του δυσχερούς επιχειρησιακού περιβάλλοντος. Το άλλο έργο που υποβλήθηκε σε έλεγχο αφορά την αγορά οχημάτων για σκοπούς πραγματοποίησης περιπολιών. Η μεταφορά των μεταναστών αποτελούσε δευτερεύοντα στόχο. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ότι, αντίθετα με το έργο Shifts, ο αριθμός των μεταναστών που μεταφέρθηκαν δεν αποτελούσε συναφή δείκτη για την αξιολόγηση της δράσης.

43

Διδάγματα αντλήθηκαν από τα προβλήματα που προέκυψαν κατά την υλοποίηση ειδικών δράσεων και ο εν λόγω μηχανισμός δεν θα ισχύει πλέον στο Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας για την περίοδο 2014-2020.

Ορισμένες δράσεις κατά τη διάρκεια της περιόδου 2008-2010 υλοποιήθηκαν εκτός των παραμεθόριων περιοχών που προσδιορίζονταν στις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων. Ωστόσο, για την πρώτη, η απόκλιση ζητήθηκε ρητά από τον δικαιούχο και η Επιτροπή την αποδέχτηκε, διότι συνδεόταν άμεσα με μέτρα για την αντιμετώπιση της κατάστασης στις σχετικές παραμεθόριες περιοχές (βλέπε κατωτέρω την επεξήγηση για το πλαίσιο 5). Για τη δεύτερη, όπως επισημάνθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο (πλαίσιο 5, τρίτη παράγραφος), η Επιτροπή έλαβε τα αναγκαία μέτρα για την ανάκτηση του κόστους των οχημάτων που χρησιμοποιήθηκαν εκτός των παραμεθόριων περιοχών που ήταν επιλέξιμες στο πλαίσιο της εν λόγω πρόσκλησης υποβολής προτάσεων.

Πλαίσιο 5 — Ειδικές δράσεις 2009

Παρότι η πρόσκληση υποβολής προτάσεων για ειδικές δράσεις το 2009 περιόριζε το εδαφικό πεδίο εφαρμογής στα θαλάσσια σύνορα της Ιταλίας, κατά τη διάρκεια υλοποίησης του έργου ο δικαιούχος υπέβαλε επίσημη αίτηση για γεωγραφική επέκτασή του σε περιοχές που πλήττονταν έμμεσα από τις έκτακτες μεταναστευτικές πιέσεις που προκλήθηκαν εξαιτίας της Αραβικής Άνοιξης, ιδίως περιοχές με κέντρα εξακρίβωσης της ταυτότητας και απέλασης (Centres for Identification and Expulsion, CIE), όπου μεταφέρονταν οι μετανάστες. Το εν λόγω έργο κάλυπτε την περίοδο Μαρτίου-Αυγούστου 2011, κατά τη διάρκεια της οποίας οι εκροές μεταναστών από την Τυνησία, ύστερα από τις εξεγέρσεις στην Τυνησία και τη Λιβύη, κορυφώθηκαν. Στην αίτησή τους για τροποποίηση, οι ιταλικές αρχές αναφέρθηκαν συγκεκριμένα στην ανάγκη μείωσης της επιβάρυνσης στις περιοχές του Νότου (περίπου 40 000 μετανάστες έφτασαν στα ιταλικά σύνορα) μεταφέροντας τους μετανάστες σε άλλα κέντρα υποδοχής σε ολόκληρη την εθνική επικράτεια και διασφαλίζοντας επαρκή ασφάλεια στην περίμετρο των κέντρων αυτών με αυξημένη παρουσία οχημάτων. Σε ένα πλαίσιο μαζικών αφίξεων στην επιλεγμένη περιοχή που αναφερόταν στην πρόσκληση υποβολής προτάσεων, είχε καίρια σημασία να μεταφέρονται οι μετανάστες σε τόπους όπου θα μπορούσαν να υποβληθούν σε δέουσα διαλογή με σκοπό τη μείωση της πίεσης που υφίστανται οι υποδομές που βρίσκονται στις επιλέξιμες περιοχές. Κατά συνέπεια, αυτή η επέκταση που χορηγήθηκε από την Επιτροπή εξακολουθούσε να συνάδει με τους σκοπούς των ταμείων χωρίς να αποκλίνει από τη γεωγραφική εστίαση που αναφερόταν στη συγκεκριμένη πρόσκληση υποβολής προτάσεων, δεδομένου ότι η κατάσταση στις εν λόγω περιοχές αποτελούσε συνάρτηση των δράσεων που θα αναλαμβάνονταν σε άλλες περιοχές. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή εξέτασε με συνέπεια επιλέξιμες και αποδεκτές δαπάνες σχετικές με περιοχές πέραν των νότιων θαλάσσιων συνόρων κατόπιν αξιολόγησης των τελικών δηλώσεων δαπάνης.

Πλαίσιο 5 — Ειδικές δράσεις 2010

Στο πλαίσιο του εν λόγω έργου, η χρηματοδότηση οχημάτων που χρησιμοποιήθηκαν πέραν των περιοχών που προσδιορίζονταν στην έκθεση ανάλυσης κινδύνου του Frontex δεν δικαιολογούνταν. Κατά συνέπεια, το κόστος των οχημάτων που χρησιμοποιήθηκαν εκτός των επιλέξιμων περιοχών απορρίφθηκε από την Επιτροπή.

45

Όσον αφορά τα ετήσια προγράμματα για το 2007 και το 2008, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η καθυστερημένη έκδοση της νομικής βάσης του EBF και, κατά συνέπεια, η καθυστερημένη έγκριση των πολυετών προγραμμάτων του EBF και των ετήσιων προγραμμάτων του για το 2007 και το 2008 δεν άφησαν άλλη επιλογή σε πολλά κράτη μέλη πέραν της ένταξης δράσεων που είχαν ήδη αποφασιστεί στα πρώτα ετήσια προγράμματα. Σε περίπτωση σοβαρών ελλείψεων κατά την υλοποίηση των πρώτων ετήσιων προγραμμάτων, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη θα είχαν δεχθεί κριτική για τη μη αξιοποίηση των ευκαιριών που παρείχε το Ταμείο και αυτό θα είχε επιπτώσεις για τη φήμη του Ταμείου και θα είχε θέσει σε κίνδυνο τη δρομολόγησή του. Επιπλέον, εάν τα κράτη μέλη περίμεναν έως ότου δρομολογηθεί η διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων που είναι αναγκαία για την αγορά εξοπλισμού, τα κεφάλαια που ήταν διαθέσιμα στο πλαίσιο των ετήσιων προγραμμάτων για το 2007 και το 2008 θα είχαν χαθεί, όπως συνέβη κυρίως στην περίπτωση της Ελλάδας.

46

Οι εθνικές αρχές δαπανούν συνήθως τους πόρους τους σε συναφή έργα αυτού του πολύ ευαίσθητου τομέα, τα οποία έχουν συνεπώς ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία, καθώς οι εν λόγω επενδύσεις εξυπηρετούν τα συμφέροντα των κρατών μελών που συμμετέχουν στον χώρο Σένγκεν.

Η φύση των δαπανών που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο δεν περιορίζει απαραίτητα την προστιθέμενη αξία των συναφών έργων. Οι δράσεις που χρηματοδοτήθηκαν στην Ελλάδα και την Ιταλία συνίσταντο σε παροχή βοήθειας για την ανάπτυξη πρόσθετων ικανοτήτων επιτήρησης και όχι στη χρηματοδότηση δαπανών που θα είχαν προκύψει κανονικά και όχι σε ένα πλαίσιο κρίσης ή έκτακτης ανάγκης.

Το EBF κατά τα πρώτα έτη εκτέλεσής του επικεντρώθηκε στον μακροπρόθεσμο στόχο της ανάπτυξης ικανοτήτων στα κράτη μέλη (2007-2010). Αργότερα, χρειάστηκε να προσαρμοστεί στην πίεση που ασκήθηκε από το πλαίσιο έκτακτης ανάγκης λόγω της πολιτικής αστάθειας στην περιοχή της νότιας Μεσογείου, και να ανταποκριθεί με αποτελεσματικό τρόπο ενισχύοντας την επιχειρησιακή διάσταση του Ταμείου. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή αποφάσισε να παράσχει στήριξη σε ορισμένα έργα που στόχευαν στην ενίσχυση των ικανοτήτων επιτήρησης που συνδέονταν με τις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης στην Ιταλία και την Ελλάδα.

Εν προκειμένω, η Επιτροπή θεωρεί ότι η ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία του Ταμείου έγκειται επίσης στην παροχή ενίσχυσης στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν καταστάσεις κρίσης λόγω αύξησης των μεταναστευτικών πιέσεων.

47

Το γεγονός ότι ορισμένες μη επιλέξιμες δαπάνες δεν εντοπίζονται από τα εθνικά συστήματα διαχείρισης και ελέγχου δεν σημαίνει απαραίτητα ότι καταβάλλονται από το εθνικό ταμείο. Στις περιπτώσεις που η Επιτροπή εντοπίζει ελλείψεις στα εθνικά συστήματα διαχείρισης και ελέγχου, μπορούν να εφαρμόζονται δημοσιονομικές διορθώσεις.

Πλαίσιο 6 — Έλλειψη εκτίμησης αναγκών και μη επιλέξιμες δαπάνες

Η αγορά 355 οχημάτων ήταν απολύτως δικαιολογημένη λόγω της τεράστιας ροής μεταναστών που επιχειρήσαν να εισέλθουν στην ιταλική επικράτεια έπειτα από την Αραβική Άνοιξη το 2011 (εντοπίστηκαν 62 692 άτομα έναντι 9 573 το 2009 και 4 406 το 2010). Τα οχήματα αυτά ήταν απαραίτητα όχι μόνο για την παρακολούθηση της ακτογραμμής αλλά και για την αποφυγή δευτερογενών μεταναστευτικών κινήσεων από τις παράκτιες περιοχές προς περιοχές της ενδοχώρας, καθώς και για την ολοκλήρωση όλων των αποστολών που συνδέονταν με τη μεταφορά των συλληφθέντων υπηκόων τρίτων χωρών προς κέντρα κράτησης, δικαστήρια κ.λπ. Είναι προφανές ότι αυτές οι αποστολές συνεπάγονταν χρήση των οχημάτων που δεν περιοριζόταν αυστηρά στα εξωτερικά σύνορα, η οποία ωστόσο ήταν απολύτως δικαιολογημένη, δεδομένου του πλαισίου έκτακτης ανάγκης όπου η σύλληψη παράτυπων μεταναστών που έχουν μόλις διαβεί τα εξωτερικά σύνορα δεν αποτελεί θέμα συνήθους επιβολής του νόμου αλλά συνοριακής και μεταναστευτικής διαχείρισης.

Με δεδομένη την απολύτως απρόβλεπτη φύση της «Αραβικής Άνοιξης», ήταν αδύνατη η εκτίμηση των αναγκών από τις ιταλικές αρχές όσον αφορά τον επαρκή αριθμό οχημάτων που απαιτούνταν για την αντιμετώπιση της αιφνίδιας ροής παράτυπων μεταναστών το 2011.

48

Λόγω του χρονικού περιορισμού για την έγκριση των προγραμμάτων, ορισμένα εξ αυτών δεν διαθέτουν δείκτες SMART. Η χάραξη εθνικών στρατηγικών δεν αποτελούσε νομική υποχρέωση επιβαλλόμενη από το EBF στα κράτη μέλη προκειμένου να λάβουν στήριξη από το Ταμείο. Στην περίπτωση ενός κράτους μέλους, η επιλογή δικαιούχων θα μπορούσε να έχει τεκμηριωθεί καλύτερα, αλλά αυτό δεν επηρέασε την αποτελεσματικότητα του Ταμείου. Η Επιτροπή έχει επίγνωση του κινδύνου που συνδέεται με τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων και εφαρμόζει δημοσιονομικές διορθώσεις, όπου απαιτείται.

49

Οι υποχρεώσεις/απαιτήσεις που περιγράφηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν περιλαμβάνονται στη νομική βάση του EBF. Η τρίτη έκδοση του καταλόγου Σένγκεν δεν αποτελεί δεσμευτικό μέσο ώστε να συνεπάγεται την επιβολή στα κράτη μέλη της υποχρέωσης να διαθέτουν εθνική στρατηγική για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων προκειμένου να λάβουν στήριξη από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων.

50

Τα κράτη μέλη είναι αρμόδια για την προετοιμασία του πολυετούς προγράμματος και των ετήσιων προγραμμάτων τους. Τα πολυετή προγράμματα περιλάμβαναν τρία μέρη (κατάσταση στο κράτος μέλος, ανάλυση των απαιτήσεων και στρατηγική για την επίτευξη των στόχων) που στις περισσότερες περιπτώσεις παρείχαν τη δυνατότητα στην Επιτροπή να κατανοήσει την κατάσταση, τις απαιτήσεις και τη στρατηγική των κρατών μελών, ακόμα και αν η ποιότητα ποίκιλλε μεταξύ των χωρών. Πρέπει να σημειωθεί ότι το κοινό υπόδειγμα ολοκληρωμένης ανάλυσης κινδύνου (Common Integrated Risk Analysis Model, CIRAM) καταρτίστηκε από τον Frontex τα τελευταία έτη και δεν ήταν διαθέσιμο κατά τον χρόνο προετοιμασίας των πολυετών προγραμμάτων. Επιπλέον, δεδομένου ότι η κατάσταση όσον αφορά τη διαχείριση των συνόρων μπορεί να αλλάξει με την πάροδο του χρόνου λόγω αλλαγής των δρομολογίων παράτυπης μετανάστευσης, η προσέγγιση πρέπει να προσαρμόζεται στην πραγματικότητα, κάτι που εξηγεί την αναθεώρηση των πολυετών και ετήσιων προγραμμάτων, δεδομένου ότι ανέκυψαν νέες ανάγκες και μεταβλήθηκαν οι προτεραιότητες κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού. Κατά την έγκριση των ετήσιων προγραμμάτων, η Επιτροπή ελέγχει πάντα τη συμπληρωματικότητα με άλλες υπηρεσίες που διαχειρίζονται τα Ταμεία της ΕΕ και δεν προέκυψαν σημαντικά προβλήματα συμπληρωματικότητας.

51

Η ΓΔ Εσωτερικών Υποθέσεων συμβουλευόταν συστηματικά άλλες υπηρεσίες της Επιτροπής σχετικά με το περιεχόμενο των ετήσιων προγραμμάτων, μετριάζοντας έτσι τον κίνδυνο στόχευσης παρόμοιων δράσεων. **Η Επιτροπή δεν γνωρίζει περιπτώσεις τυχόν διπλής χρηματοδότησης του ίδιου έργου από δύο χρηματοδοτικά μέσα της ΕΕ.**

53

Για την προετοιμασία των πρώτων ετήσιων προγραμμάτων, οι περισσότερες αρμόδιες αρχές δεν διέθεταν πείρα στη διαχείριση των ταμείων της ΕΕ. Το καθήκον των αρμόδιων αρχών να απαιτούν από τους δικαιούχους να δεσμεύονται για την επίτευξη μετρήσιμων στόχων αποδείχτηκε δύσκολο σε ένα πεδίο δραστηριότητας όπου η λογοδοσία ενδέχεται να μην είναι τόσο αναπτυγμένη όσο σε άλλους τομείς, για λόγους προστασίας / δημόσιας ασφάλειας.

54

Παρόλο που η Επιτροπή επέμεινε στην ανάγκη να οριστούν από τα κράτη μέλη μετρήσιμοι δείκτες (τουλάχιστον δείκτες εισροών), δεν εμπόδισε την έγκριση των πρώτων ετήσιων προγραμμάτων λόγω του ότι ορισμένες δράσεις δεν συνοδεύονταν από μετρήσιμους δείκτες, διότι κάτι τέτοιο θα ήταν δυσανάλογο και, ούτως ή άλλως, δεν θα είχε ως αποτέλεσμα την ουσιαστική βελτίωση των δεικτών για τα πρώτα ετήσια προγράμματα (2007 και 2008) τα οποία εγκρίθηκαν από κοινού. Εντούτοις, κατά τη διάρκεια της έγκρισης των ετήσιων προγραμμάτων, παρατηρήθηκε πρόοδος ως προς τους δείκτες που εισήγαγαν τα κράτη μέλη αρχικά γενομένης από το 2012. Για παράδειγμα, τα αρχικά ετήσια προγράμματα της Ισπανίας περιείχαν πολύ λίγους ποσοτικά προσδιορισμένους δείκτες, ενώ από τα ετήσια προγράμματα του 2012 και του 2013 πολλοί δείκτες αποτελεσμάτων και αντίκτυπου προσδιορίστηκαν ποσοτικά, καταδεικνύοντας μετρήσιμους στόχους.

55

Για την επόμενη περίοδο προγραμματισμού, τα κράτη μέλη θα πρέπει να υποβάλλουν υποχρεωτικά στοιχεία για τους κοινούς δείκτες. Επιπλέον, ειδικοί ανά πρόγραμμα δείκτες θα καθορίζονται σύμφωνα με τα επίμμερους χαρακτηριστικά των εθνικών προγραμμάτων. Η διαχείριση της υποβολής στοιχείων σχετικά με τους δείκτες θα πραγματοποιείται μέσω συστήματος ΤΠ το οποίο θα αναπτυχθεί από την Επιτροπή.

56

Τα ετήσια προγράμματα αποτέλεσαν δυσανάλογη διοικητική επιβάρυνση για τα κράτη μέλη και την Επιτροπή κατά την περίοδο 2007-2013. Ωστόσο, επελέγησαν σκοπίμως από την Επιτροπή διότι αφενός μπορούν να ανταποκριθούν άμεσα σε μεταβαλλόμενες καταστάσεις στα εξωτερικά σύνορα και αφετέρου παρέχουν τη δυνατότητα για καλύτερο έλεγχο της επιλεξιμότητας των δράσεων λαμβάνοντας υπόψη τον καινοτόμο χαρακτήρα του Ταμείου και την απειρία των αρμόδιων αρχών ως εγγενείς κινδύνους.

57

Η πείρα που απέκτησαν τα κράτη μέλη κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013 πολυετούς διαχείρισης σε ένα πλαίσιο πολετούς διαχείρισης των προγραμμάτων για την περίοδο 2014-2020. Όπως επισημάνθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο, αυτό θα διευκολύνει την προμήθεια ογκώδους εξοπλισμού υψηλής τεχνολογίας που μπορεί να είναι ιδιαίτερα χρονοβόρα.

58

Λόγω της ειδικής φύσης των δικαιούχων του EBF (δημόσιοι φορείς υπεύθυνοι για τη διαχείριση των συνόρων και την έκδοση θεωρήσεων) και του μάλλον περιορισμένου αριθμού τους σε κάθε κράτος μέλος, σε πολλά κράτη μέλη τα συναφή έργα πρέπει να επιλέγονται σε κεντρικό επίπεδο. Ωστόσο, ταυτόχρονα, η επιλογή αυτή συχνά γίνεται ή εγκρίνεται με τη συμμετοχή υψηλόβαθμων πολιτικών στελεχών που εγγυώνται τη χρήση των κονδυλίων του EBF για την αντιμετώπιση των πλέον συναφών προτεραιοτήτων και αναγκών που αντιμετωπίζει το εν λόγω κράτος μέλος.

59

Τα κονδύλια του Ταμείου κατανέμονται μεταξύ των διαφόρων δημόσιων φορέων που είναι αρμόδιοι για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων.

Όσον αφορά τη συμμετοχή σε ειδικές δράσεις και μέτρα έκτακτης ανάγκης, κάθε συναφής δημόσια αρχή μπορούσε να υποβάλει απευθείας αίτηση χρηματοδότησης χωρίς τη συμμετοχή της αρμόδιας αρχής. Ως εκ τούτου, η μη συμμετοχή στα εν λόγω μέσα άλλων ιταλικών δημόσιων αρχών πέραν εκείνης που είναι θεσμικά συνδεδεμένη με την αρμόδια αρχή δεν θα πρέπει να θεωρηθεί αποκλεισμός ή περιθωριοποίηση, αλλά εξέχων θεσμικός ρόλος του Υπουργείου Εσωτερικών (σε συνεργασία με άλλους δημόσιους φορείς, όπως οι Marina Militare, Guardia di Finanza, Capitaneria di Porto και το Υπουργείο Εξωτερικών) όσον αφορά τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων.

60

Μετά την αξιολόγηση της συναφούς τελικής έκθεσης υλοποίησης από την Επιτροπή, κρίθηκε ότι το εν λόγω ειδικό έργο παραβιάζει τις βασικές αρχές του Ταμείου. Ως εκ τούτου, οι σχετικές δαπάνες θα αφαιρεθούν από την τελική πληρωμή του συγκεκριμένου ετήσιου προγράμματος του EBF.

Και στα δύο στάδια της συμμετοχής της Επιτροπής στην εκτέλεση του EBF, δηλαδή την έγκριση των εθνικών προγραμμάτων και το τελικό κλείσιμό τους, η Επιτροπή δίνει ιδιαίτερη προσοχή ώστε τα έργα του EBF που υλοποιούνται από τα κράτη μέλη να συνάδουν με το δίκαιο της ΕΕ και να σέβονται τα θεμελιώδη δικαιώματα.

61

Η απόκτηση σκύλων περιπολίας εντασσόταν αρχικά στην ίδια διαδικασία σύναψης συμβάσεων για τα οχήματα περιπολίας. Όταν η Ελλάδα συνειδητοποίησε ότι οι δύο συνιστώσες (σκύλοι και οχήματα) δεν μπορούσαν να αποκτηθούν από κοινού, προχώρησε στην αγορά των οχημάτων και ανέβαλε την αγορά των σκύλων.

62

Η χρήση της ρήτρας εξαίρεσης για τις δημόσιες συμβάσεις στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας συνιστά νόμιμη επιλογή εφόσον πληρούνται οι όροι που προβλέπονται από το νομικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις σχετικά με τη χρήση αυτής της δυνατότητας.

Σαφή μηνύματα αποστέλλονται τακτικά από την Επιτροπή στα κράτη μέλη σχετικά με την ανάγκη συμμόρφωσης με το συναφές νομικό πλαίσιο και δέουσας τεκμηρίωσης των λόγων για τους οποίους οι δικαιούχοι χρησιμοποίησαν διαδικασία με διαπραγμάτευση και όχι ανοικτές ή κλειστές διαδικασίες. Η Επιτροπή εφαρμόζει επίσης ειδικές ανά έργο διορθώσεις ή, κατά περίπτωση, κατ' αποκοπή δημοσιονομικές διορθώσεις όταν εντοπίζει κατά το κλείσιμο των ετήσιων προγραμμάτων παράτυπες διαδικασίες σύναψης συμβάσεων ή έλλειψη ή ανεπάρκεια τεκμηρίωσης για την αιτιολόγηση της επιλογής των διαδικασιών, γεγονός που μπορεί να υποδηλώνει συστηματικές αδυναμίες του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου. Οι εν λόγω δημοσιονομικές διορθώσεις υπολογίζονται με βάση τους ίδιους κανόνες που ισχύουν για τα διαρθρωτικά ταμεία. Επιπλέον, η στρατηγική των εκ των υστέρων ελέγχων θα συμπληρώσει τις προσπάθειες για μείωση του κινδύνου εναπομενόντων σφαλμάτων στις δηλωθείσες δαπάνες που δεν εντοπίστηκαν κατά το κλείσιμο.

63

Το ζήτημα αυτό ελέγχεται τακτικά από την Επιτροπή στο στάδιο του κλεισίματος και μέσω εκ των υστέρων ελέγχων. Δημοσιονομικές διορθώσεις εφαρμόζονται όταν εντοπίζονται παρατυπίες στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων.

64

Η Επιτροπή εφιστά τακτικά την προσοχή των αρμόδιων αρχών στην ανάγκη επαλήθευσης της νομιμότητας των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων όσον αφορά συμβάσεις των οποίων οι δαπάνες δηλώνονται στο Ταμείο. Τέτοιου είδους επαληθεύσεις εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των επαληθεύσεων της διαχείρισης από την αρμόδια αρχή. Η αρμόδια αρχή αποκτά ολοένα μεγαλύτερη συναίσθηση της σημασίας του να διασφαλίζεται ότι οι δικαιούχοι παρέχουν άρτια τεκμηριωμένη αιτιολόγηση και συνοδευτικό σκεπτικό για την επιλογή λιγότερο διαφανών διαδικασιών, όπως δικαιολογητικά έγγραφα μαζί με το αίτημα επιστροφής δαπανών. Επιπλέον, στο πλαίσιο των εργασιών ελέγχου, η αρχή ελέγχου εξακριβώνει επίσης εάν έχουν εφαρμοστεί ορθώς οι διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

65

Σε περίπτωση ανεπαρκούς επαλήθευσης των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων και/ή χρήσης ακατάλληλων διαδικασιών, ενδέχεται να υπάρχει κίνδυνος να μην εξασφαλίζεται η βέλτιστη χρήση των πόρων, και αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η Επιτροπή δίνει ιδιαίτερη προσοχή στο συγκεκριμένο ζήτημα και εφαρμόζει δημοσιονομικές διορθώσεις όπου κρίνεται αναγκαίο.

66

Όσον αφορά την έλλειψη δεικτών SMART, η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι, παρά την καθοδήγηση που παρείχε στα κράτη μέλη, υπήρξε πραγματικά δύσκολη η εξασφάλιση αξιόπιστων δεικτών αποτελεσμάτων και αντίκτυπου για τους λόγους που διευκρινίζονται στα σημεία 53 και 54. Αυτό εξηγεί επίσης τον λόγο για τον οποίο δεν κατέστη εφικτή η αξιοποίηση των στοιχείων που υποβλήθηκαν από τα κράτη μέλη σχετικά με τους δείκτες που περιλαμβάνονταν στα πρώτα ετήσια προγράμματα για την αξιολόγηση της περιόδου 2007-2010, καθώς και τον λόγο για τον οποίο η αξιολόγηση χρειάστηκε να διενεργηθεί βάσει ad hoc ερωτηματολογίου που εστάλη στα κράτη μέλη για τον συγκεκριμένο σκοπό.

67

Οι υποχρεώσεις των αρμόδιων αρχών όσον αφορά την παρακολούθηση δεν τηρούνται πάντα στον δέοντα βαθμό. Ωστόσο, η Επιτροπή παρατήρησε ότι η κατάσταση έχει βελτιωθεί στα περισσότερα κράτη μέλη από το 2010. Αυτό ωστόσο μετριάζεται από το γεγονός ότι οι περισσότεροι δικαιούχοι του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων είναι μεγάλοι δημόσιοι φορείς που οφείλουν να συμμορφώνονται με τους ελέγχους των Υπουργείων Οικονομικών προκειμένου να καταβάλλονται οι πληρωμές από το Δημόσιο Ταμείο / Υπουργείο Οικονομικών (έλεγχος του παραδοθέντος εξοπλισμού, συμμόρφωση με τις εντολές κ.λπ.).

68

Τα περισσότερα κράτη μέλη πραγματοποιούν (επιτόπιες) επισκέψεις παρακολούθησης, παρότι η κατάσταση διαφέρει μεταξύ τους. Για την Ιταλία, αυτοί οι επιτόπιοι έλεγχοι, παρότι διενεργήθηκαν εκ των υστέρων, αντιστοιχούσαν σε ποσοστό 50 % των συνολικών κονδυλίων που διατέθηκαν μεταξύ 2007 και 2012. Για την Ισπανία, από το 2010 και εξής πραγματοποιούνταν επισκέψεις παρακολούθησης σε τακτική βάση.

69

Η καθιέρωση συστήματος ΤΠ για την καταγραφή των δεικτών δεν συνιστούσε υποχρέωση στη βασική πράξη για τους κανόνες εκτέλεσης του Ταμείου. Εντούτοις, η Επιτροπή ενθάρρυνε τα κράτη μέλη να αναπτύξουν ηλεκτρονικό σύστημα καταγραφής των δεδομένων σχετικά με τα έργα κατά τη διάρκεια των επισκέψεων παρακολούθησης που πραγματοποιήσε και προήγαγε την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών στον εν λόγω τομέα. Για παράδειγμα, κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης της επιτροπής SOLID στις 11 Μαΐου 2012, ένα κράτος μέλος παρουσίασε παράδειγμα βέλτιστων πρακτικών στον εν λόγω τομέα (ηλεκτρονική διαχείριση των ταμείων) σε άλλα κράτη μέλη.

70

Παρόλο που σε κάποιες περιπτώσεις οι εκθέσεις που λαμβάνονται από ορισμένα κράτη μέλη έχουν περιορισμούς ως προς τις παρεχόμενες πληροφορίες, ιδίως από την άποψη των ποσοτικά προσδιορισμένων δεδομένων που αφορούν τα παραδοτέα και τις υλοποιήσεις στο πλαίσιο του έργου, αυτό μετριάζεται από πρόσθετες ανταλλαγές με τον δικαιούχο έως ότου ληφθούν ικανοποιητικές πληροφορίες. Τα υποδείγματα των αιτήσεων και των τελικών εκθέσεων έχουν τροποποιηθεί ώστε να λαμβάνουν υπόψη το ζήτημα αυτό στο πλαίσιο των κοινοτικών δράσεων και των ειδικών δράσεων του EBF.

72

Διδάγματα έχουν αντληθεί από τη διαδικασία αξιολόγησης που υποβλήθηκε σε έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Συγκεκριμένα, το βασικό δίδαγμα που αντλήθηκε είναι ότι θα πρέπει να προτιμάται η συμμετοχή εξωτερικού φορέα ο οποίος θα τίθεται επικεφαλής ολόκληρης της διαδικασίας αξιολόγησης. Ως εκ τούτου, η εκ των υστέρων αξιολόγηση για την περίοδο 2011-2013 θα πραγματοποιηθεί μέσω μιας πολύ διαφορετικής διαδικασίας. Επιπλέον, οι δράσεις που υπόκεινται σε άμεση διαχείριση, οι οποίες δεν περιλαμβάνονταν εξ ολοκλήρου στο πεδίο εφαρμογής της αξιολόγησης, θα συμπεριληφθούν στην επόμενη εκ των υστέρων αξιολόγηση.

Επιπλέον, η έλλειψη κοινών δεικτών, για τους οποίους τα κράτη μέλη θα έπρεπε εξαρχής να υποβάλλουν στοιχεία, κατέστησε υποχρεωτικό τον ορισμό δεικτών κατά τον χρόνο της ενδιάμεσης αξιολόγησης. Τα κράτη μέλη όφειλαν να συλλέγουν δεδομένα από δικαιούχους σχετικά με τους εν λόγω δείκτες, γεγονός το οποίο εξηγεί τις καθυστερήσεις. Για μελλοντικές

αξιολογήσεις του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, οι κοινοί δείκτες και οι ειδικοί ανά πρόγραμμα δείκτες θα χρησιμοποιούνται κατά την αξιολόγηση, καθιστώντας την ευκολότερη και αποτελεσματικότερη.

73

Οι εκθέσεις αξιολόγησης (οι οποίες βελτιώθηκαν μετά τις παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο πλαίσιο του ελέγχου) περιέχουν ποσοτικά προσδιορισμένα δεδομένα που παρέχουν μια ενδιαφέρουσα επισκόπηση των στοιχείων ενεργητικού που αποκτήθηκαν ή αναπτύχθηκαν με τη βοήθεια του Ταμείου. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ωστόσο ότι, εξαιτίας της έλλειψης χρόνου και της ανεπάρκειας των διαθέσιμων πληροφοριών, ήταν δύσκολο να επιτευχθεί κάτι πέραν μιας περιγραφικής ανάλυσης των όσων επιτεύχθηκαν από τα κράτη μέλη με τη βοήθεια του Ταμείου κατά τη διάρκεια της πρώτης τετραετίας εκτέλεσής του. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η Επιτροπή εκτιμά ότι τα συνολικά αποτελέσματα του Ταμείου μπόρεσαν να μετρηθούν εν μέρει.

Η εκ των υστέρων αξιολόγηση που θα διενεργηθεί το 2015 θα περιλαμβάνει αναλυτικό κεφάλαιο για τις ειδικές και τις κοινοτικές δράσεις, λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα της περιόδου 2007-2010.

74

Καθυστερήσεις σημειώθηκαν σε επίπεδο κρατών μελών όσον αφορά τη διαβίβαση των εκθέσεων των κρατών μελών. Η Επιτροπή χρειάστηκε να προβεί σε πρόσθετες επαληθεύσεις και να αποστείλει στα κράτη μέλη αιτήματα για διευκρινίσεις, που προκάλεσαν περαιτέρω καθυστερήσεις. Η έκθεση δημοσιεύτηκε στον δικτυακό τόπο της Επιτροπής τον Μάιο του 2014.

Συμπεράσματα και συστάσεις

75

Η προστιθέμενη αξία του Ταμείου συνδέεται με τη χρηματοδοτική αλληλεγγύη που καθιερώθηκε μεταξύ των κρατών μελών που αντιμετωπίζουν άκρως διαφορετικές καταστάσεις στα εξωτερικά τους σύνορα. Σε αυτό το πλαίσιο, το Ταμείο δημιούργησε μια απτή μορφή αλληλεγγύης μεταξύ των χωρών που είναι περισσότερο εκτεθειμένες στις μεταναστευτικές πιέσεις στα σύνορα και εκείνων που είναι λιγότερο εκτεθειμένες. Χάρη στον μηχανισμό κατανομής των κονδυλίων, ο κύριος όγκος των πόρων διοχετεύτηκε προς τις πλέον εκτεθειμένες χώρες (κυρίως εκείνες της νότιας Μεσογείου). Επιπλέον, η ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία αντικατοπτρίζεται επίσης στο γεγονός ότι μεγάλα έργα για τον χώρο Σένγκεν έλαβαν με επιτυχία στήριξη από το Ταμείο (VIS, SIS II και Eurosur). Όσον αφορά τις αδυναμίες που εντοπίστηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο, οφείλονται κυρίως σε ανεπαρκή διοικητική ικανότητα κατά τα πρώτα έτη εκτέλεσης του Ταμείου για ένα κράτος μέλος και, για άλλα, σε έλλειψη πείρας της αρμόδιας αρχής και των δικαιούχων όσον αφορά τη διαχείριση των κεφαλαίων της ΕΕ και όχι σε συστημικές και επίμονες ελλείψεις. Οι αδυναμίες συνδέονται επίσης με την καθυστερημένη δρομολόγηση του Ταμείου λόγω των καθυστερήσεων κατά την έκδοση των σχετικών νομικών βάσεων. Κατά την άποψη της Επιτροπής, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η κατάσταση στην Ιταλία και τη Μάλτα καταδεικνύει «σοβαρές αδυναμίες» ως προς τη διαχείριση του Ταμείου.

76

Το Ταμείο στήριξε τις προτεραιότητές του, ιδίως τα SIS II, VIS, και Eurosur. Η έλλειψη δεικτών SMART για ορισμένα προγράμματα, λόγω της απειρίας των αρμόδιων αρχών στη διαχείριση των κονδυλίων των ταμείων της ΕΕ, δεν εμπόδισε τη χρήση του Ταμείου από κράτη μέλη για τη στήριξη των προτεραιοτήτων του. Αυτό επετεύχθη μέσω του προσεκτικού ελέγχου που διενήργησε η Επιτροπή στο περιεχόμενο των ετήσιων προγραμμάτων και στην ύπαρξη δέουσας καθοδήγησης (ιδίως από το 2010), στοιχεία που κατέστησαν δυνατή τη διοχέτευση των πόρων των προγραμμάτων στις προτεραιότητες του Ταμείου.

Ορισμένα πολυετή προγράμματα και πρώτα ετήσια προγράμματα εγκρίθηκαν πράγματι χωρίς να διαθέτουν αυστηρούς δείκτες SMART. Το ενδεχόμενο απόρριψης των προγραμμάτων αποκλειστικά και μόνο

για τον λόγο αυτό θα ήταν εξαιρετικά επιζήμιο για τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη και για τη φήμη του Ταμείου (καθώς και για την Ευρωπαϊκή Ένωση) και θα θεωρούνταν καθαρά γραφειοκρατική και άκαμπτη προσέγγιση.

77

Η Σλοβενία ανέπτυξε εξαρχής ένα ολοκληρωμένο μέσο για τη διαχείριση του Ταμείου και τη συλλογή δεδομένων. Και άλλες χώρες έπραξαν το ίδιο, παρότι δεν υπήρχε νομική υποχρέωση για τη δημιουργία τέτοιου συστήματος. Ορισμένα συστήματα υπάρχουν ήδη σε κάποια κράτη μέλη.

Όσον αφορά το περιεχόμενο της εκ των υστέρων αξιολόγησης, τα περισσότερα από τα ζητήματα που εντοπίστηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο έχουν διορθωθεί στην τελική έκδοση.

Σύσταση 1

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η εν λόγω σύσταση έχει εφαρμοστεί ήδη στις νομικές βάσεις των νέων Ταμείων. Πρόσθετες κατευθυντήριες γραμμές θα παρασχεθούν στα κράτη μέλη.

Σύσταση 2

Η εν λόγω σύσταση απευθύνεται στα κράτη μέλη και υποστηρίζεται από την Επιτροπή.

79

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι το νομικό πλαίσιο του Ταμείου δεν ήταν άρτια σχεδιασμένο όσον αφορά τις ειδικές δράσεις. Η Επιτροπή αναγνωρίζει επίσης ότι το Ταμείο, παρότι παρέχει δυνατότητες χρηματοδότησης της προξενικής συνεργασίας μέσω κοινοτικών δράσεων, δεν σημείωσε σημαντικά αποτελέσματα εν προκειμένω. Αν και η ανάληψη πρωτοβουλίας για τέτοιου είδους δράσεις αποτελεί κατά κύριο λόγο ευθύνη των κρατών μελών, αυτό ελήφθη υπόψη κατά την εκπόνηση του σχεδιασμού του νέου Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας με σκοπό την παροχή επιπλέον κινήτρων για τη θέσπιση μηχανισμών προξενικής συνεργασίας.

80

Ο Frontex θα συνδεθεί στενά με την εκτέλεση του νέου Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας. Σύμφωνα με τη νομική βάση, θα ζητείται η γνώμη του σχετικά με τα σχέδια εθνικών προγραμμάτων των κρατών μελών (άρθρο 9, παράγραφος 4, του κανονισμού για τη συνιστώσα για τα σύνορα του TEA), όσον αφορά δράσεις για την αντιμετώπιση των αδυναμιών που εντοπίστηκαν στο πλαίσιο αξιολόγησης Σένγκεν (άρθρο 12). Η συμβολή του Frontex θα έχει επίσης καίρια σημασία για την κατανομή των πόρων στο πλαίσιο της ενδιάμεσης επανεξέτασης (άρθρο 8), και ο Frontex θα διαδραματίζει καίριο ρόλο στην κατανομή των πόρων για τις ειδικές δράσεις, ιδίως του εξοπλισμού που θα χρησιμοποιηθεί για τις κοινές του επιχειρήσεις. Δεδομένου ότι οι εργασίες για τα εθνικά προγράμματα της περιόδου 2014-2020 έχουν ήδη ξεκινήσει, ο Frontex μετέχει ήδη στις διαδικασίες αυτές. Ηλεκτρονική πλατφόρμα ανταλλαγής πληροφοριών έχει ήδη δημιουργηθεί με σκοπό τη διευκόλυνση της ανταλλαγής εγγράφων μεταξύ της Επιτροπής και του Frontex.

Η καταγραφή στον εφεδρικό εξοπλισμό του Frontex και η διάθεση του εξοπλισμού για επιχειρήσεις του Frontex ρυθμίζονται από τους κανονισμούς που διέπουν τον Frontex και όχι από το Ταμείο. Δεν προορίζεται το σύνολο του εξοπλισμού που προμηθεύονται τα κράτη μέλη με τη στήριξη του EBF για συστηματική χρήση από τον Frontex για τις κοινές επιχειρήσεις του. Στο πλαίσιο του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, ο εξοπλισμός που ανταποκρίνεται στις ανάγκες του Frontex για τις επιχειρήσεις του θα αποκτηθεί στο πλαίσιο των ειδικών δράσεων και θα ενταχθεί στον εφεδρικό τεχνικό εξοπλισμό του.

Για τον εξοπλισμό του Frontex ανατρέξτε στη σύσταση 4.

Σύσταση 3

Η Επιτροπή συμφωνεί εν μέρει με την εν λόγω σύσταση. Η Επιτροπή θα προωθήσει τη δημιουργία κοινών κέντρων αιτήσεων θεώρησης και άλλες μορφές προξενικής συνεργασίας πέραν της ανακαίνισης, της προσαρμογής και του εξοπλισμού των προξενείων. Η ανακαίνιση / ο εξοπλισμός ενός προξενείου που επεξεργάζεται εκατοντάδες θεωρήσεις ημερησίως έχει ορισμένες φορές μεγαλύτερο νόημα από τη χρηματοδότηση μιας δράσης προξενικής συνεργασίας που αφορά μερικές μόνο εκατοντάδες αιτήσεις θεώρησης ανά έτος. Η ανακαίνιση και ο εξοπλισμός μεγάλων προξενείων ούτως ώστε να είναι σε θέση να επεξεργάζονται τις αιτήσεις με περισσότερο φιλικό προς τον πελάτη και άμεσο τρόπο με τη βοήθεια εξοπλισμού (ΤΠ) αιχμής είναι εξίσου σημαντικά με τη στήριξη έργων προξενικής συνεργασίας. Επιπλέον, με τον όρο «εξοπλισμός» νοείται επίσης ο σχετικός με το VIS εξοπλισμός που συνιστά σημαντική προτεραιότητα. Ανεξαρτήτως της

ενίσχυσης της προξενικής συνεργασίας, τα κράτη μέλη θα πρέπει να αναπτύξουν το VIS σε παγκόσμιο επίπεδο σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα ανάπτυξης του.

Σύσταση 4

Πρώτη περίπτωση: Παρόλο που η εν λόγω σύσταση απευθύνεται εν γένει στον νομοθέτη, η Επιτροπή δεν την αποδέχεται. Το Ταμείο ιδρύθηκε αρχικά για να αποτελέσει μηχανισμό επιμερισμού της επιβάρυνσης παρέχοντας στήριξη στις ικανότητες των κρατών μελών, καθώς θεωρήθηκε ως ο πλέον αποτελεσματικός τρόπος για να ανταποκριθούν τα κράτη μέλη στους ρόλους και τις υποχρεώσεις τους όσον αφορά τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Στο πλαίσιο του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, ο εξοπλισμός που ανταποκρίνεται στις ανάγκες του Frontex για τις επιχειρήσεις του και ο οποίος θα αποκτηθεί με χρήση ειδικού χρηματοδοτικού στοιχείου (ειδικές δράσεις) θα πρέπει να ενταχθεί στον εφεδρικό τεχνικό εξοπλισμό του Frontex.

Δεύτερη περίπτωση: Η Επιτροπή αποδέχεται την εν λόγω σύσταση. Έχουν ήδη εφαρμοστεί μέτρα για την πρακτική εφαρμογή της εν λόγω συνεργασίας / ανταλλαγής πληροφοριών.

Σύσταση 5

Η εν λόγω σύσταση απευθύνεται στα κράτη μέλη. Η χάραξη ολοκληρωμένης στρατηγικής για τα εξωτερικά σύνορα με σκοπό την προετοιμασία του πολυετούς προγράμματος του EBF δεν αποτελεί υποχρέωση που απορρέει από τη νομική βάση του EBF ή από οποιαδήποτε άλλη νομική πράξη.

Σύσταση 6

Η Επιτροπή δεν αποδέχεται την εν λόγω σύσταση. Ωστόσο, η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι όροι έχουν ενσωματωθεί στο Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας (συνιστώσες για τα σύνορα και τις θεωρήσεις) και ότι η χρηματοδότηση της λειτουργικής στήριξης θα εξαρτάται από τη συμμόρφωση με το κεκτημένο του Σένγκεν.

Σύσταση 7

Η Επιτροπή αποδέχεται την εν λόγω σύσταση με την επιφύλαξη των αντίστοιχων ρόλων της Επιτροπής και των κρατών μελών στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης.

Σύσταση 8

Η εν λόγω σύσταση απευθύνεται στα κράτη μέλη. Η Επιτροπή τη στηρίζει.

ΠΩΣ ΘΑ ΠΡΟΜΗΘΕΥΤΕΙΤΕ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΕ

Δωρεάν εκδόσεις:

- ένα αντίτυπο:
από το EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- περισσότερα από ένα αντίτυπα ή αφίσες/χάρτες:
από τις αντιπροσωπείες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (http://ec.europa.eu/represent_el.htm),
από τα γραφεία εκπροσώπησης στις εκτός ΕΕ χώρες (http://eeas.europa.eu/delegations/index_el.htm),
επικοινωνώντας με την υπηρεσία Άμεση Ευρώπη (http://europa.eu/eurodirect/index_el.htm) ή
καλώντας τον αριθμό 00 800 6 7 8 9 10 11 (δωρεάν τηλεφωνικός αριθμός από όλη την Ένωση) (*).

(*) Οι πληροφορίες παρέχονται δωρεάν, και οι κλήσεις είναι γενικώς δωρεάν (ενδέχεται όμως κάποιες κλήσεις που πραγματοποιούνται μέσω ορισμένων τηλεπικοινωνιακών φορέων ή από τηλεφωνικούς θαλάμους ή ξενοδοχεία να χρεώνονται).

Εκδόσεις επί πληρωμή:

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

Συνδρομές επί πληρωμή:

- μέσω των εμπορικών αντιπροσώπων της Υπηρεσίας Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (http://publications.europa.eu/others/agents/index_el.htm).

Στόχος του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων (External Borders Fund, EBF) είναι να βοηθά τα κράτη μέλη να διασφαλίζουν ενιαίους, αποτελεσματικούς και αποδοτικούς ελέγχους στα κοινά εξωτερικά σύνορά τους.

Με τον έλεγχο του Συνεδρίου εξετάστηκαν η αποτελεσματικότητα και η επίτευξη των στόχων του EBF.

Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι το EBF προώθησε τη χρηματοδοτική αλληλεγγύη επικεντρώνοντας τη βοήθεια στα κράτη μέλη που υφίστανται μεγαλύτερη οικονομική επιβάρυνση.

Ωστόσο, η περαιτέρω προστιθέμενη αξία της ΕΕ υπήρξε περιορισμένη και τα συνολικά αποτελέσματα δεν κατέστη δυνατό να μετρηθούν λόγω αδυναμιών στην παρακολούθηση και στις εκ των υστέρων αξιολογήσεις. Επιπλέον, με τον έλεγχο διαπιστώθηκαν σοβαρές αδυναμίες στη διαχείριση του Ταμείου σε καίριες σημασίας κράτη μέλη, οι οποίες ενδέχεται να σημαίνουν ότι η διαχείριση των συνόρων δεν ενισχύεται επαρκώς εκεί όπου είναι περισσότερο αναγκαία.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων