



Ελληνική Δημοκρατία
Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης



εκδδα

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΙΤΛΟΣ

**Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης - Πρόταση Νέου Πολυετούς
Δημοσιονομικού Πλαισίου 2021-2027 - Διαφορές και Ομοιότητες με την
υφιστάμενη προγραμματική περίοδο 2014-2020**

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ Διοίκηση Υπηρεσιών Κοινωνικής Φροντίδας

Επιβλέπων:

Κωνσταντίνος Σούλος

Σπουδάστρια:

Τρις Νικολέττα Πολύζου

ΑΘΗΝΑ - 2018

**Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης - Πρόταση Νέου Πολυετούς
Δημοσιονομικού Πλαισίου 2021-2027 - Διαφορές και Ομοιότητες με
την υφιστάμενη προγραμματική περίοδο 2014-2020**

Τελική εργασία

Επιβλέπων: Κωνσταντίνος Σούλος

Σπουδάστρια: Ίρις Νικολέττα Πολύζου

Αθήνα, Δεκέμβριος 2018

Δήλωση για πνευματικά δικαιώματα

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής».

Αθήνα, 12 Δεκεμβρίου 2018

Υπογραφή

ΕΣΔΔΑ, Ίρις Πολύζου © 2018 Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Ευχαριστίες

Η ενασχόληση με το συγκεκριμένο ζήτημα τέθηκε εξ αρχής σαν πρόκληση, μια πρόκληση η οποία αντιμετωπίστηκε από κοινού με τον επιβλέποντα της εργασίας, κ. Κωνσταντίνο Σούλο, τον οποίο και ευχαριστώ θερμά.

Περίληψη

Η εργασία διαπραγματεύεται τη διαμόρφωση και εφαρμογή του Ταμείου Ασύλου και Μετανάστευσης στη διάρκεια της υφιστάμενης (2014-2020) και της επόμενης (2021-2027) προγραμματικής περιόδου. Λαμβάνοντας υπόψη την πολιτική διάσταση της θέσπισης του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου της ΕΕ, η εργασία επιχειρεί να αναδείξει τυχόν μετατοπίσεις μεταξύ των δύο περιόδων. Ειδικότερα, επικεντρώνεται στους προτεινόμενους Ειδικούς Στόχους του Ταμείου, προκειμένου να εντοπίσει τις επιπτώσεις τους στις εθνικές προτεραιότητες, και επισημαίνει τις πιθανές συνέργειες μεταξύ χρηματοδοτικών μέσων αναφορικά με την εσωτερική και εξωτερική διάσταση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Τέλος, θίγει την ανάγκη ενός στρατηγικού σχεδιασμού, βασισμένου στους τρεις χρηματοδοτούμενους πυλώνες του Ταμείου, προκειμένου να μεγιστοποιηθεί η ωφέλεια των διαθέσιμων πόρων ως προς τις εθνικές ανάγκες και πολιτικές.

Μεθοδολογικά, η εργασία βασίζεται στη συγκριτική ανάγνωση των θεσμικών κειμένων που διαμορφώνουν τη λειτουργία του εν λόγω Ταμείου. Συμπληρωματικά, γίνεται χρήση στοχευμένων βιβλιογραφικών πηγών με αντικείμενο τον προϋπολογισμό της ΕΕ για τον τομέα πολιτικής άσυλο, ένταξη, επιστροφές. Η εργασία οργανώνεται σε τέσσερα Κεφάλαια. Στο πρώτο σκιαγραφείται η εξέλιξη του χρηματοδοτικού μέσου την περίοδο 2007-2014. Το δεύτερο Κεφάλαιο παρουσιάζει τη συγκριτική ανάλυση του ισχύοντα και του προτεινόμενου Κανονισμού ως προς τους Ειδικούς Στόχους, ενώ το τέταρτο τις διαφοροποιήσεις ως προς τα μέσα δημοσιονομικής διαχείρισης. Στο τρίτο Κεφάλαιο επεξηγούνται οι ενδεχόμενες χρηματοδοτικές συνέργειες, έτσι όπως προκύπτουν από την εν εξελίξει διαμόρφωση του επόμενου ΠΔΠ για τα έτη 2021-2027.

Λέξεις κλειδιά: Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, Ταμεία, Μετανάστευση, Ειδικοί Στόχοι, Δημοσιονομική διαχείριση, Χρηματοδοτικές συνέργειες

Abstract

This study examines the configuration and implementation of the Asylum and Migration Fund within the current (2014-2020) and the next (2021-2027) programming period. Considering the political implications of the adoption of the Multiannual Financial Framework of the EU, the study attempts to highlight variations between the two periods. Moreover, it focuses on the proposed Specific Objectives of the Fund, in order to identify their impact upon national priorities, and underlines the possible funding synergies concerning the European internal and external migration policy. Finally, it highlights the need for a strategic planning, based on the three main pillars of the Fund, in order to maximize the utility of available resources and respond to the national needs and policies.

In terms of methodology, the study is based on a comparative reading of the institutional texts that shape the Fund. Moreover, it draws on selected bibliographical sources that address the EU funding policies on asylum, integration and return. The study is composed by four Chapters. The first, traces briefly the evolution of the funding mechanism from 2007 to 2014. The second Chapter present the comparative analysis of the current and the proposed Regulation, focusing on the Specific Objectives, while the fourth Chapter address the means of financial implementation. The third Chapter underlines the possible funding synergies within this sector of policy, as they emerge from the ongoing configuration of the next MFF for the 2021-2027 timeframe.

Key words: Multiannual Financial Framework, Funds, Migration, Specific Objectives, Financial implementation, Funding synergies

Περιεχόμενα

Εισαγωγή	11
Ορισμός του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ)	13
Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027: διαχείριση της μετανάστευσης και των συνόρων ως αυτοτελής θεματική	15
Κεφάλαιο 1: Χρηματοδοτικά μέσα για το άσυλο, την ένταξη και τις επιστροφές.	
Σύντομη εξέλιξη	19
1.1 Ταμεία SOLID: 2007-2013	20
1.2 Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης: 2014-2020	21
Κεφάλαιο 2: Ανάλυση της πρότασης Κανονισμού για το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης - Διαφορές και ομοιότητες πολιτικής	25
2.1 Το πλαίσιο: κατευθύνσεις της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής μετά το 2015	26
2.2 Σύγκριση TAME και TAM: Στόχοι Πολιτικής	28
2.2.1 Γενικός Στόχος vs Στόχος Πολιτικής.....	31
2.2.2 Ειδικός Στόχος: Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου	32
2.2.3 Ειδικός Στόχος: Νόμιμη μετανάστευση και Ένταξη	34
2.2.4 Ειδικός Στόχος: Παράτυπη μετανάστευση και Επιστροφές	36
2.2.5 Ειδικός Στόχος: Αλληλεγγύη και επιμερισμός ευθυνών μεταξύ των ΚΜ39	
2.3 Επιπτώσεις της πρότασης Κανονισμού στις εθνικές προτεραιότητες.....	39
Κεφάλαιο 3: Συνέργειες του Ταμείου Ασύλου και Μετανάστευσης με λοιπά χρηματοδοτικά μέσα	43
3.1 Συνέργειες στην εσωτερική μεταναστευτική πολιτική.....	44
3.2 Συνέργειες στην εξωτερική μεταναστευτική πολιτική	48
Κεφάλαιο 4: Ανάλυση της πρότασης Κανονισμού για το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης - Διαφορές και ομοιότητες δημοσιονομικής διαχείρισης	51
4.1 Προϋπολογισμός, διαχείριση και κατανομή της χρηματοδότησης ανά ΕΣ	52
4.1.1 Διαθέσιμοι πόροι και ποσοστό συγχρηματοδότησης.....	52
4.1.2 Μέσα διαχείρισης – θεματικό μέσο	52
4.1.2 Μέσα διαχείρισης – επιμερισμένη διαχείριση και κατανομή των πόρων. 54	
4.2 Κατάρτιση Εθνικών Προγραμμάτων.....	57
Συμπεράσματα	60
Πηγές - βιβλιογραφία	64

Πίνακες

Πίνακας 1: Θεματικές ΠΔΠ 2014-2020 και 2021-2027.....	18
Πίνακας 2: Εξέλιξη του χρηματοδοτικού μέσου για το άσυλο, την ένταξη και τις επιστροφές.....	19
Πίνακας 3: Ταμεία SOLID, 2007-2013.....	20
Πίνακας 4: Αρχική και επιπλέον χρηματοδότηση των πολιτικών ασύλου, ένταξης και επιστροφών, 2014-2020.....	23
Πίνακας 5: Νομοθετικές προτάσεις στο πλαίσιο αναθεώρησης του ΚΕΣΑ.....	27
Πίνακας 6: Δομή υφιστάμενου Κανονισμού TAME και προτεινόμενου Κανονισμού TAM.....	30
Πίνακας 7: Αντιστοίχιση δράσεων - Στόχοι Πολιτικής TAM.....	32
Πίνακας 8: Αντιστοίχιση δράσεων - Ειδικός Στόχος Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου.....	33
Πίνακας 9: Αντιστοίχιση δράσεων - Ειδικός Στόχος Νόμιμη μετανάστευση και Ένταξη.....	35
Πίνακας 10: Αντιστοίχιση δράσεων - Ειδικός Στόχος Παράτυπη μετανάστευση και Επιστροφές.....	38
Πίνακας 11: Συνέργειες TAME και λοιπών ΕΔΕΤ στον τομέα της Ένταξης, ΠΔΠ 2014-2020.....	44
Πίνακας 12: Συμβολή ΕΤΠΑ σε δράσεις TAM, 2021-2027.....	46
Πίνακας 13: Συμβολή ΕΚΤ+ σε δράσεις TAM, 2021-2027.....	47
Πίνακας 14: Συμβολή Μηχανισμού Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας σε δράσεις TAM, 2021-2027.....	50
Πίνακας 15: Άμεση και έμμεση διαχείριση (2014-2020) - Θεματικό μέσο (2021-2027).....	53
Πίνακας 16: Κριτήρια για χορήγηση χρηματοδότησης στα ΚΜ - κλείδα κατανομής	56
Πίνακας 17: Αναγκαίοι πρόσφοροι όροι και κριτήρια πλήρωσης.....	59

Εικόνες

Εικόνα 1: Κατανομή χρηματοδότησης ανά θεματική, ΠΔΠ 2021-2027	18
Εικόνα 2: Αρχική κατανομή πόρων ΤΑΜΕ ανά Ειδικό Στόχο και ομάδα χωρών, 2014-2020	23
Εικόνα 3: Χρηματοδοτικά μέσα της θεματικής Μετανάστευση και διαχείριση των συνόρων: εσωτερική και εξωτερική διάσταση ΠΔΠ 2021-2027	26
Εικόνα 4: Αριθμός αιτημάτων ασύλου στο σύνολο της ΕΕ, 2006 - 2017.....	28
Εικόνα 5: Εσωτερικές και εξωτερικές συνέργειες της θεματικής Μετανάστευση και Διαχείριση των συνόρων, ΠΔΠ 2021-2027	43
Εικόνα 6: Διαχείριση των πόρων του ΤΑΜ 2021-2027.....	51
Εικόνα 7: Προσομοίωση της αρχικής κατανομής των πόρων στα ΚΜ: υφιστάμενη και νέα προγραμματική περίοδο	57

Συντμήσεις και Συντομογραφίες

ΕΓΤΑΑ: Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης

ΕΓΤΕ: Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων

ΕΔΕΤ : Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία

ΕΚΤ+: Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+

ΕΤΘΑ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας

ΕΤΠΑ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

ΚΔΔ: Πρόταση Κανονισμού για τον Καθορισμό Κοινών Διατάξεων

ΚΕΣΑ: Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου

ΚΜ: Κράτη μέλη της ΕΕ

ΤΑΜ: Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης

ΤΑΜΕ: Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης

ΤΕΑ: Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας

ΤΟΔΣ: Ταμείο για την Ολοκληρωμένη Διαχείριση των Συνόρων

ΤΣ: Ταμείο Συνοχής

ΧΕΑΔ: Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης

ΧΘΔΕΕ: Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ

Εισαγωγή

Σκοπός της εργασίας είναι να μελετηθεί η εξέλιξη του ευρωπαϊκού Ταμείου που χρηματοδοτεί δράσεις για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών στον εσωτερικό και εξωτερικό χώρο της Ένωσης. Η εξέλιξη του Ταμείου μελετάται μέσω της υφιστάμενης προγραμματικής περιόδου (2014-2020) και μέσω της διαδικασίας διαμόρφωσης της νέας περιόδου (2021-2027). Η υφιστάμενη περίοδος βρίσκεται στη φάση της εκτέλεσης προγραμμάτων και της διαχείρισης των πόρων, ενώ η επόμενη βρίσκεται σε ένα πρώτο στάδιο πολιτικής διαβούλευσης, με ημερομηνία έναρξης το 2018 και αναμενόμενη ημερομηνία λήξης το 2021. Η μελέτη της εξέλιξης του Ταμείου θα επικεντρωθεί στον εντοπισμό ομοιοτήτων και διαφορών μεταξύ των προγραμματικών περιόδων ως προς δύο βασικούς άξονες: πρώτον, τους Στόχους πολιτικής που θέτει αυτό το χρηματοδοτικό μέσο και, δεύτερον, τη δημοσιονομική διαχείριση που απαιτεί η υλοποίησή του.

Το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης (TAM) εντάσσεται στο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο της ΕΕ και επί της ουσίας θέτει τους όρους και τις προϋποθέσεις χρήσης των ευρωπαϊκών πόρων για να εξυπηρετηθεί η μεταναστευτική πολιτική της Ένωσης. Αποτελώντας τμήμα του βασικού εργαλείου άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής, αποτυπώνει και επιχειρεί να εφαρμόσει τις πολιτικές κατευθύνσεις για τον συγκεκριμένο τομέα. Το Ταμείο θέτει τρεις Στόχους πολιτικής: την ενοποίηση των διαδικασιών ασύλου, τη διαχείριση της νόμιμης μετανάστευσης και την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών, τη διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης και τη διαδικασία της επανεισδοχής.

Το ευρύτερο ερώτημα που διερευνάται στην παρούσα εργασία αφορά την επίδραση του TAM στη διαμόρφωση εθνικών πολιτικών για το άσυλο, την ένταξη και τις επιστροφές. Κατά πόσο δηλαδή η ύπαρξη αυτού του εργαλείου συγχρηματοδότησης δράσεων ενισχύει τον σταδιακό εξευρωπαϊσμό της μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας, μιας πολιτικής που μοιάζει να διαμορφώνεται ad hoc και να προσαρμόζεται στις εκάστοτε εξελίξεις.

Μια επόμενη δέσμη ερωτημάτων σχετίζεται με τον τρόπο αποτύπωσης των πολιτικών προτεραιοτήτων της Ένωσης σε ένα θεσμικό κείμενο δημοσιονομικού και διαχειριστικού προγραμματισμού. Ειδικότερα, πώς οι πολιτικές προτεραιότητες αποτυπώνονται και κανονικοποιούνται μέσα από τη χρήση εργαλείων όπως η θέσπιση Ειδικών Στόχων, η

εξειδίκευση των τύπων διαχείρισης και η μεθοδολογία κατανομής της χρηματοδότης ανά προτεραιότητα.

Ένα τρίτο ερώτημα που τίθεται έχει να κάνει με τις μετατοπίσεις των στόχων πολιτικής και δημοσιονομικής διαχείρισης μεταξύ της υφιστάμενης και της επόμενης προγραμματικής περιόδου (2014-2020 και 2021-2027). Λαμβάνοντας υπόψη την οικονομική συγκυρία της χώρας, καθώς και τις εν εξελίξει προκλήσεις της διαχείρισης του προσφυγικού - μεταναστευτικού πληθυσμού, διερευνάται εάν το αναθεωρημένο TAM μπορεί να ανταποκριθεί στην ποικιλομορφία των εθνικών αναγκών.

Η μεθοδολογία εκπόνησης της εργασίας βασίζεται πρωτίστως στην ανάλυση των σχετικών ευρωπαϊκών θεσμικών πηγών. Ειδικότερα, υιοθετείται μια συγκριτική ανάγνωση των δύο βασικότερων δεσμευτικών κειμένων: του ισχύοντος Κανονισμού TAME 2014-2020 και της πρότασης Κανονισμού TAM 2021-2027. Η σύγκριση αφορά τη διάρθρωση των δύο αυτών πηγών (κυρίως κείμενο και παρατήματα), καθώς και την ουσία των προτεινόμενων τροποποιήσεων, στον βαθμό που αυτό καθίσταται εφικτό.

Ακόμα, γίνεται χρήση πρόσφατων δημοσιεύσεων των ευρωπαϊκών οργάνων. Αυτό το υλικό χρησιμοποιείται συνάμα ως πηγή δεδομένων και ως μέσο ανίχνευσης των πολιτικών τοποθετήσεων της ΕΕ στον τομέα της μετανάστευσης, έτσι όπως αυτές διαμορφώνονται στη μετά το 2015 περίοδο. Συμπληρωματικά, η εργασία αντλεί βιβλιογραφικό υλικό, από εκθέσεις διεθνών οργανισμών οι οποίοι εμπλέκονται άμεσα ή έμμεσα με τις χρηματοδοτικές δυνατότητες του Ταμείου. Λόγω της εμπλοκής τους, το συγκεκριμένο υλικό χρησιμοποιείται λαμβανομένης υπόψη της πολιτικής τοποθέτησής τους. Οι δύο βασικές εκθέσεις που χρησιμοποιούνται έχουν προκύψει από την ερευνητική σύμπραξη της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες και τους Εξορισμένους.

Η εργασία διαρθρώνεται σε τέσσερα Κεφάλαια. Το πρώτο επιχειρεί μια αποτύπωση της εξέλιξης του Ταμείου από το 2007 έως το 2014 και παραθέτει στοιχεία της αξιολόγησης του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (TAME) από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το δεύτερο Κεφάλαιο επικεντρώνεται στις ομοιότητες και διαφορές των δύο περιόδων και εμπεριέχει μια απόπειρα καταγραφής των επιπτώσεων του νέου Ταμείου στις εθνικές προτεραιότητες. Το τρίτο Κεφάλαιο μελετά τις πιθανές συνέργειες μεταξύ του TAM και των λοιπών χρηματοδοτικών μέσων, έτσι όπως διαμορφώνονται στο ΠΔΠ

2021-2027. Το τελευταίο Κεφάλαιο επικεντρώνεται σε τρία σημεία σύγκρισης της δημοσιονομικής διαχείρισης στην υφιστάμενη και στη νέα περίοδο.

Ορισμός του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ)

Η ανάγκη δημιουργίας ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης μεταξύ των Κρατών Μελών (ΚΜ) της ΕΕ προκύπτει ως ένα από τα βασικά αιτήματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1980. Εμφανίζεται ως η απαραίτητη εκείνη προϋπόθεση η οποία θα οδηγήσει στην υιοθέτηση κοινών και ενοποιημένων κανόνων εντός του ευρωπαϊκού χώρου αναφορικά με τρεις τομείς: την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη. Αυτοί οι τρεις άξονες θεωρούνται συμπληρωματικοί και αλληλένδετοι: ένας χώρος ελευθερίας βασίζεται στην εξασφάλιση συνθηκών ασφάλειας, η οποία, με τη σειρά της, πραγματώνεται μόνο μέσω του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ατόμων, έτσι όπως αποτυπώνονται στον ΧΘΔΕΕ. Εν προκειμένω, ως υποκείμενα των δικαιωμάτων ορίζονται τόσο οι πολίτες χωρών της ΕΕ όσο και οι πολίτες τρίτων χωρών, οι οποίοι διαβιούν νόμιμα εντός της ευρωπαϊκής επικράτειας.

Κεντρικό διακύβευμα αυτής της πολιτικής είναι η εξισορρόπηση των τριών αυτών αξόνων. Η διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών και η παράλληλη διαφύλαξη συνθηκών ασφάλειας, αντιμετωπίζονται ως τμήμα μιας ευρύτερης πολιτικής και, κατά συνέπεια, οφείλουν να λειτουργούν συνεκτικά και συμπληρωματικά (Cordier, 2010).

Η συγκρότηση του ΧΕΑΔ έγκειται στη θεσμοθέτηση κοινών διαδικασιών στον ευρύτερο τομέα Εσωτερικών Υποθέσεων ο οποίος εμπερικλείει την εσωτερική ασφάλεια, την προστασία των δικαιωμάτων και τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων. Εμπερικλείει, ακόμα, τη δικαστική και αστυνομική συνεργασία σε αστικές και ποινικές υποθέσεις, τις πολιτικές για τα σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση, καθώς και τη καταπολέμηση διαφόρων μορφών εγκληματικότητας.

Η σταδιακή θεσμοθέτηση του ΧΕΑΔ στηρίζεται στα προγράμματα και σχέδια δράσης του Τάμπερε (1999-2004), της Χάγης (2004-2009) και της Στοκχόλμης (2010-2014) (Κωνσταντινίδης, 2017). Επί της ουσίας όμως αυτός ο χώρος συγκροτείται θεσμικά με τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) (2007). Η ΣΛΕΕ εντάσσει τις πολιτικές Εσωτερικών Υποθέσεων στο πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο, προσδίδοντάς τους νομική βάση (Τίτλος V, άρθρα 67 με 89). Ακόμα, ορίζει ότι η

νομοθέτηση κοινών κανόνων προκύπτει μέσω της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας και βασίζεται στην ψήφο με πλειοψηφία στο Συμβούλιο. Οι πολιτικές οι οποίες διαμορφώνουν τον ΧΕΑΔ αντιμετωπίζονται εφεξής ως συντρέχουσες αρμοδιότητες της ΕΕ, αποκτώντας δηλαδή προτεραιότητα έναντι των εθνικών, πάντα με βάση την αρχή της αναλογικότητας και της επικουρικότητας.

Ως προς το τμήμα του ΧΕΑΔ που αφορά τις πολιτικές έλεγχου των συνόρων, ασύλου και μετανάστευσης, οι πολιτικές κατευθύνσεις που εισάγονται με την ΣΛΕΕ (Τίτλος V, Κεφάλαιο 2, άρθρα 77 με 80) μπορούν να παρουσιαστούν συνοπτικά ως εξής:

- Ο έλεγχος των συνόρων βασίζεται σε ένα κοινό σύστημα εποπτείας και συνεπάγεται την ελεύθερη κυκλοφορία στο εσωτερικό της ΕΕ.
- Η πολιτική για το άσυλο βασίζεται στη σταδιακή δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) με σκοπό την προστασία των πολιτών τρίτων χωρών οι οποίοι χρήζουν προστασίας. Εξειδικεύεται στη θεσμοθέτηση κοινών διαδικασιών απονομής καθεστώτος διεθνούς προστασίας, στον ορισμό του υπευθύνου ΚΜ για την εξέταση της αιτήματος ασύλου, στη θέσπιση κοινών προϋποθέσεων πρώτης υποδοχής και στη συνεργασία με τρίτες χώρες.
- Ως προς τη μετανάστευση, στόχος είναι η αποτελεσματική και κοινή διαχείριση των προϋποθέσεων εισόδου και των αδειών διαμονής, η δίκαιη μεταχείριση των μεταναστών/ριών και η αντιμετώπιση των παράτυπων ροών.
- Επόμενη προτεραιότητα είναι η ενεργοποίηση των διαδικασιών επιστροφής και επανεισδοχής των πολιτών τρίτων χωρών στη χώρα καταγωγής τους.
- Συμπληρωματικά, η αλληλεγγύη και η δίκαιη κατανομή των ευθυνών μεταξύ των ΚΜ τίθεται ως βασική προτεραιότητα του ΧΕΑΔ (ΣΛΕΕ, άρθρο 80).

Βασική παράμετρος του ΧΕΑΔ, έτσι όπως αναπτύσσεται τόσο στα θεσμικά κείμενα όσο και σε περαιτέρω αναλύσεις αυτών των πολιτικών, είναι η ανάγκη για την ουσιαστική υλοποίησή του. Η ανάγκη αυτή παραπέμπει στη θεσμοθέτηση χρηματοδοτικών εργαλείων τα οποία θα λειτουργήσουν με τέτοιο τρόπο ώστε να εφαρμοστούν οι εν λόγω πολιτικές σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Τα βασικά αυτά εργαλεία έχουν αναπτυχθεί ως τμήμα του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου που θεσπίζει η ΕΕ. Η εργασία επικεντρώνεται στο νέο δημοσιονομικό πλαίσιο για τα έτη 2021-2027, το οποίο

φέρνει τη διαχείριση της μετανάστευσης, του ασύλου και των επιστροφών στο προσκήνιο των πολιτικών προτεραιοτήτων της Ένωσης.

Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027: διαχείριση της μετανάστευσης και των συνόρων ως αυτοτελής θεματική

Το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) εκφράζει τον μακροπρόθεσμο προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης και καθορίζει τα όρια των ετήσιων προϋπολογισμών στη διάρκεια μιας πενταετίας ή επταετίας (ΣΛΕΕ, άρθρο 312). Προσδιορίζει το συνολικό ποσό και το ποσό ανά τομέα δραστηριότητας που θα απορροφήσει η Ένωση, μέσω διαφόρων χρηματοδοτικών μέσων, λαμβανομένων υπόψη των ιδίων πόρων της (ΣΛΕΕ, άρθρο 311). Επί της ουσίας, πρόκειται για ένα νομικά δεσμευτικό κείμενο το οποίο εκφράζει πολιτικές προτεραιότητες, αποτυπώνει το ευρύτερο κοινωνικό και πολιτικό πλαίσιο και καλείται να αντιμετωπίσει τις τρέχουσες προκλήσεις που επηρεάζουν τον ευρωπαϊκό χώρο.

Το νέο Πλαίσιο, 2021-2027, προτάθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Απρίλιο του 2018 και βρίσκεται στη φάση της διαβούλευσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Αφού προηγηθεί η έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ο Κανονισμός για το ΠΔΠ 2021-2027 θα εκδοθεί από το Συμβούλιο.¹

Στο υπό διαμόρφωση Πλαίσιο, τα κυριότερα πολιτικά και κοινωνικοοικονομικά ζητήματα, έτσι όπως αποτυπώνονται στο Έγγραφο προβληματισμού για το μέλλον των οικονομικών της ΕΕ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 358/2017), είναι η διατήρηση της οικονομικής ανάκαμψης και σταθερότητας, η μείωση των πόρων λόγω της απώλειας της συνεισφοράς του Ηνωμένου Βασιλείου και η συνεπαγόμενη αύξηση της εθνικής συγχρηματοδότησης, ο επαναπροσδιορισμός της αλληλεγγύης μεταξύ των ΚΜ, οι πολιτικές αναταράξεις στο εξωτερικό της ΕΕ, η μετανάστευση και η προσφυγική κρίση, μεταξύ άλλων. Αναφορικά με την υλοποίηση και εφαρμογή του, οι τρέχουσες προκλήσεις είναι η ελλιπής ευελιξία ως προς την αντιμετώπιση των απρόβλεπτων εξελίξεων, η κατάτμηση της χρηματοδότησης σε διαφορετικά Ταμεία και η έλλειψη

¹ Για τη διαδικασία του ΠΔΠ, βλ. ενδεικτικά Μπαλτά, 2011: 867 και Μιλιώνης, 2018: 25.

συνέργειας μεταξύ τους, τα διοικητικά βάρη και η απόκλιση των υλοποιούμενων δράσεων από τις πολιτικές με «ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία»

Ο προσδιορισμός σαφών στόχων πολιτικής και η κατηγοριοποίηση των δαπανών σε θεματικές είναι το βασικό εργαλείο του δημοσιονομικού προγραμματισμού. Για την επόμενη περίοδο, ορισμένες από τις θεματικές (Headings) παραμένουν κοινές, ενώ οι νέες που προστίθενται αντανακλούν με σαφήνεια τις πολιτικές της Ένωσης για την ερχόμενη επταετία. Αναλυτικά, οι θεματικές του ΠΔΠ 2021-2027 είναι οι ακόλουθες²:

1. Ενιαία αγορά, καινοτομία και ψηφιακή οικονομία. Αντιπροσωπεύει 14,7 % της πρότασης του ΠΔΠ και αφορά τέσσερις τομείς πολιτικής: (1) την έρευνα και την καινοτομία, (2) τις Ευρωπαϊκές Στρατηγικές Επενδύσεις, (3) την ενιαία αγορά και την ανταγωνιστικότητα των ΜΜΕ, καθώς και (4) τις επενδύσεις στο διάστημα. Κύρια χρηματοδοτικά εργαλεία είναι τα προγράμματα Horizon Europe, InvestEU Fund, Connecting Europe Facility και European Space Program.

2. Συνοχή και αξίες. Η δεύτερη θεματική συγκεντρώνει το μεγαλύτερο ποσοστό των δαπανών του ΠΔΠ, καταλαμβάνοντας 34,5 % του συνολικού προϋπολογισμού. Στοχεύει στην κοινωνική και χωρική συνοχή των Περιφερειών μέσω τριών στόχων: (1) περιφερειακή ανάπτυξη, (2) οικονομική και νομισματική ένωση, (3) επένδυση στα άτομα, στην κοινωνική συνοχή και στις αξίες. Βασικά Ταμεία είναι το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ+ και το ΤΣ. Οι κεντρικοί στόχοι αυτών των Ταμείων θα επικεντρωθούν σε δύο δράσεις, στην «Επένδυση για την απασχόληση και την ανάπτυξη» και στην «Ευρωπαϊκή χωρική συνεργασία».

3. Φυσικοί πόροι και περιβάλλον. Πρόκειται για τη δεύτερη σε ποσοστό δαπανών χρηματοδοτική προτεραιότητα (29,7 %) του νέου Πλαισίου η οποία στοχεύει (1) στην αγροτική και θαλάσσια πολιτική και (2) στην πολιτική για το περιβάλλον και το κλίμα. Η συνολική αύξηση σε σχέση με την υφιστάμενη περίοδο οφείλεται στην πρόθεση της ΕΕ να ενσωματώσει οριζόντια την πολιτική για το κλίμα στις δαπάνες της Ένωσης (climate mainstreaming). Το ΕΤΘΑ, το ΕΓΤΑΑ και το ΕΓΤΕ θα στηρίξουν τη θεματική.

² Η παράθεση των θεματικών βασίζεται στο https://ec.europa.eu/commission/future-europe/eu-budget-future_en και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2018b.

4. Μετανάστευση και διαχείριση των συνόρων. Κατέχει 2,7 % της συνολικής χρηματοδότησης και επικεντρώνεται σε δύο τομείς: (1) τη μετανάστευση και (2) και τη διαχείριση των συνόρων. Η θεματική αυτή εμφανίζεται για πρώτη φορά αυτοτελώς και υποδηλώνει την τοποθέτηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έναντι των πρόσφατων εξελίξεων στον τομέα του μεταναστευτικού ζητήματος. Η έμφαση δίνεται στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, στη διατήρηση της εσωτερικής ασφάλειας και στην ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων και εμπορευμάτων εντός της Ένωσης. Η θεματική θα υλοποιηθεί μέσω του Ταμείου Ασύλου και Μετανάστευσης και μέσω του νέου Ταμείου για την Ολοκληρωμένη Διαχείριση των Συνόρων. Δύο οργανισμοί της ΕΕ, ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής - Frontex και ο Οργανισμός της ΕΕ για το Άσυλο – EUAA, θα απορροφήσουν σημαντικό τμήμα των κονδυλίων.

5. Ασφάλεια και άμυνα. Αντιπροσωπεύει 2,1 % του ΠΔΠ και θα χρηματοδοτήσει δράσεις σε σχέση με την εσωτερική ασφάλεια, την αντιμετώπιση κρίσεων και τον παροπλισμό των πυρηνικών εγκαταστάσεων. Τα Ταμεία που θα συνδράμουν είναι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας και το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας. Συμπληρωματικά, ένα τμήμα της χρηματοδότησης προορίζεται για τη δράση Military Mobility και ένα δεύτερο για δράσεις πολιτικής προστασίας (RescEU).

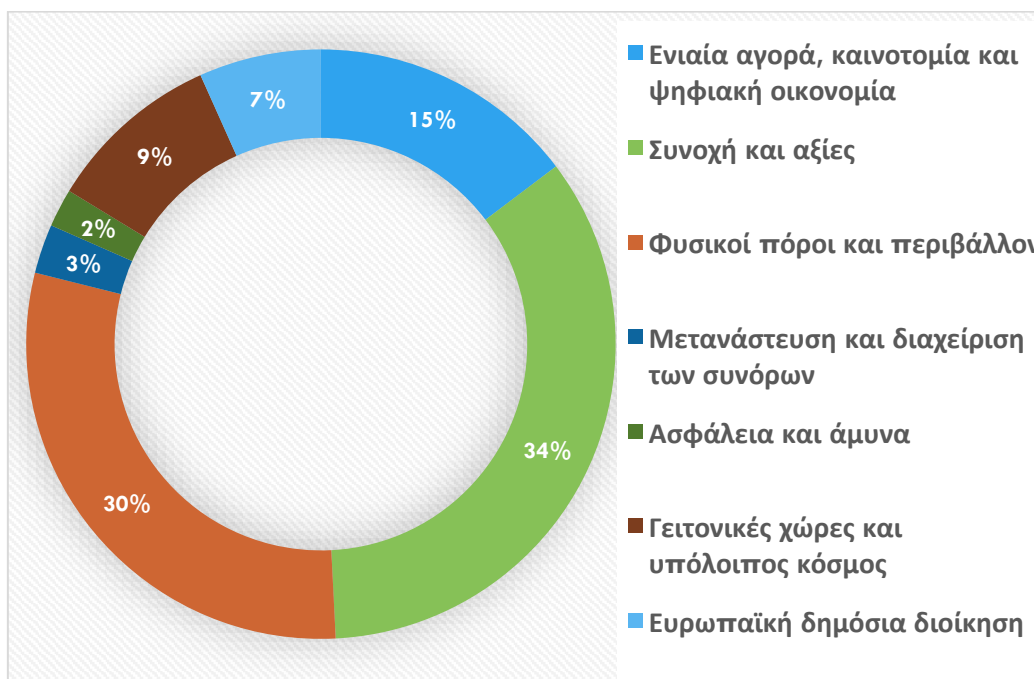
6. Γειτονικές χώρες και υπόλοιπος κόσμος. Η έκτη θεματική (9,6 % του ΠΔΠ) προορίζεται για τη χρηματοδότηση της εξωτερικής δράσης της ΕΕ, καθώς και για τη στήριξη κρατών που βρίσκονται σε προ-ενταξιακή διαδικασία. Στόχος της θεματικής είναι η περαιτέρω σύγκλιση της εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης, παράλληλα με τις προσπάθειες εδραίωσής της στο παγκόσμιο επίπεδο. Χρηματοδοτικά, η θεματική θα υποστηριχθεί από τον Μηχανισμό Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας (NDICI), ο οποίος ενσωματώνει υπάρχοντα εργαλεία οικονομικής στήριξης. Να σημειωθεί ότι, οι συμφωνίες Εταιρικής Σχέσης με τρίτες χώρες για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, φαίνεται να χρηματοδοτείται από αυτήν τη θεματική.

7. Ευρωπαϊκή δημόσια διοίκηση. Η τελευταία θεματική, με προϋπολογισμό 6,7 %, προορίζεται για την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών του ευρωπαϊκού διοικητικού μηχανισμού, με στόχο την περαιτέρω βελτίωση και μεταρρύθμισή του.

ΠΔΠ 2014-2020	% επί του συνόλου	ΠΔΠ 2021-2027	% επί του συνόλου
1. Έξυπνη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη	47,2	1. Ενιαία αγορά, καινοτομία και ψηφιακή οικονομία	14,7
1α: Ενίσχυση της ανάπτυξης και της απασχόλησης	13	2. Συνοχή και αξίες	34,5
1β: Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή	34,2	3. Φυσικοί πόροι και περιβάλλον	29,7
2. Διατηρήσιμη ανάπτυξη: φυσικοί πόροι	38,6	4. Μετανάστευση και διαχείριση των συνόρων	2,7
3. Ασφάλεια και ιθαγένεια	1,6	5. Ασφάλεια και άμυνα	2,1
4. Μια παγκοσμιοποιημένη Ευρώπη	6,1	6. Γειτονικές χώρες και υπόλοιπος κόσμος	9,6
5. Διοίκηση	6,4	7. Ευρωπαϊκή δημόσια διοίκηση	6,7

Πίνακας 1: Θεματικές ΠΔΠ 2014-2020 και 2021-2027

Πηγή: European Parliament, 2018b:4



Εικόνα 1: Κατανομή χρηματοδότησης ανά θεματική, ΠΔΠ 2021-2027

Πηγή: European Parliament, 2018b:4

Κεφάλαιο 1: Χρηματοδοτικά μέσα για το άσυλο, την ένταξη και τις επιστροφές. Σύντομη εξέλιξη

Όπως προαναφέρθηκε, στο πλαίσιο εφαρμογής των κοινών πολιτικών που εμπίπτουν στον ΧΕΑΔ, η διαμόρφωση ενός ξεχωριστού χρηματοδοτικού μηχανισμού κρίθηκε αναγκαία. Παρά την αλλαγή στον αριθμό και στην ονομασία των επιμέρους Ταμείων, η βασική λογική αυτού του χρηματοδοτικού μέσου διατηρεί ορισμένα κοινά γνωρίσματα: βασίζεται στη θεσμοθέτηση του εκάστοτε ΠΔΠ, έχει συγκεκριμένη στόχευση, προϋπολογισμό, κατανομή πόρων, τύπους διαχείρισης, διαδικασία αξιολόγησης και περίοδο εφαρμογής.

Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο	2007-2013	2014-2020	2021-2027
Ταμεία	Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών, Ταμείο Προσφύγων, Ταμείο Επιστροφών	Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης	Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης
Προγραμματισμός	πολυετής και ετήσιος	πολυετής	εταιρική σχέση και πολυετής
Πρόταση χρηματοδότησης (σε δις ευρώ)	2,1	3,1 αρχική / 6,9 συνολική	10,4
Διαχείριση	επιμερισμένη και άμεση	επιμερισμένη 88 %, άμεση 12 %	επιμερισμένη 60 % και άμεση 40 %
Ειδικοί Στόχοι (Specific Objectives)	ένταξη, άσυλο, επιστροφές	άσυλο, ένταξη, επιστροφές, αλληλεγγύη και επιμερισμός ευθυνών	άσυλο, βραχυπρόθεσμη ένταξη, επιστροφές
Κατανομή χρηματοδότησης ανά ΕΣ		ελάχιστη κατανομή 20 % άσυλο, 20 % ένταξη	30 % άσυλο, 30 % ένταξη και 40 % επιστροφές

Πίνακας 2: Εξέλιξη του χρηματοδοτικού μέσου για το άσυλο, την ένταξη και τις επιστροφές

Πηγές: UNCHR-ECRE, (2018b:14), Κανονισμός ΕΕ (514/2014), πρόταση Κανονισμού ΕΕ (471/2018).

1.1 Ταμεία SOLID: 2007-2013

Η πρώτη δημοσιονομική περίοδος εκτείνεται το διάστημα 2007-2013. Ο χρηματοδοτικός μηχανισμός ονομάζεται «Ταμεία Αλληλεγγύης και Διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών» (SOLID) και εμπεριέχει τέσσερα επιμέρους Ταμεία:

Χρηματοδοτικό μέσο	Περίοδος υλοποίησης	Κονδύλια (εκατ. ευρώ)
Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών	2007-2013	830
Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων	2008-2013	623
Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων	2007-2013	1 908
Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών	2008-2013	681
Σύνολο:		4 043

Πίνακας 3: Ταμεία SOLID, 2007-2013

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2012

Το πρώτο αυτό σύμπλεγμα Ταμείων θεωρείται ότι εισάγει μια τομή ως προς την ευρωπαϊκή διαχείριση του μεταναστευτικού ζητήματος καθώς για πρώτη φορά η μετανάστευση, το άσυλο και οι επιστροφές αντιμετωπίζονται ως τμήμα μιας και ενιαίας πολιτικής (Σούλος, 2012: 24-35). Σύμφωνα με Ειδική Έκθεση που διεξήγαγε το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2012), το βασικότερο πρόβλημα αυτής της περιόδου εντοπίζεται στην ασάφεια των αποτελεσμάτων και στην αδυναμία μέτρησης της αποδοτικότητας των χρηματοδοτούμενων δράσεων. Η ασάφεια αυτή έγκειται στην αοριστία των Ειδικών Στόχων και των δεικτών που εμπεριέχονται στα ετήσια προγράμματα των κρατών μελών, καθώς και στην ελλιπή αξιολόγηση (reporting) εκ μέρους της Επιτροπής. Επόμενο ζήτημα που ανέδειξε η ίδια έκθεση σχετίζεται με το χαμηλό ποσοστό υλοποίησης δράσεων. Συγκεκριμένα, η καθυστέρηση ως προς την έκδοση των νομοθετικών πράξεων, οι οποίες εκδόθηκαν αφού είχε ξεκινήσει η περίοδος χρηματοδότησης, δημιούργησε χαμηλή απορροφητικότητα για τα έτη 2007 και 2008. Ακόμα, υπογραμμίστηκε ο χαμηλός βαθμός συμπληρωματικότητας των επιλέξιμων δράσεων με τα υπόλοιπα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ). Τέλος, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2012) εντόπισε προβλήματα στον σχεδιασμό των αρμόδιων εθνικών αρχών υλοποίησης λόγω της έλλειψης προσωπικού.³

³ Για μια εκτενής ανάλυση της περιόδου 2007-2013 βλ. Σερδερίδης, 2011; Σούλος, 2012; Αγγελή, Δημητριάδη, Τριανταφυλλίδου, 2014.

1.2 Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης: 2014-2020

Κατά την επόμενη χρηματοδοτική περίοδο, 2014-2020, ο προϋπολογισμός της Ένωσης καταρτίστηκε με βάση τη διαδικασία του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου. Η τρίτη θεματική του ΠΔΠ, «Ασφάλεια και Ιθαγένεια», προέβλεπε την διαμόρφωση του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (TAME) με γενικό στόχο τη συμβολή *«στην αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, καθώς και στην εφαρμογή, την ενίσχυση και την ανάπτυξη της κοινής πολιτικής ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας και της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, με απόλυτο σεβασμό των δικαιωμάτων και των αρχών που κατοχυρώνονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης»* (Κανονισμός 516/2014, άρθρο 3, παρ.1).

Να σημειωθεί ότι στη φάση προετοιμασίας του Κανονισμού, τα έτη δηλαδή 2012-2014, η αντιμετώπιση της προσφυγικής «κρίσης» δεν εμφανίζεται ως στόχος πολιτικής, ενώ η ένταξη ορίζεται ως εφάμιλλος στόχος με αυτόν του ασύλου και των επιστροφών. Παράλληλα, οι προσφυγικές ροές εκείνης της περιόδου ήταν σταθερές με τις αιτήσεις ασύλου να μην υπερβαίνουν τις 335 000 για το σύνολο της Ένωσης (Eurostat, 2018). Οι βασικές προκλήσεις τις οποίες καλείται να αντιμετωπίσει το TAME σχετίζονται περισσότερο με τις δυσλειτουργίες εκτέλεσης και εφαρμογής της προηγούμενης περιόδου και λιγότερο με τις πολιτικές εξελίξεις σε σχέση με το μεταναστευτικό ζήτημα. Η μεγαλύτερη ευελιξία στις χρηματοδοτούμενες δράσεις, η μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης για τους δικαιούχους και τα ΚΜ, η σύμπτυξη των τεσσάρων Ταμείων που χρηματοδοτούν δράσεις για το άσυλο και τη μετανάστευση, η συμπληρωματικότητα με άλλα ΕΔΕΤ, εμφανίζονται στο προοίμιο του Κανονισμού (516/2014) ως προτεραιότητες.

Από τα διαθέσιμα κείμενα που προβαίνουν σε αξιολόγηση της διαχείρισης και εφαρμογής του TAME προκύπτει ότι η σύμπραξη των τεσσάρων Ειδικών Στόχων - Άσυλο, Ένταξη, Επιστροφές, Αλληλεγγύη/επιμερισμός των ευθυνών - λειτούργησε ως προς την αντιμετώπιση των αυξημένων ροών τα κρίσιμα έτη 2015-2016.⁴

Στον τομέα του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ), διαπιστώθηκε ότι η χρηματοδοτική στήριξη οδήγησε στη λειτουργικότητα των συστημάτων ασύλου, καθώς

⁴ Η παρακάτω ανάλυση βασίζεται στην Ενδιάμεση Αξιολόγηση του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 464/2018), στην Αιτιολογική έκθεση που προηγείται της πρότασης Κανονισμού για το TAM 471/2018, στην έκθεση Εκτίμησης Επιπτώσεων (European Commission, 347/2018) και στην Έκθεση UNCHR-ECRE, 2018a.

και στην αύξηση και βελτίωση της ικανότητας υποδοχής στα ΚΜ. Οι χώρες της νότιας Ευρώπης, λόγω της περιφερειακής τους θέσης, έκαναν μεγαλύτερη χρήση των πόρων του ΚΕΣΑ (37 %).

Για τον Ειδικό Στόχο της Ένταξης, παρά την αδυναμία αξιολόγησης λόγω του μακροπρόθεσμου χρονικού ορίζοντα αυτής της διαδικασίας, η συμβολή του Ταμείου σε μέτρα βραχυπρόθεσμης ένταξης κρίνεται ικανοποιητική. Προκύπτει ότι οι χώρες της δυτικής Ευρώπης, οι οποίες εφαρμόζουν εδώ και αρκετές δεκαετίες εθνικά προγράμματα ένταξης, απορρόφησαν συγκριτικά τα μεγαλύτερα ποσοστά αυτού του Ειδικού Στόχου (39 %). Οι χώρες της κεντρικής Ευρώπης (Πολωνία, Τσεχία, Ουγγαρία) έκαναν επίσης εκτεταμένη χρήση των πόρων για την Ένταξη.

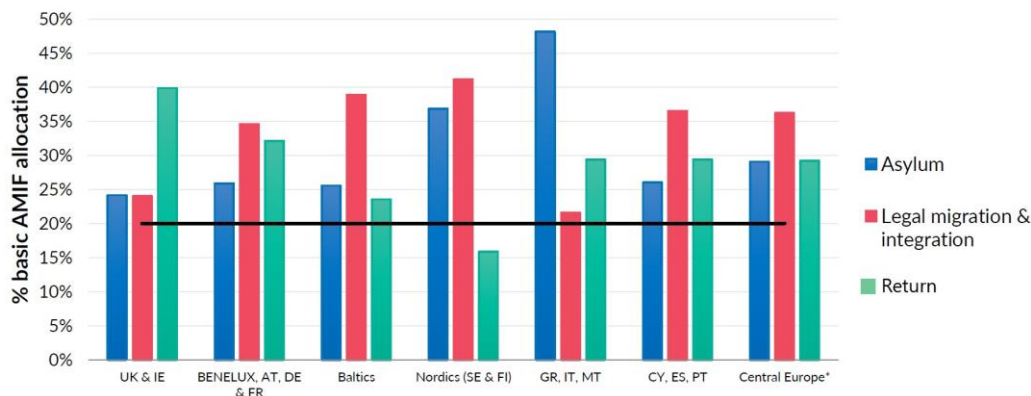
Στον τομέα των Επιστροφών, η συνεισφορά του ΤΑΜΕ χαρακτηρίζεται ως περιορισμένη. Η έκθεση Εκτίμησης Επιπτώσεων (European Commission, 347/2018) υπογραμμίζει ως θετικό στοιχείο τη βελτίωση της συνεργασίας με τις χώρες καταγωγής των μετακινούμενων πληθυσμών και την υιοθέτηση μέτρων προς την κατεύθυνση αυτή. Να σημειωθεί ότι τα υψηλότερα ποσοστά απορρόφησης πόρων για αυτόν τον Ειδικό Στόχο καταγράφονται εκ νέου στη δυτική Ευρώπη (37 %).

Στον τέταρτο Ειδικό Στόχο της Αλληλεγγύης και της κατανομής των ευθυνών, η προστιθέμενη αξία του Ταμείου εντοπίζεται στη βοήθεια έκτακτης ανάγκης κατά τη χρονική φάση των αυξημένων αφίξεων προς τα νότια και ανατολικά σύνορα τη διετία 2015-2016. Όσον αφορά την επανεγκατάσταση, αυτή φαίνεται να μην υλοποιήθηκε σε ικανοποιητικό βαθμό. Αντιθέτως, η μετακίνηση αιτούντων διεθνούς προστασίας από την Ελλάδα και την Ιταλία προς άλλα ΚΜ, δηλαδή η διαδικασία της μετεγκατάστασης, κατέγραψε σημαντική πρόοδο, σύμφωνα με την έκθεση Εκτίμησης Επιπτώσεων (European Commission, 347/2018).

Κλείνοντας, επισημαίνουμε τρία βασικά χαρακτηριστικά της μέχρι σήμερα εξέλιξης του ΤΑΜΕ τα οποία πιθανώς επηρεάζουν την αναθεώρηση του Ταμείου στο πλαίσιο της νέας προγραμματικής περιόδου.

Η απορρόφηση της χρηματοδότησης ανά Ειδικό Στόχο, έτσι όπως αποτυπώνεται στο παρακάτω διάγραμμα, σκιαγραφεί τις άνισες επιπτώσεις που έχουν οι αυξημένες ροές τις τελευταίας τριετίας στα επιμέρους ΚΜ. Η διαφοροποιημένη χρήση των πόρων πιθανώς

να συνδέεται και με τις μεγάλες αποκλίσεις αναφορικά με τις δομές υποδοχής και εξέτασης ασύλου μεταξύ των χωρών της νότιας και κεντρικής Ευρώπης και των χωρών της δυτικής και βόρειας Ευρώπης:



Εικόνα 2: Αρχική κατανομή πόρων TAME ανά Ειδικό Στόχο και ομάδα χωρών, 2014-2020

Πηγή: UNCHR-ECRE, 2018a:22

Το 2015 λειτούργησε ως τομή για την εξέλιξη του Ταμείου καθώς η απότομη αύξηση των αφίξεων, κυρίως προς την Ιταλία και την Ελλάδα, οδήγησε σε αναπροσδιορισμό της αρχικής χρηματοδότησης. Σύμφωνα με τα δεδομένα που συγκεντρώνει ο παρακάτω πίνακας, ο υπό μελέτη τομέας πολιτικής έλαβε επιπλέον χρηματοδότηση από τα δύο βασικά Ταμεία (TAME - TEA) και, συμπληρωματικά, υποστηρίχθηκε από Οργανισμούς και Υπηρεσίες της ΕΕ.

Ταμείο, Οργανισμός ή Υπηρεσία ΕΕ	Αρχική κατανομή 2014-2020 (σε εκατ. ευρώ)	Επιπλέον κατανομή 2014-2020 (σε εκατ. ευρώ)
TAME	3 137	6 654
TEA	3 764	3 882
Emergency support EU	-	647
SIS	69	91
VIS	69	81
EURODAC	1	1
FRONTEX	628	1,638
EASO	109	456
EUROPOL	654	753

Πίνακας 4: Αρχική και επιπλέον χρηματοδότηση των πολιτικών ασύλου, ένταξης και επιστροφών, 2014-2020

Πηγή: European Parliament, 2018a: 15 (δεδομένα μέχρι τέλος 2017)

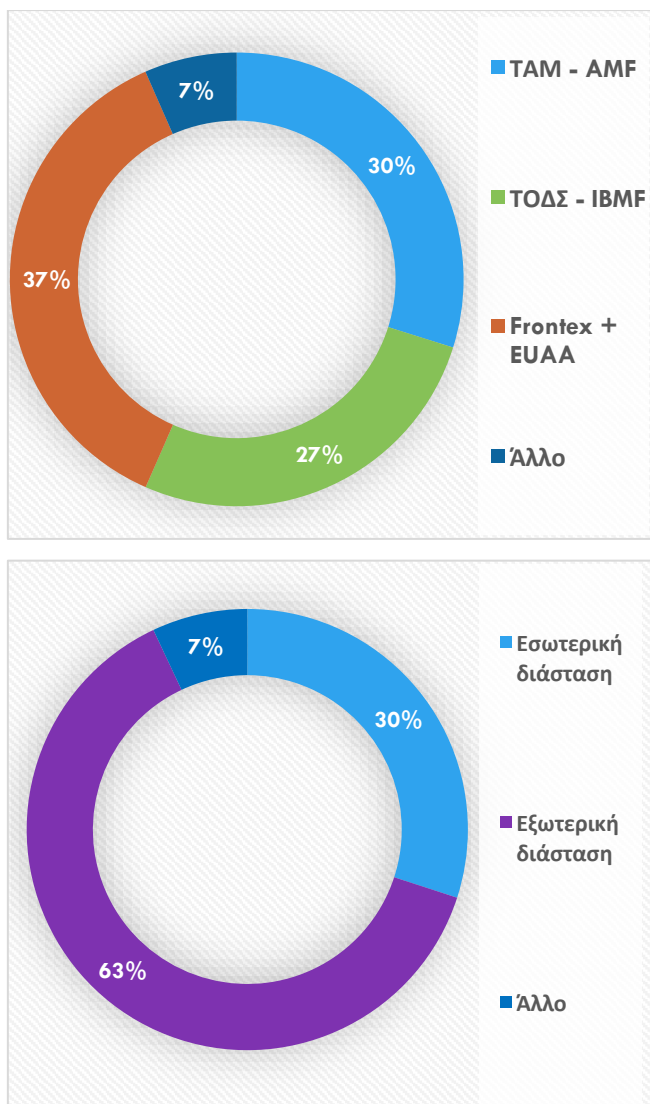
Στο πλαίσιο της αντιμετώπισης των αυξημένων προσφυγικών ροών, η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής εξέδωσε ανακοίνωση θέλοντας να επισημάνει τις δυνατότητες χρηματοδότησης του ασύλου και της ένταξης από συμπληρωματικά χρηματοδοτικά εργαλεία (European Commission, Nov. 2015). Η ίδια περίπτωση τοποθέτηση συμπεριλαμβάνεται στην έκθεση Ενδιάμεσης αξιολόγησης του TAME (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 464/2018) η οποία καταλήγει, μεταξύ άλλων, ότι η χρηματοδότηση της μακροπρόθεσμης ένταξης των πολιτών τρίτων χωρών θα επιτευχθεί αποτελεσματικότερα μέσω των πόρων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου + (ΕΚΤ+).

Κεφάλαιο 2: Ανάλυση της πρότασης Κανονισμού για το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης - Διαφορές και ομοιότητες πολιτικής

Το κεφάλαιο παρουσιάζει συνοπτικά το πλαίσιο διαμόρφωσης της πρότασης Κανονισμού για το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης (TAM). Στη συνέχεια, επικεντρώνεται στις διαφοροποιήσεις της πρότασης Κανονισμού αναφορικά με το υφιστάμενο Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (TAME), το οποίο θα συνεχίσει να ισχύει μέχρι το τέλος του 2020. Τέλος, αναπτύσσει τις επιπτώσεις της πρότασης Κανονισμού ως προς τις εθνικές προτεραιότητες και ανάγκες, έτσι όπως αποτυπώνονται στο εγκεκριμένο εθνικό Πρόγραμμα του TAME.

Στο νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027 το τρίπτυχο *άσυλο, νόμιμη μετανάστευση/ ένταξη, παράτυπη μετανάστευση/ επιστροφές* αποκτά κεντρική σημασία. Διαμορφώνει αυτοτελώς την τέταρτη θεματική με τίτλο «Μετανάστευση και Διαχείριση των συνόρων». Η θεματική στηρίζεται σε δύο αλληλένδετα σκέλη: τη μετανάστευση και τη διαχείριση των συνόρων. Συνάγεται ότι το πρώτο σκέλος εμπίπτει στη διαχείριση της μετανάστευσης στο εσωτερικό της ΕΕ, ενώ το δεύτερο στην εξωτερική διάσταση αυτής της πολιτικής.

Συγκεκριμένα, η θεματική συγκεντρώνει 2,7 % του ΠΔΠ (30, 8 δις ευρώ), ένα ποσοστό σαφέστατα αυξημένο σε σύγκριση με τον τρέχων ΠΔΠ (αύξηση 207 %). Υλοποιείται μέσω δύο Ταμείων: το αναθεωρημένο Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης (TAM) και το νεοσύστατο Ταμείο για την Ολοκληρωμένη Διαχείριση των Συνόρων (ΤΟΔΣ). Το πρώτο χρηματοδοτείται με 10,4 δις ευρώ (+36 %) και το δεύτερο με 9,3 δις. ευρώ (+197 %). Οι προϋπολογισμοί του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex) και του υπό σύσταση Οργανισμού της ΕΕ για το Άσυλο (EUAA), προτείνεται να αυξηθούν κατά τρεις φορές και εμπίπτουν κυρίως στο δεύτερο σκέλος της θεματικής «Διαχείριση των συνόρων» (European Parliament, 2018b:7).



Εικόνα 3: Χρηματοδοτικά μέσα της θεματικής Μετανάστευση και διαχείριση των συνόρων: εσωτερική και εξωτερική διάσταση ΠΔΠ 2021-2027
 Πηγή: European Parliament, 2018b:7

2.1 Το πλαίσιο: κατευθύνσεις της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής μετά το 2015

Ο επαναπροσδιορισμός αυτής της πολιτικής, ως μια από τις επτά βασικές συνιστώσες του δημόσιου προϋπολογισμού για την επόμενη προγραμματική περίοδο, οφείλεται εν μέρει στις εξελίξεις της τελευταίας τριετίας.⁵ Οι προκλήσεις αναφορικά με τη διαχείριση του μεταναστευτικού πληθυσμού διαμόρφωσαν τη θεσμική απάντηση της ΕΕ με όρους κατεπείγοντος. Η απάντηση αυτή συνοδεύτηκε και με σημαντική αύξηση της

⁵ Το 2015, οι αιτήσεις ασύλου που κατατέθηκαν στα ΚΜ συνολικά έφτασαν τις 1 322 800 (Eurostat, 2018).

χρηματοδότησης με σκοπό την αποτελεσματική αντιμετώπιση της «κρίσης» στα σύνορα της Ευρώπης (Hertog, 2016a:3-4).

Η πρωτοβουλία ορόσημο της θεσμικής ανασυγκρότησης εκκινεί με την Ανακοίνωση της Επιτροπής για το «Ευρωπαϊκό πρόγραμμα δράσης για τη μετανάστευση» (240/2015). Βασικά σημεία της είναι (1) η μείωση των κινήτρων για παράτυπη μετανάστευση (συνεργασία με τρίτες χώρες, επιστροφές), (2) η διαχείριση των συνόρων (διάσωση ζωών και διασφάλιση των εξωτερικών συνόρων), (3) η συνεκτική εφαρμογή του ΚΕΣΑ και (4) η πολιτική για τη νόμιμη μετανάστευση (ένταξη, μπλε κάρτα, κ.α.).

Επόμενο σημείο-σταθμός στη θεσμική αντιμετώπιση των μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών είναι η αναθεώρηση του ΚΕΣΑ, η οποία περιλαμβάνει και την αναθεώρηση του Δουβλίνου III, του Κανονισμού δηλαδή ο οποίος θεσπίζει το υπεύθυνο κράτος μέλος για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται από πολίτη τρίτης χώρας. Οι επιμέρους προτάσεις αναθεώρησης και οι νέες νομοθετικές πρωτοβουλίες της Επιτροπής εντοπίζονται χρονικά το 2016:

Προτάσεις Κανονισμών	
Θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας	467/2016
Απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας	466/2016
Απαιτήσεις για την αποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία	465/2016
Ευρωπαϊκό πλαίσιο επανεγκατάστασης	468/2016
Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο (αντικατάσταση του EASO)	271/2016
Αναθεώρηση Δουβλίνου III	270/2016
Σύστημα Eurodac	272/2016

Πίνακας 5: Νομοθετικές προτάσεις στο πλαίσιο αναθεώρησης του ΚΕΣΑ

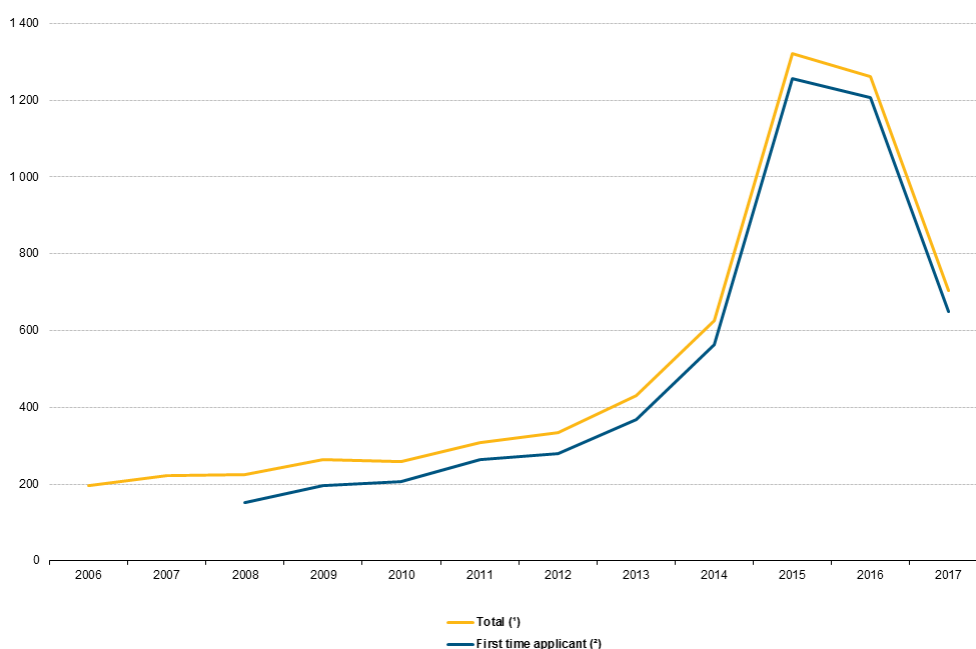
Πηγή: European Parliament, 2018c :28; UNCHR-ECRE, 2018b: 25

Τα κείμενα Συμπερασμάτων του Συμβουλίου (19 Οκτωβρίου 2017, 28 Ιουνίου 2018 και 18 Οκτωβρίου 2018) ενισχύουν την παραπάνω προσέγγιση και επισημαίνουν τρεις βασικές προτεραιότητες: (1) τη συνέχιση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα, (2) την ενίσχυση των διαδικασιών επιστροφής και (3) την ανάπτυξη/ ενδυνάμωση των σχέσεων με τρίτες χώρες, συμπεριλαμβανομένης της κοινής δήλωσης ΕΕ-Τουρκία.⁶ Όπως θα μελετηθεί αναλυτικά παρακάτω, αυτές οι τρεις προτεραιότητες προτείνεται να

⁶ Οι βασικότερες τρίτες χώρες με τις οποίες συνάπτονται επαφές, σύμφωνα με τα τρία τελευταία Συμπεράσματα του Συμβουλίου, είναι η Τουρκία (οδός Ανατολικής Μεσογείου), η Λιβύη (οδός Κεντρικής Μεσογείου), το Μαρόκο (οδός Δυτικής Μεσογείου).

υλοποιηθούν και ως τμήμα της εξωτερικής δράσης της Ένωσης. Για τον λόγο αυτό, το Συμβούλιο, στα εν λόγω κείμενα, επικροτεί την ανακατανομή της χρηματοδότησης που προτείνεται για το νέο TAM 2021-2027.

Ολοκληρώνοντας την περιγραφή των πολιτικών πρωτοβουλιών των ευρωπαϊκών οργάνων, να υπογραμμίσουμε ότι από το 2016 και μέχρι σήμερα οι ρυθμοί αιτημάτων ασύλου προς την ΕΕ κατέγραψαν μείωση. Προκύπτει, από τα στοιχεία του 2018, ότι η «κρίση» στα σύνορα της Ευρώπης έχει μάλλον περιοριστεί, μια εξέλιξη η οποία δεν φαίνεται να έχει ληφθεί υπόψη στις μέχρι σήμερα διατυπωμένες πολιτικές κατευθύνσεις.



Εικόνα 4: Αριθμός αιτημάτων ασύλου στο σύνολο της ΕΕ, 2006 - 2017

Πηγή: Eurostat, 2018. Συνολικός αριθμός και αριθμός αιτημάτων σε πρώτο βαθμό

2.2 Σύγκριση TAME και TAM: Στόχοι Πολιτικής

Η καταγραφή των διαφορών και των ομοιοτήτων προκύπτει μέσα από την αντιπαραβολή του υφιστάμενου (TAME 516/2014) και του προτεινόμενου Κανονισμού (TAM 471/2018) και συμπληρώνεται με στοιχεία της έκθεσης UNCHR-ECRE, «The way forward. A comprehensive study of the new proposals for the EU funds on Asylum, Migration and Integration» (2018b). Η έκθεση αυτή, δημοσιευμένη τον Οκτώβριο του τρέχοντος έτους, χαρτογραφεί το νέο TAM, υπογραμμίζοντας ελλείψεις και ενδεχόμενα προβληματικά σημεία. Θα παρουσιαστούν συνοπτικά διαφοροποιήσεις που αφορούν τα

άρθρα 1 έως 6 και στη συνέχεια θα γίνει εκτενής αναφορά στις διαφοροποιήσεις των Ειδικών Στόχων που διατυπώνονται στους δύο Κανονισμούς.

Ορισμοί εννοιών και όρων. Ως προς τους ορισμούς που δίνονται στην αρχή και των δύο κειμένων παρατηρείται μια λιγότερο λεπτομερής καταγραφή των εννοιών στο νέο Ταμείο. Η σημαντικότερη προσθήκη στον προτεινόμενο Κανονισμό είναι αυτή του τρίτου στοιχείου για τον ορισμό της «συνδυαστικής πράξης» η οποία παραπέμπει σε ρύθμιση του Κανονισμού για τον Καθορισμό Κοινών Διατάξεων (375/2018) με βάση την οποία η χρηματοδότηση της ΕΕ μπορεί να συνδυαστεί και με άλλες μορφές στήριξης, δημόσιου ή ιδιωτικού χαρακτήρα.

Δικαιούχοι. Στο υφιστάμενο Ταμείο αναλύονται οι ομάδες-στόχοι, είτε συνολικά, είτε στους επιμέρους Ειδικούς Στόχους. Στο προτεινόμενο Ταμείο, άρθρο 4, παρ. 3, γίνεται αναφορά στα άρθρα 78 και 79 της ΣΛΕΕ στα οποία ορίζονται οι στοχευόμενες ομάδες.

Τρίτες χώρες. Βασική αλλαγή του νέου Ταμείου είναι η προσθήκη των τρίτων χωρών ως δυνάμει δικαιούχων της χρηματοδότησης (άρθρο 5), ενώ ορίζεται ότι οι υλοποιούμενες δράσεις μπορούν να έχουν σχέση με τρίτες χώρες ή να πραγματοποιηθούν στο έδαφός τους (άρθρο 4, παρ. 2). Αυτή η τροποποίηση υποδηλώνει τον ενισχυμένο ρόλο των τρίτων χωρών στην άσκηση της εξωτερικής μεταναστευτικής πολιτικής.

Διαφορές ως προς τη δομή των δύο κειμένων: κυρίως κείμενο και παραρτήματα. Ο υφιστάμενος Κανονισμός έχει έξι κεφάλαια, τριάντα-δύο άρθρα και τέσσερα παραρτήματα. Πέρα από τον Γενικό Στόχο, οι Ειδικό Στόχοι (ΕΣ/SO) είναι τέσσερεις και αναλύονται στο κύριο μέρος του Κανονισμού σε τρία κεφάλαια: Κεφάλαιο II, III και IV. Συνολικά, οι ΕΣ αναλύονται σε εννέα άρθρα, τα οποία εξειδικεύουν δράσεις και μέτρα. Ο νέος Κανονισμός έχει τρία κεφάλαια, τριάντα-πέντε άρθρα και οκτώ παραρτήματα. Εμφανίζεται ένα Στόχος Πολιτικής, ενώ οι Ειδικό Στόχοι (ΕΣ/SO) είναι τρεις. Στο σύνολό τους, παρατίθενται συνοπτικά στο κύριο μέρος του Κανονισμού, σε ένα άρθρο του Κεφαλαίου II. Αναλύονται με μεγαλύτερη λεπτομέρεια σε δύο παραρτήματα, τα οποία εξειδικεύουν δράσεις και μέτρα. Σημαντική διαφορά ως προς τη δομή εντοπίζεται στον αριθμό και στο περιεχόμενο των Παραρτημάτων: επί της ουσίας το κέντρο βάρους του νέου Κανονισμού, αναφορικά με τον Στόχο Πολιτικής και τους Ειδικούς Στόχους, έχει μετατοπιστεί εκτός του κυρίως κειμένου.

Κεφάλαια	Υφιστάμενος Κανονισμός TAME (516/2018)	Προτεινόμενος Κανονισμός TAM (471/2018)
I	Γενικές διατάξεις (αρ. 1-4)	Γενικές διατάξεις (αρ. 1-6)
II	Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (αρ. 5-7)	Δημοσιονομικό πλαίσιο και πλαίσιο εφαρμογής (αρ. 7-31)
III	Ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών και νόμιμη μετανάστευση (αρ. 8-10)	Μεταβατικές και τελικές διατάξεις (αρ. 32-35)
IV	Επιστροφή (αρ. 11-13)	
V	Δημοσιονομικό πλαίσιο και πλαίσιο εφαρμογής (αρ. 14- 24)	
VI	Τελικές διατάξεις (αρ. 25-32)	
Παραρτήματα	Υφιστάμενος Κανονισμός TAME (516/2018)	Προτεινόμενος Κανονισμός TAM (471/2018)
I	Πολυετής κατανομή ανά κράτος μέλος	Κριτήρια για τη χορήγηση χρηματοδότησης σε προγράμματα στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης
II	Κατάλογος ειδικών δράσεων που αναφέρονται στο άρ. 16	Εκτελεστικά μέτρα
III	Κατάλογος κοινών προτεραιοτήτων της Ένωσης για την επανεγκατάσταση	Πεδίο της στήριξης
IV	Κατάλογος κοινών δεικτών μέτρησης των Ειδικών Στόχων	Δράσεις που είναι επιλέξιμες για υψηλότερο % συγχρηματοδότησης σύμφωνα με τα αρ. 12, παρ. 2 και 13, παρ.7
V		Βασικοί δείκτες επιδόσεων που αναφέρονται στο αρ. 28, παρ. 1
VI		Είδη παρεμβάσεων
VII		Επιλέξιμες δράσεις για λειτουργική ενίσχυση
VIII		Δείκτες εκροών και αποτελεσμάτων αρ.28, παρ.3

Πίνακας 6: Δομή υφιστάμενου Κανονισμού TAME και προτεινόμενου Κανονισμού TAM

Βασική διαφορά ως προς τη δομή των δύο Κανονισμών εντοπίζεται στον καθορισμό των γενικών και κοινών διατάξεων: ενώ στην υφιστάμενη περίοδο ο καθορισμός των διατάξεων γίνεται σε έναν αυτοτελή Κανονισμό (514/2018), στη νέα περίοδο ένα τμήμα των γενικών διατάξεων εντάσσεται στην πρόταση Κανονισμού για τον Καθορισμό Κοινών Διατάξεων (375/2018), ενώ οι υπόλοιπες ενσωματώνονται στην πρόταση Κανονισμού (471/2018).

2.2.1 Γενικός Στόχος vs Στόχος Πολιτικής

Ο Γενικός Στόχος του υφιστάμενου Ταμείου είναι «να συμβάλει στην αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, καθώς και στην εφαρμογή, την ενίσχυση και την ανάπτυξη της κοινής πολιτικής ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας και της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, με απόλυτο σεβασμό των δικαιωμάτων και των αρχών που κατοχυρώνονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Η στόχευση του TAM δεν διαφοροποιείται ριζικά και επικεντρώνεται στην «αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών σύμφωνα με το σχετικό κεκτημένο της Ένωσης για το άσυλο και τη μετανάστευση και σύμφωνα με τις δεσμεύσεις της Ένωσης όσον αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματα».

Μια σημαντική διαφορά που εντοπίζεται στη νέα πρόταση Κανονισμού είναι η μετατροπή του υφιστάμενου Γενικού Στόχου σε Στόχο Πολιτικής, ο οποίος συνοδεύεται από συγκεκριμένες δράσεις. Όπως προκύπτει από τον παρακάτω πίνακα, οι δράσεις αυτές δεν είναι νέες. Εντοπίζονται διάσπαρτες στον υφιστάμενο Κανονισμό, είτε αυτοτελώς, είτε έχοντας ενσωματώσει παραπάνω από μια δράσεις. Μπορούμε να επισημάνουμε ότι οι εν λόγω δράσεις είναι σε σημαντικό βαθμό γενικές και οριζόντιες ώστε να απαιτείται η εξειδίκευσή τους προκειμένου αυτές να μπορέσουν να αποκτήσουν εφαρμοσιμότητα.

Δράσεις Στόχου Πολιτικής Πρόταση Κανονισμού 471/2018 Παράρτημα III: πεδίο της στήριξης	Δράσεις Ειδικών Στόχων υφιστάμενου Κανονισμού 516/2014 Κεφάλαια II, III
α. θέσπιση και ανάπτυξη εθνικών στρατηγικών στον τομέα του ασύλου, της νόμιμης μετανάστευσης, της ένταξης, της επιστροφής και της παράτυπης μετανάστευσης·	Ειδικός Στόχος: Ένταξη (άρθρο 9, παρ. 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο α και άρθρο 10, πρώτο εδάφιο, στοιχείο α)
β. δημιουργία διοικητικών δομών, συστημάτων και εργαλείων και την εκπαίδευση του προσωπικού, συμπεριλαμβανομένων των τοπικών αρχών και άλλων ενδιαφερόμενων μερών·	Ειδικός Στόχος: ΚΕΣΑ (άρθρο 5, παρ. 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο γ) Ειδικός Στόχος: Ένταξη (άρθρο 10, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε)
γ. ανάπτυξη, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των πολιτικών και των διαδικασιών, μεταξύ άλλων σχετικά με τη συγκέντρωση και την ανταλλαγή πληροφοριών και δεδομένων, την ανάπτυξη και εφαρμογή κοινών στατιστικών εργαλείων, μεθόδων και δεικτών για τη μέτρηση της προόδου και την αξιολόγηση των εξελίξεων πολιτικής·	Ειδικός Στόχος: ΚΕΣΑ (άρθρο 6, πρώτο εδάφιο, στοιχείο α, β, γ) Ειδικός Στόχος: Ένταξη (άρθρο 10, πρώτο εδάφιο, στοιχείο γ)

δ. ανταλλαγή πληροφοριών, βέλτιστων πρακτικών και στρατηγικών, την αμοιβαία μάθηση, μελέτες και έρευνα, την ανάπτυξη και εφαρμογή κοινών δράσεων και επιχειρήσεων και τη δημιουργία διακρατικών δικτύων συνεργασίας	Ειδικός Στόχος: ΚΕΣΑ (άρθρο 6, πρώτο εδάφιο, στοιχεία α, β, γ) Ειδικός Στόχος: Ένταξη (άρθρο 10, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ζ)
ε. υπηρεσίες συνδρομής και υποστήριξης, σύμφωνα με το καθεστώς και τις ανάγκες του οικείου προσώπου, ιδίως των ευάλωτων ομάδων	Ειδικός Στόχος: ΚΕΣΑ (άρθρο 5, παρ. 1, στοιχείο στ)
στ. δράσεις που αποσκοπούν στην ενίσχυση της ευαισθητοποίησης των ενδιαφερόμενων μερών και του ευρύ κοινού σχετικά με τις πολιτικές για το άσυλο, την ένταξη, τη νόμιμη μετανάστευση και την επιστροφή	Ειδικός Στόχος: ΚΕΣΑ (άρθρο 5, παρ. 2, στοιχείο γ) Ειδικός Στόχος: Ένταξη (άρθρο 8, πρώτο εδάφιο, στοιχείο β, άρθρο 9, παρ. 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο γ, στ, και άρθρο 10, πρώτο εδάφιο, στοιχείο στ)

Πίνακας 7: Αντιστοίχιση δράσεων - Στόχοι Πολιτικής TAM

2.2.2 Ειδικός Στόχος: Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου

Ο Ειδικός Στόχος του ΚΕΣΑ εμφανίζεται πρώτος και στα δύο κείμενα. Στο υφιστάμενο Ταμείο καταλαμβάνει έκταση ενός Κεφαλαίου (II), με τίτλο «Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου», το οποίο διαιρείται σε τρία άρθρα (5, 6 και 7). Στη νέα πρόταση Κανονισμού, τα τρία άρθρα συγχωνεύονται σε μια παράγραφο του Παραρτήματος II και σε μια παράγραφο του Παραρτήματος III.

Ειδικός Στόχος: Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (SO1)	
Γενική διατύπωση	
Προτεινόμενος Κανονισμός 471/2018	Υφιστάμενος Κανονισμός 516/2014
ενίσχυση και ανάπτυξη όλων των πτυχών του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, συμπεριλαμβανομένης της εξωτερικής του διάστασης	ενίσχυση και ανάπτυξη όλων των πτυχών του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, συμπεριλαμβανομένης της εξωτερικής του διάστασης
Δράσεις	
α. παροχή υλικής βοήθειας, συμπεριλαμβανομένης της βοήθειας στα σύνορα	άρθρο 5, παρ.1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο α (με τροποποίηση)
β. διεξαγωγή των διαδικασιών ασύλου	άρθρο 5, παρ.1, δεύτερο εδάφιο, στοιχεία β, δ, ε (με τροποποίηση)
γ. προσδιορισμός των αιτούντων με ειδικές διαδικαστικές ανάγκες ή ανάγκες υποδοχής	άρθρο 5, παρ.1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο στ (με τροποποίηση)
δ. δημιουργία ή βελτίωση των υποδομών υποδοχής και φιλοξενίας, μεταξύ άλλων την ενδεχόμενη κοινή χρήση αυτών των εγκαταστάσεων από περισσότερα του ενός κράτη μέλη	αρ. 5, παρ. 2 και παρ. 3 (με τροποποίηση)
ε. ενίσχυση της ικανότητας των κρατών μελών να συλλέγουν, να αναλύουν και να διαδίδουν πληροφορίες για τη χώρα καταγωγής	άρθρο 6, πρώτο εδάφιο, στοιχείο β

στ. δράσεις που αφορούν τη διεξαγωγή των διαδικασιών για την εφαρμογή του πλαισίου της Ένωσης για την επανεγκατάσταση [και την εισδοχή για ανθρωπιστικούς λόγους] ή των εθνικών συστημάτων επανεγκατάστασης που συνάδουν με το πλαίσιο της Ένωσης για την επανεγκατάσταση	άρθρο 7 (με τροποποίηση)
ζ. μεταφορές δικαιούχων διεθνούς προστασίας	δεν υπάρχει αντιστοιχία
η. ενίσχυση των ικανοτήτων τρίτων χωρών προκειμένου να βελτιωθεί η προστασία των προσώπων που χρήζουν προστασίας	δεν υπάρχει αντιστοιχία
θ. δημιουργία, ανάπτυξη και βελτίωση αποτελεσματικών εναλλακτικών λύσεων αντί της κράτησης, ιδίως για τους ασυνόδετους ανηλίκους και τις οικογένειες	άρθρο 5, παρ.1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο ζ

Πίνακας 8: Αντιστοίχιση δράσεων - Ειδικός Στόχος Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου

Οι υφιστάμενες δράσεις κατηγοριοποιούνται σε τρεις ομάδες: (1) Συστήματα υποδοχής και ασύλου, (2) Ικανότητα των κρατών μελών να αναπτύσσουν, να παρακολουθούν και να αξιολογούν τις οικείες πολιτικές και διαδικασίες ασύλου, (3) Επανεγκατάσταση και μεταφορά αιτούντων και δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Οι προτεινόμενες δράσεις ακολουθούν περίπου την ίδια ομαδοποίηση. Καθίσταται όμως εμφανές ότι η πρόταση Κανονισμού συμπτωνώνει, γενικεύει και απαλείφει ορισμένες από τις δράσεις της τρέχουσας περιόδου.

Πέρα από τη μεταφορά ορισμένων δράσεων από την υφιστάμενη στην επόμενη περίοδο, παρατηρούνται σημαντικές διαφορές. Συγκεκριμένα, εμφανίζεται η δράση ενίσχυσης τρίτων χωρών προκειμένου αυτές να εξασφαλίσουν βελτιωμένες συνθήκες προστασίας στο έδαφός τους. Συμπληρώνεται στη δράση δ η δυνατότητα χρήσης των υπηρεσιών υποδοχής από περισσότερα του ενός ΚΜ. Προστίθεται η κατηγορία των ασυνόδετων ανηλίκων και των οικογενειών στα άτομα για τα οποία μπορεί να αναζητηθεί εναλλακτικό σύστημα κράτησης (δράση θ). Τέλος, δεν μεταφέρονται με τον ίδιο βαθμό λεπτομέρειας οι δράσεις ψυχοκοινωνικής υποστήριξης των αιτούντων διεθνή προστασία (άρθρο 5), καθώς και οι δράσεις πλαισίωσης της επανεγκατάστασης, όπως ένταξη των επανεγκαταστημένων, ενημέρωση, διερμηνεία και στήριξη πριν την αναχώρηση.⁷ Βασικό έλλειμμα είναι η μη αναφορά στη «βελτίωση και διατήρηση των υποδομών στέγασης», η οποία υπονοείται στο στοιχείο δ, παρ. 2 του Παραρτήματος ΙΙΙ όμως δεν συγκεκριμενοποιείται.

⁷ Για την επανεγκατάσταση προτείνεται αυτοτελής Κανονισμός (468/2016) ο οποίος ενσωματώνει μέρος των προβλέψεων του αρ. 7 (Κανονισμός, 516/2014).

Συνολικά, από δεκαεννέα δράσεις στον υφιστάμενο Κανονισμό, η πρόταση Κανονισμού εμπεριέχει εννέα. Αυτή η εξέλιξη πιθανώς να δημιουργήσει δυσκολίες στη φάση σχεδιασμού των εθνικών δράσεων, στην περίπτωση που αυτές δεν κατονομάζονται με σαφήνεια σε ένα κείμενο θεσμικού χαρακτήρα. Παράλληλα, η μείωση των δράσεων ενδέχεται να διαμορφώσει διαφοροποιημένες συνθήκες πρώτης υποδοχής στα ΚΜ, ειδικότερα όσον αφορά την παροχή συνοδευτικών μέτρων υποστήριξης προς τους αιτούντες άσυλο.

2.2.3 Ειδικός Στόχος: Νόμιμη μετανάστευση και Ένταξη

Ο Ειδικός Στόχος της Ένταξης τροποποιείται ριζικά. Στην αξιολόγηση του TAME (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 464/2018) αναφέρεται ότι οι χρηματοδοτούμενες δράσεις ένταξης δεν είναι εύκολα μετρήσιμες. Υπογραμμίστηκε ότι αυτές είναι ακόμα λιγότερο ορατές ως προς τον στόχο της μακροχρόνιας ένταξης. Όπως θα αναλυθεί και στη συνέχεια, η αντιμετώπιση αυτού του ευρήματος οδήγησε στη μεταφορά της μέσο και μακροπρόθεσμης ένταξης από το TAM στο νέο EKT+ (2021-2027).

Ο Στόχος εμφανίζεται δεύτερος σε σειρά αναφοράς και στα δύο κείμενα. Στο υφιστάμενο Ταμείο, οι δράσεις καταλαμβάνουν έκταση ενός Κεφαλαίου (III), με τίτλο «Ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών και νόμιμη μετανάστευση», το οποίο διαιρείται σε τρία άρθρα (8, 9 και 10). Στη νέα πρόταση Κανονισμού, οι δράσεις συγχωνεύονται σε μια παράγραφο του Παραρτήματος II και σε μια παράγραφο του Παραρτήματος III.

Ειδικός Στόχος: Νόμιμη μετανάστευση και Ένταξη (SO2)	
Γενική διατύπωση	
Προτεινόμενος Κανονισμός 471/2018	Υφιστάμενος Κανονισμός 516/2014
στήριξη της νόμιμης μετανάστευσης προς τα κράτη μέλη, καθώς και συμβολή στην ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών	στήριξη της νόμιμης μετανάστευσης προς τα κράτη μέλη σύμφωνα με τις οικονομικές και κοινωνικές τους ανάγκες, όπως οι ανάγκες της αγοράς εργασίας, με παράλληλη διασφάλιση της ακεραιότητας των συστημάτων μετανάστευσης των κρατών μελών, και προώθηση της αποτελεσματικής ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών
Δράσεις	
α. μέτρα ενημέρωσης και εκστρατείες ευαισθητοποίησης για τους νόμιμους μεταναστευτικούς διαύλους προς την Ένωση, συμπεριλαμβανομένου του ενωσιακού κεκτημένου για τη νόμιμη μετανάστευση	δεν υπάρχει αντιστοιχία
β. ανάπτυξη προγραμμάτων κινητικότητας στην Ένωση, για παράδειγμα προγράμματα κυκλικής ή προσωρινής	δεν υπάρχει αντιστοιχία

μετανάστευσης, συμπεριλαμβανομένης της κατάρτισης για την αύξηση της απασχολησιμότητας	
γ. συνεργασία μεταξύ τρίτων χωρών και των γραφείων εύρεσης εργασίας, των υπηρεσιών απασχόλησης και των υπηρεσιών μετανάστευσης των κρατών μελών	άρθρο 10, στοιχείο β
δ. αξιολόγηση των δεξιοτήτων και των επαγγελματικών προσόντων που αποκτήθηκαν σε τρίτη χώρα, καθώς και της διαφάνειας και συμβατότητάς τους με τα αντίστοιχα των κρατών μελών	άρθρο 8, στοιχείο γ
ε. παροχή στήριξης στο πλαίσιο της υποβολής αιτήσεων για οικογενειακή επανένωση κατά την έννοια της οδηγίας 2003/86/EK του Συμβουλίου	άρθρο 8, στοιχείο ε
στ. παροχή βοήθειας σχετικά με αλλαγή του καθεστώτος των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν ήδη νόμιμα σε κράτος μέλος, ιδίως όσον αφορά την απόκτηση καθεστώτος νόμιμης διαμονής που ορίζεται σε επίπεδο ΕΕ	δεν υπάρχει αντιστοιχία
ζ. μέτρα έγκαιρης ένταξης, όπως είναι η εξατομικευμένη υποστήριξη σύμφωνα με τις ανάγκες των υπηκόων τρίτων χωρών και τα προγράμματα ένταξης που εστιάζουν στην εκπαίδευση, τη γλωσσική και λοιπή κατάρτιση, για παράδειγμα μαθήματα αγωγής του πολίτη και επαγγελματική καθοδήγηση	δεν υπάρχει αντιστοιχία
η. δράσεις για την προώθηση της ισότητας στην παροχή δημόσιων και ιδιωτικών υπηρεσιών σε υπηκόους τρίτων χωρών και την πρόσβαση σε αυτές, συμπεριλαμβανομένης της προσαρμογής τους στις ανάγκες της ομάδας στόχου	άρθρο 9, παρ. 1, στοιχείο ζ
θ. συνεργασία μεταξύ κυβερνητικών και μη κυβερνητικών φορέων με ενιαίο τρόπο, μεταξύ άλλων μέσω κέντρων συντονισμένης ένταξης-υποστήριξης, όπως είναι τα κέντρα ενιαίας εξυπηρέτησης	δεν υπάρχει αντιστοιχία
ι. δράσεις που θα καθιστούν δυνατή και θα υποστηρίζουν την ένταξη και ενεργή συμμετοχή των υπηκόων τρίτων χωρών στην κοινωνία υποδοχής και δράσεις που προάγουν την αποδοχή από την κοινωνία υποδοχής	δεν υπάρχει αντιστοιχία
ια. προώθηση των ανταλλαγών και του διαλόγου μεταξύ των υπηκόων τρίτων χωρών, της κοινωνίας υποδοχής και των δημόσιων αρχών, μεταξύ άλλων μέσω διαβούλευσης με τους υπηκόους τρίτων χωρών και μέσω του διαπολιτισμικού και διαθρησκευτικού διαλόγου	άρθρο 9, παρ. 1, στοιχείο στ και άρθρο 10, στοιχείο στ

Πίνακας 9: Αντιστοίχιση δράσεων - Ειδικός Στόχος Νόμιμη μετανάστευση και Ένταξη

Ως προς τη γενική διατύπωση του ΕΣ, η στήριξη της νόμιμης μετανάστευσης, με όρους ωφέλειας προς τα ΚΜ, παραμένει κοινή. Αντιθέτως, η διατύπωση της «προώθησης και αποτελεσματικής ένταξης» αντικαθίσταται με εκείνη της «στήριξης» και της «συμβολής στην ένταξη».

Στον υφιστάμενο Κανονισμό, οι δράσεις ομαδοποιούνται σε τρεις κατηγορίες: (1) Μετανάστευση και μέτρα πριν από την αναχώρηση, (2) Μέτρα ένταξης, (3) Πρακτική συνεργασία και μέτρα δημιουργίας ικανοτήτων. Στον νέο Κανονισμό, οι δράσεις

μειώνονται από είκοσι σε έντεκα και εμπίπτουν σε δύο κατηγορίες: (1) Στήριξη της ανάπτυξης και της υλοποίησης πολιτικών που προωθούν τη νόμιμη μετανάστευση και (2) Προώθηση μέτρων έγκαιρης/ πρώτης ένταξης (Βλ. Παράρτημα II: Εκτελεστικά μέτρα).

Οι επιμέρους δράσεις του νέου Κανονισμού προτείνουν μέτρα που «θα καθιστούν δυνατή και θα υποστηρίζουν την ένταξη» (Κανονισμός 471/2018, Παράρτημα III, παρ. 3, στοιχείο ι). Συγκεκριμένα, τα προ-ενταξιακά μέτρα του υφιστάμενου Κανονισμού αντικαθίστανται από δράσεις ενημέρωσης για τις νόμιμες οδούς μετανάστευσης, καθώς και από μέτρα κυκλικής μετανάστευσης από τις τρίτες χώρες προς την Ευρώπη. Οι δράσεις εργασιακής και κοινωνικής ένταξης, έτσι όπως αυτές αποτυπώνονται στον υφιστάμενο Κανονισμό, αντικαθίστανται από μέτρα πρώτης ένταξης.⁸ Η λογική της αμοιβαίας κατανόησης, γηγενών και μεταναστών/ριών, δίνει χώρο σε δράσεις διαλόγου, διαβούλευσης και ανταλλαγής (στοιχεία ι, ια), ενώ η προσαρμογή των εθνικών διοικήσεων στις ανάγκες των πολιτών τρίτων χωρών αποτυπώνεται στο στοιχείο η, καθώς και ως οριζόντια δράση στην παρ. 1 του Παραρτήματος III του νέου Κανονισμού.

Νέες δράσεις του προτεινόμενου Κανονισμού είναι η παροχή βοήθειας για αλλαγή του καθεστώτος διαμονής των πολιτών τρίτων χωρών (στοιχείο στ) και η δημιουργία κέντρων ενιαίας εξυπηρέτησης (υπηρεσίες μιας στάσης) μέσω σύμπραξης δημόσιων φορέων και ΜΚΟ (στοιχείο θ).

2.2.4 Ειδικός Στόχος: Παράτυπη μετανάστευση και Επιστροφές

Στο ΤΑΜΕ, οι δράσεις του 3^{ου} Ειδικού Στόχου καταλαμβάνουν έκταση ενός Κεφαλαίου (IV), με τίτλο «Επιστροφή», το οποίο διαιρείται σε τρία άρθρα (11, 12 και 13). Στη νέα πρόταση, οι είκοσι μία δράσεις του υφιστάμενου Κανονισμού συγχωνεύονται σε δεκατρείς και παρουσιάζονται στο Παράρτημα III, σε μια παράγραφο.

Ειδικός Στόχος: Παράτυπη μετανάστευση και Επιστροφές (SO3) Γενική διατύπωση	
Προτεινόμενος Κανονισμός 471/2018	Υφιστάμενος Κανονισμός 516/2014
συμβολή στην αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης και	την ανάπτυξη στα κράτη μέλη, που συμβάλλουν στην καταπολέμηση της παράνομης

⁸ Στο αγγλικό κείμενο, η έγκαιρη ένταξη αναφέρεται ως «early integration». Στην πρόταση Κανονισμού δεν ορίζεται σαφώς ο χρονικός ορίζοντας αυτής της «πρώτης» φάσης. Στην έκθεση Εκτίμησης Επιπτώσεων υπολογίζεται σε περίπου ένα έτος μετά την απόκτηση νομιμοποιητικών εγγράφων, European Commission (347/2018), Παράρτημα 4.

διασφάλιση της αποτελεσματικής επιστροφής και επανεισδοχής στις τρίτες χώρες	μετανάστευσης, δίκαιων και αποτελεσματικών στρατηγικών επιστροφής, με έμφαση στον διατηρήσιμο χαρακτήρα της επιστροφής και την αποτελεσματική επανεισδοχή στις χώρες καταγωγής και διέλευσης
Δράσεις	
α. υποδομές υποδοχής ή κράτησης, μεταξύ άλλων την ενδεχόμενη κοινή χρήση αυτών των εγκαταστάσεων από περισσότερα του ενός κράτη μέλη	άρθρο 11, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο στ (με τροποποίηση)
β. λήψη, ανάπτυξη και βελτίωση αποτελεσματικών εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης, ιδίως για τους ασυνόδευτους ανηλίκους και τις οικογένειες	άρθρο 11, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο α (με τροποποίηση)
γ. δημιουργία και ενίσχυση ανεξάρτητων και αποτελεσματικών συστημάτων ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών, όπως προβλέπεται στο άρθρο 8 παράγραφος 6 της οδηγίας 2008/115/EK7	άρθρο 11, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο ε
δ. αντιμετώπιση των κινήτρων για παράτυπη μετανάστευση, συμπεριλαμβανομένης της απασχόλησης παράτυπων μεταναστών, με αποτελεσματικές και επαρκείς επιθεωρήσεις που βασίζονται σε αξιολόγηση κινδύνου, εκπαίδευση του προσωπικού, δημιουργία και εφαρμογή μηχανισμών μέσω των οποίων οι παράτυποι μετανάστες μπορούν να ζητούν την καταβολή οφειλόμενων αμοιβών και να υποβάλλουν καταγγελίες σε βάρος των εργοδοτών τους, ή εκστρατείες πληροφόρησης και ευαισθητοποίησης για την ενημέρωση των εργοδοτών και των παράτυπων μεταναστών σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους σύμφωνα με την οδηγία 2009/52/EK8	δεν υπάρχει αντιστοιχία
ε. προετοιμασία της επιστροφής, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων που οδηγούν στην έκδοση αποφάσεων επιστροφής, την αναγνώριση στοιχείων ταυτότητας υπηκόων τρίτων χωρών, την έκδοση ταξιδιωτικών εγγράφων και τον εντοπισμό μελών της οικογένειας	άρθρο 12, στοιχείο α
στ. συνεργασία με τις προξενικές αρχές και τις υπηρεσίες μετανάστευσης ή άλλες αρμόδιες αρχές και υπηρεσίες τρίτων χωρών με σκοπό τη λήψη ταξιδιωτικών εγγράφων, τη διευκόλυνση της επιστροφής και την εξασφάλιση της επανεισδοχής, μεταξύ άλλων με την ανάπτυξη αξιωματικών συνδέσμων με τρίτες χώρες	άρθρο 12, στοιχείο β
ζ. βοήθεια για την επιστροφή, ιδίως την υποστηριζόμενη οικειοθελή επιστροφή, και πληροφορίες σχετικά με τα προγράμματα υποβοηθούμενης οικειοθελούς επιστροφής	άρθρο 12, στοιχείο γ (με τροποποίηση)
η. επιχειρήσεις απομάκρυνσης, συμπεριλαμβανομένων συναφών μέτρων, σύμφωνα με τα πρότυπα που ορίζονται στο ενωσιακό δίκαιο, πλην του καταναγκαστικού εξοπλισμού	άρθρο 12, στοιχείο δ
θ. μέτρα για την υποστήριξη της βιώσιμης επιστροφής και επανένταξης των επιστρεφόντων	άρθρο 12, στοιχείο ε (με τροποποίηση)
ι. εγκαταστάσεις και υπηρεσίες σε τρίτες χώρες που διασφαλίζουν την κατάλληλη προσωρινή στέγαση και υποδοχή κατά την άφιξη, μεταξύ άλλων για τους ασυνόδευτους ανηλίκους και άλλες ευάλωτες ομάδες, σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα	άρθρο 12, στοιχείο στ, ζ

ια. συνεργασία με τρίτες χώρες για την καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης και την αποτελεσματική επιστροφή και επανεισδοχή, μεταξύ άλλων στο πλαίσιο της εφαρμογής των συμφωνιών επανεισδοχής και άλλων ρυθμίσεων	άρθρο 13, στοιχείο δ (με τροποποίηση)
ιβ. μέτρα που αποσκοπούν στην ευαισθητοποίηση σχετικά με τους κατάλληλους νομικούς διαύλους για τη μετανάστευση και τους κινδύνους που ενέχει η παράνομη μετανάστευση.	άρθρο 13, στοιχείο στ
ιγ. στήριξη και δράσεις σε τρίτες χώρες, μεταξύ άλλων για τις υποδομές, τον εξοπλισμό και άλλα μέτρα, με την προϋπόθεση ότι αυτά συμβάλλουν στην ενίσχυση της αποτελεσματικής συνεργασίας μεταξύ τρίτων χωρών και της Ένωσης και των κρατών μελών της σχετικά με την επιστροφή και την επανεισδοχή.	δεν υπάρχει αντιστοιχία

Πίνακας 10: Αντιστοίχιση δράσεων - Ειδικός Στόχος Παράτυπη μετανάστευση και Επιστροφές

Οι υφιστάμενες δράσεις ομαδοποιούνται σε (1) μέτρα που συνοδεύουν τις διαδικασίες επιστροφής, (2) μέτρα επιστροφής και (3) στην πρακτική συνεργασία / δημιουργία ικανοτήτων. Στον νέο Κανονισμό, οι δράσεις εξυπηρετούν (1) τη διασφάλιση της ομοιόμορφης εφαρμογής των διαδικασιών, των υποδομών και υπηρεσιών, (2) την υποστήριξη της αποτελεσματικής και βιώσιμης επιστροφής, την παροχή κινήτρων για αποτροπή της παράτυπης μετανάστευσης προς την Ένωση, (3) την υποστήριξη της οικειοθελούς επιστροφής και (4) την ενίσχυση των συνεργασιών με τρίτες χώρες (Παράρτημα II, παρ. 3).

Η πρώτη διαφοροποίηση εντοπίζεται στη γενική διατύπωση η οποία, στον υφιστάμενο Κανονισμό, επικεντρώνεται στις διατηρήσιμες επιστροφές και στις αποτελεσματικές επανεισδοχές, ενώ η προτεινόμενη διατύπωση φαίνεται να χωρίζεται σε δύο σκέλη: (1) συμβολή του Ταμείου στην αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης και (2) συμβολή του στις επιστροφές και στην επανεισδοχή. Το πρώτο σκέλος υπονοείται και στον υφιστάμενο Κανονισμό, δεν είναι όμως τόσο ξεκάθαρα διατυπωμένο.

Η σημαντικότερη διαφορά εντοπίζεται στα στοιχεία του υφιστάμενου άρθρου 11, «*συνοδευτικά μέτρα για την πολιτική των επιστροφών*», τα οποία δεν μεταφέρονται στη νέα πρόταση Κανονισμού. Ως προς τις νέες δράσεις της πρότασης εντοπίζεται η εμπλοκή των τρίτων χωρών στη διαδικασία ελέγχου της παράτυπης μετανάστευσης. Δεύτερη νέα προσθήκη είναι η δράση ενίσχυσης των επιθεωρήσεων εργασίας ώστε να καταπολεμηθεί η αδήλωτη απασχόληση των παράτυπων μεταναστών στα ΚΜ. Η προσθήκη αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία για τις χώρες του ευρωπαϊκού νότου οι οποίες χαρακτηρίζονται από μια διευρυμένη άτυπη αγορά εργασίας. Να σημειωθεί ότι αυτός ο Ειδικός Στόχος,

συγκριτικά με τους υπόλοιπους δύο, εξειδικεύεται με τις περισσότερες δράσεις: SO1 9 δράσεις, SO2 11 δράσεις, SO3 13 δράσεις.

2.2.5 Ειδικός Στόχος: Αλληλεγγύη και επιμερισμός ευθυνών μεταξύ των ΚΜ

Ο τέταρτος Ειδικός Στόχος δεν μεταφέρθηκε στην πρόταση Κανονισμού παρά τη βαρύτητά του ως προς την πρόθεση της κοινής αντιμετώπισης των προκλήσεων του προσφυγικού από τις χώρες της Ένωσης. Να σημειωθεί ότι ενώ προσδιορίζεται σαφώς στο άρθρο 3, παρ.2, πρώτο εδάφιο, σημείο δ του 516/2014, το πεδίο εφαρμογής του δεν έχει εξειδικευτεί στον υφιστάμενο Κανονισμό. Παρατηρείται δηλαδή μια ελλιπής εξειδίκευσή του ήδη από την τρέχουσα προγραμματική περίοδο.

Στο προοίμιο της πρότασης Κανονισμού 471/2018 (στοιχείο 8) αναφέρεται ότι το σύστημα καθορισμού της ευθύνης των ΚΜ για τους αιτούντες διεθνή προστασία, καθώς και οι προσπάθειες επανεγκατάστασης, θα εμπίπτουν στον τομέα του αναθεωρημένου ΚΕΣΑ. Οι δράσεις δηλαδή του υφιστάμενου τέταρτου Ειδικού Στόχου, θα εμπίπτουν στον πρώτο Ειδικό Στόχο του προτεινόμενου Κανονισμού, ενώ η στήριξη στα ΚΜ που συμβάλλουν στις προσπάθειες αλληλεγγύης και επιμερισμού των ευθυνών εμφανίζεται ως μια από τις συνιστώσες του θεματικού μέσου (ΤΑΜ 471/2018, άρθρο 9).

2.3 Επιπτώσεις της πρότασης Κανονισμού στις εθνικές προτεραιότητες

Καθώς η διαδικασία εκπόνησης του νέου εθνικού Προγράμματος για την περίοδο 2021-2027 δεν έχει ακόμα ξεκινήσει, η ανάλυση που ακολουθεί αντιπαραβάλλει τις ανάγκες της χώρας, έτσι όπως αποτυπώνονται στο Πρόγραμμα 2014-2020⁹, με τις νέες κατευθύνσεις που ορίζει η πρόταση Κανονισμού 471/2018 ανά Ειδικό Στόχο.

Ως προς τον Ειδικό Στόχο του ΚΕΣΑ (SO1), ο πρώτος Εθνικός Στόχος (NO1) αφορά την Υποδοχή και το Άσυλο. Συγκεκριμένα, τη δημιουργία θέσεων στα κέντρα υποδοχής και τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης σε αυτά. Στην ίδια εθνική προτεραιότητα εμπίπτει ο στόχος της βιωσιμότητας των διαδικασιών ασύλου (διαχείριση συσσωρευμένων αιτημάτων) και η εξασφάλιση της προσβασιμότητας στις Υπηρεσίες Ασύλου. Η αξιολόγηση της διαδικασίας πρόσβασης στο άσυλο είναι ο δεύτερος Εθνικός Στόχος (NO2). Εξειδικεύεται στη συλλογή ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων για τον

⁹ Διαθέσιμο στο: <https://www.amifisf.gr/egkekrimeno-programma-tame/>

πληθυσμό των αιτούντων, των προσφύγων ή των ατόμων στους οποίους χορηγήθηκε επικουρική προστασία. Τρίτος Εθνικός Στόχος είναι αυτός της επανεγκατάστασης (NO3), ο οποίος εξειδικεύεται, πολύ συνοπτικά, σε δύο δράσεις: δημιουργία κέντρων διέλευσης και πρόσβαση σε υπηρεσίες ασύλου.

Ο δεύτερος Ειδικός Στόχος (SO2) είναι αυτός της Ένταξης. Το Πρόγραμμα εξειδικεύει τρεις Εθνικούς Στόχους. Ο πρώτος (NO1) είναι η νόμιμη μετανάστευση προς τη χώρα και συγκεκριμένα η προετοιμασία της (προ-ενταξιακά μέτρα) στο πλαίσιο διμερών συμφωνιών που έχει συνάψει η Ελλάδα με τρίτες χώρες. Η Ένταξη είναι ο δεύτερος Εθνικός Στόχος (NO2) ο οποίος προτείνεται να υλοποιηθεί μέσω τριών κατευθύνσεων: στέγαση των ευάλωτων ομάδων και παροχή ιατρικής και ψυχικής στήριξης, καθεστώς επιτροπείας των ασυνόδευτων ανηλίκων, έμφαση σε προγράμματα γλωσσικής εκμάθησης προκειμένου να δημιουργηθούν συνθήκες διαπολιτισμικής επαφής. Ο τρίτος Εθνικός Στόχος (NO3) έχει ως τίτλο «Ικανότητα». Επί της ουσίας, περιγράφει τη δημιουργία Κέντρων Κοινότητας τα οποία θα εμπεριέχουν δράσεις και συμβουλευτικές υπηρεσίες προς τους μετανάστες/ριες. Εννέα από αυτά θα χρηματοδοτηθούν από άλλα ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά εργαλεία και πέντε από το TAME.

Ο τρίτος Ειδικός Στόχος (SO3), με τίτλο «Επαναπατριsmός», αφορά τη διαδικασία των επιστροφών και επανεισδοχών πολιτών τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής ή μετάβασης. Το Πρόγραμμα εξειδικεύει τρεις Εθνικούς Στόχους. Ο πρώτος (NO1) είναι η αύξηση των επιστροφών. Εμπεριέχει ένα σκέλος διατήρησης της λειτουργίας και βελτίωσης των συνθηκών παραμονής στα προαναχωρησιακά κέντρα και ένα δεύτερο σκέλος ανάπτυξης των διοικητικών ικανοτήτων των εμπλεκόμενων φορέων σε εθνικό επίπεδο. Η δεύτερη εθνική προτεραιότητα (NO2) είναι η ενίσχυση του επαναπατριsmού και των μέτρων επανένταξης, με το βάρος να δίνεται στην υποστήριξη των εθελούσιων επιστροφών. Ο τρίτος Εθνικός Στόχος (NO3) επικεντρώνεται στην ενίσχυση διακρατικών συνεργασιών προκειμένου να επιτευχθεί η εθνική πολιτική για τις επιστροφές.

Στο υφιστάμενο εθνικό Πρόγραμμα, ο τέταρτος Ειδικός Στόχος (SO4) της αλληλεγγύης και του επιμερισμού των ευθυνών εξειδικεύεται σε έναν Εθνικό Στόχο (NO1), αυτόν της μετεγκατάστασης (relocation). Σύμφωνα με το σχεδιασμό του σχήματος μετεγκατάστασης, 66 400 άτομα που βρίσκονταν στη χώρα θα εγκαθίσταντο σε άλλα ΚΜ μέχρι το τέλος του 2017.

Συνολικά, ως προς τον Ειδικό Στόχο του ΚΕΣΑ, η νέα πρόταση ανταποκρίνεται στις διατυπωμένες εθνικές ανάγκες. Κοινή παραμένει η πρόταση για τη δημιουργία και τη βελτίωση των υποδομών υποδοχής, η ενίσχυση της ικανότητας των ΚΜ στη συλλογή και αξιοποίηση δεδομένων, καθώς και η διαδικασία της επανεγκατάστασης. Στο σημείο όπου παρατηρούνται οι σημαντικότερες διαφοροποιήσεις, λόγω της σημαντικής μείωσης του αριθμού των δράσεων όπως υπογραμμίσθηκε στην Ενότητα 2.2, είναι στα συνοδευτικά μέτρα των διαδικασιών ασύλου. Η πρόσβαση σε αυτές περιλαμβάνει, σύμφωνα με το εθνικό Πρόγραμμα, μέτρα νομικής και ψυχοκοινωνικής στήριξης, καθώς και υπηρεσίες διερμηνείας.

Προαναφέρθηκε ότι στο νέο ΤΑΜ η χρηματοδότηση της ένταξης αλλάζει σημαντικά και θα αφορά βραχυχρόνια μέτρα, μέτρα τα οποία θα στοχεύουν στη δημιουργία συνθηκών εξοικείωσης με τη χώρα εγκατάστασης στην πρώτη φάση νόμιμης διαμονής στο ΚΜ. Και οι τρεις Εθνικοί Στόχοι, στη σημερινή τους διατύπωση, δεν βρίσκουν αντίκρισμα στις προτεινόμενες δράσεις της επόμενης προγραμματικής περιόδου. Αναλυτικά, τα προενταξιακά μέτρα δεν προτείνονται για χρηματοδότηση. Το πρόγραμμα στέγασης των ευάλωτων ομάδων επίσης δεν εμπεριέχεται στο πεδίο στήριξης του ΤΑΜ. Τέλος, τα Κέντρα Κοινότητας φαίνεται να μην καλύπτονται εξολοκλήρου από την προτεινόμενη δράση θ, παρ.3, Παράρτημα ΙΙΙ του νέου Κανονισμού, η οποία κάνει λόγο για «*κέντρα ενιαίας εξυπηρέτησης*».

Ως προς το πεδίο της στήριξης που προσφέρει το ΤΑΜ για τον Ειδικό Στόχο των επιστροφών, οι υφιστάμενες εθνικές προτεραιότητες είναι, στην πλειοψηφία, τους επιλέξιμες. Το βασικότερο έλλειμμα εντοπίζεται στα συνοδευτικά μέτρα τα οποία εξειδικεύονται στην πρώτη εθνική προτεραιότητα. Απουσιάζουν, συγκεκριμένα, οι δράσεις βελτίωσης τόσο των υποδομών όσο και των υπηρεσιών που προσφέρονται στους προσωρινά κρατούμενους/ες πολίτες τρίτων χωρών. Απουσιάζει ακόμα η μέριμνα για τη στήριξη και για την αξιολόγηση του προσωπικού το οποίο εμπλέκεται με τη διαδικασία της επιστροφής.

Το νέο Ταμείο δεν διατηρεί τον στόχο της αλληλεγγύης και του επιμερισμού των ευθυνών. Στην πρόταση Κανονισμού, επιμέρους τμήματα του πρώην Ειδικού Στόχου μπορούν να εντοπισθούν στον Ειδικό Στόχο για το ΚΕΣΑ και σε δράσεις υπό το εργαλείο του θεματικού μέσου, το οποίο θα αναλυθεί στη συνέχεια της εργασίας.

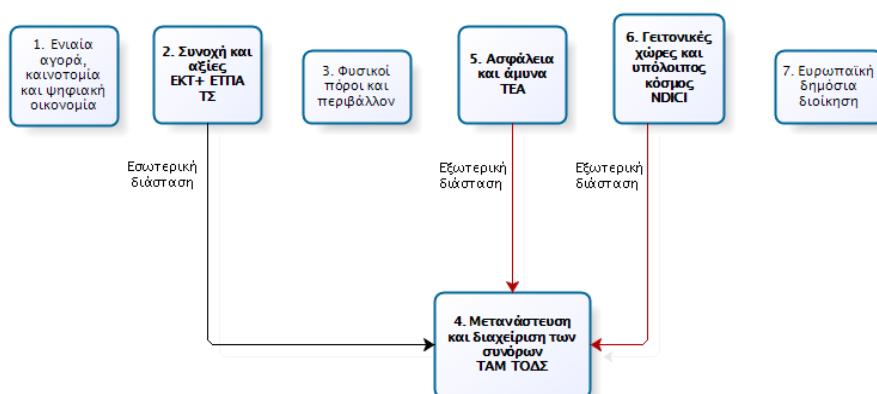
Να σημειωθεί ότι το εν λόγω Πρόγραμμα εμπερικλείει δράσεις με αποσπασματικό χαρακτήρα και χωρίς να επιτρέπει συμπληρωματικότητες μεταξύ των εθνικών προτεραιοτήτων. Πέρα από αυτό το εγκεκριμένο κείμενο δράσεων, δεν υφίσταται μέχρι σήμερα μια ολοκληρωμένη εθνική στρατηγική η οποία να ενσωματώνει τους τρεις χρηματοδοτούμενους Ειδικούς Στόχους και να εκφράζει τις ποικίλλες και διαφοροποιημένες ανάγκες της χώρας ώστε να επιτευχθεί η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη χρήση των διαθέσιμων πόρων για τη διαχείριση της μετανάστευσης.¹⁰

¹⁰ Σε επίπεδο στρατηγικού προγραμματισμού εντοπίζεται η υπό διαβούλευση «Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη» η οποία εκπονείται από το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής και επιχειρεί να επαναπροσδιορίζει τους όρους ένταξης των νόμιμων μεταναστών/ριών και των αιτούντων ή δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Πηγή: <https://government.gov.gr/ethniki-stratigiki-gia-tin-entaxi/>

Κεφάλαιο 3: Συνέργειες του Ταμείου Ασύλου και Μετανάστευσης με λοιπά χρηματοδοτικά μέσα

Η λογική της επίτευξης στόχων που άπτονται ευρύτερων τομέων πολιτικής και η συνεπαγόμενη συνέργεια μεταξύ των ΕΔΕΤ για την αντιμετώπιση της μετανάστευσης και του προσφυγικού δεν είναι μια πρόταση που προέκυψε στον νέο ΠΔΠ 2021-2027. Ήδη στην τρέχουσα προγραμματική περίοδο ο τομέας πολιτικής άσυλο, ένταξη, επιστροφές επεκτείνεται πέρα από το ΤΑΜΕ και χρηματοδοτείται, άμεσα ή έμμεσα, από ΕΔΕΤ, Οργανισμούς της Ένωσης και Ταμεία υπέρ αναπτυσσόμενων χωρών (EU trust funds) (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2016:7).

Ωστόσο, στη νέα προγραμματική περίοδο η χάραξη ολοκληρωμένων πολιτικών προτεραιοτήτων και η ανάγκη εξορθολογισμού των δαπανών φαίνεται να οδηγεί σε ακόμα μεγαλύτερη διασύνδεση των χρηματοδοτικών μέσων. Ειδικότερα, η αιτιολογική έκθεση του νέου Κανονισμού για το ΤΑΜ ορίζει ότι η πολιτική της Ένωσης για τη μετανάστευση σχετίζεται με δύο βασικές κατευθύνσεις πολιτικής: από τη μία πλευρά, η διαχείριση της μετανάστευσης θα υλοποιηθεί μέσα στο πλαίσιο των πολιτικών ασφάλειας, φύλαξης των συνόρων και συνεργασίας με τρίτες χώρες. Από την άλλη, η μετανάστευση αποτελεί τμήμα των πολιτικών κοινωνικής και εργασιακής ένταξης που ακολουθεί η ΕΕ για το σύνολο των πολιτών και των νομίμως διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών. Θα αναλυθούν παρακάτω οι προτεινόμενες συνέργειες για την εσωτερική και για την εξωτερική διάσταση του τομέα πολιτικής άσυλο, ένταξη, επιστροφές.



Εικόνα 5: Εσωτερικές και εξωτερικές συνέργειες της θεματικής Μετανάστευση και Διαχείριση των συνόρων, ΠΔΠ 2021-2027

3.1 Συνέργειες στην εσωτερική μεταναστευτική πολιτική

Ο παρακάτω πίνακας που παρατίθεται σε κείμενο της Γενικής Διεύθυνσης των Εσωτερικών Υποθέσεων της Επιτροπής (2015), δείχνει τις πιθανές συνέργειες στον τομέα της υποδοχής και της ένταξης αιτούντων άσυλο και πολιτών τρίτων χωρών μεταξύ των ΕΔΕΤ στην υφιστάμενη προγραμματική περίοδο.

ΕΔΕΤ	Δυνατότητες στήριξης του μεταναστευτικού πληθυσμού
ΕΚΤ	Οι αιτούντες άσυλο μπορούν να λάβουν στήριξη από το ΕΚΤ εάν επιτρέπεται η νόμιμη συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας
ΤΕΒΑ	Οι δικαιούχοι και ο τύπος της βοήθειας καθορίζεται στο εθνικό επίπεδο. Για να είναι επιλέξιμοι οι αιτούντες άσυλο, το ΚΜ πρέπει να θέσει τα κατάλληλα κριτήρια
ΕΤΠΑ	Οι ακόλουθοι Στόχοι του Ταμείου απευθύνονται και σε ΠΤΧ: ενίσχυση της απασχόλησης, κοινωνική συνοχή, καταπολέμηση της φτώχειας και κάθε μορφή διάκρισης, κατάρτιση, επαγγελματική κατάρτιση για απόκτηση νέων δεξιοτήτων και διά βίου μάθηση
ΕΓΤΑΑ	Οι ακόλουθοι Στόχοι της 6 ^{ης} Προτεραιότητας απευθύνονται και σε ΠΤΧ: προώθηση της κοινωνικής συνοχής, μείωση της φτώχειας και ανάπτυξη αγροτικών περιοχών
ΕΤΘΑ	Επαγγελματική εκπαίδευση των αιτούντων άσυλο στον τομέα της υδατοκαλλιέργειας

Πίνακας 11: Συνέργειες ΤΑΜΕ και λοιπών ΕΔΕΤ στον τομέα της Ένταξης, ΠΔΠ 2014-2020

Πηγή: European Commission (Nov. 2015)

Η εσωτερική μεταναστευτική πολιτική αφορά δράσεις κοινωνικής και εργασιακής ένταξης οι οποίες εμπίπτουν στην 2η Θεματική «Συνοχή και αξίες» του ΠΔΠ 2021-2027 και υλοποιούνται μέσω του ΕΚΤ+, του ΕΤΠΑ και του ΤΣ. Στην αιτιολογική έκθεση του νέου Κανονισμού για το ΤΑΜ αναφέρεται ρητά ότι αυτό θα συμβάλει σε μέτρα πρώτης ένταξης, ενώ το ΕΚΤ+, το ΕΤΠΑ και το ΤΣ θα συμβάλλουν στον στόχο της μέσο και μακροχρόνιας ένταξης.

Η βάση για την παραπάνω συσχέτιση, τόσο σε επίπεδο πολιτικών προτεραιοτήτων, όσο και σε επίπεδο δημοσιονομικής συμπληρωματικότητας και διαχείρισης, βρίσκεται στην πρόταση Κανονισμού για τον Καθορισμό Κοινών Διατάξεων (ΚΚΔ) (375/2018) ο οποίος αφορά τα υφιστάμενα και νέα Ταμεία επιμερισμένης διαχείρισης της επόμενης περιόδου.¹¹ Με τον ΚΚΔ προτείνονται απλουστευμένοι κανόνες υλοποίησης και

¹¹ ΕΤΠΑ, ΕΚΤ+, ΤΣ, ΕΤΘΑ, ΤΑΜ, ΤΕΑ, ΤΟΔΣ. Λόγω της προετοιμασίας του νέου ΠΔΠ για την περίοδο 2021-2027, οι Κανονισμοί για τα παραπάνω Ταμεία βρίσκονται σε φάση αναθεώρησης.

επιχειρείται μεγαλύτερη ευθυγράμμιση των χρηματοδοτικών εργαλείων με τους πέντε νέους Στόχους Πολιτικής της νέας προγραμματικής περιόδου.¹²

Ο Κανονισμός αποτελείται από ένα σκέλος ανάπτυξης των κοινών Στόχων Πολιτικής για τα επτά Ταμεία και από ένα δεύτερο σκέλος εφαρμογής και οικονομικής διαχείρισης. Η σημασία εδώ θα δοθεί στο πρώτο σκέλος καθώς αυτό, επί της ουσίας, ορίζει τις κατευθύνσεις για τη διαμόρφωση συμπληρωματικότητας των πολιτικών αναφορικά με τους πολίτες τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν στην Ευρώπη. Συγκεκριμένα, ο βασικός Στόχος Πολιτικής στον οποίο εμπίπτουν οι δράσεις της ΕΕ για τη μετανάστευση είναι αυτός της «Κοινωνικής Ευρώπης μέσω της υλοποίησης του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων» (Στόχος Πολιτικής 4) (ΚΚΔ 375/2018, άρθρο 4, παρ.1).

Τα δύο βασικά Ταμεία που αλληλοεπιδρούν με το ΤΑΜ, στο πλαίσιο των νέων αρμοδιοτήτων τους για τη μέσο και μακροχρόνια ένταξη, εξειδικεύουν τον παραπάνω Στόχο Πολιτικής με τη μορφή Ειδικών Στόχων. Στην πρόταση Κανονισμού για το νέο ΕΚΤ+ η εξειδίκευση γίνεται στον Ειδικό Στόχο 8: *«Πρόωθηση της κοινωνικής και οικονομικής ένταξης των πολιτών τρίτων χωρών και των περιθωριοποιημένων κοινοτήτων, όπως οι Ρομά»*. Στην πρόταση Κανονισμού για το νέο ΕΤΠΑ εντοπίζεται ο Ειδικός Στόχος 3: *«Αύξηση της κοινωνικής και οικονομικής ένταξης των περιθωριοποιημένων κοινοτήτων, μεταναστών και αποκλεισμένων ομάδων, μέσω ολοκληρωμένων μέτρων συμπεριλαμβανομένων των στεγαστικών και κοινωνικών υπηρεσιών»*.

Στην πρόταση του Κανονισμού ΚΚΔ εξειδικεύεται το Πεδίο εφαρμογής των δράσεων για τα παραπάνω Ταμεία με τη μορφή συγκεκριμένων δράσεων. Οι δράσεις οι οποίες με σαφήνεια απευθύνονται στη συγκεκριμένη ομάδα στόχο είναι οι εξής:

- Υποδομές στον τομέα της στέγασης των μεταναστών, των προσφύγων και των ατόμων που ζητούν ή βρίσκονται υπό διεθνή προστασία (ΕΤΠΑ)
- Υποδομές για την προσωρινή υποδοχή μεταναστών, προσφύγων και ατόμων που ζητούν ή βρίσκονται υπό διεθνή προστασία (ΕΤΠΑ)

¹² Οι 11 Θεματικοί Στόχοι του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης 2014-2020 απλουστεύτηκαν σε πέντε σαφείς Στόχους Πολιτικής: 1. Μια εξυπνότερη Ευρώπη - καινοτόμος και έξυπνος οικονομικός μετασχηματισμός. 2. Μια πιο «πράσινη» Ευρώπη με χαμηλές εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα. 3. Μια πιο διασυνδεδεμένη Ευρώπη - κινητικότητα και περιφερειακές διασυνδέσεις ΤΠΕ. 4. Μια πιο κοινωνική Ευρώπη - υλοποίηση του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων. 5. Μια Ευρώπη πιο κοντά στους πολίτες της - βιώσιμη και ολοκληρωμένη ανάπτυξη των αστικών, αγροτικών και παράκτιων περιοχών χάρη σε τοπικές πρωτοβουλίες (ΚΚΔ 375/2018, άρθρο 4).

- Ειδικές δράσεις για την αύξηση της συμμετοχής των υπηκόων τρίτων χωρών στην απασχόληση (ΕΚΤ)
- Μέτρα για την κοινωνική ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών (ΕΚΤ)

Να σημειωθεί ότι πέρα από δύο Ειδικούς Στόχους του ΕΚΤ+ και του ΕΤΠΑ / ΤΣ και τις παραπάνω τέσσερις δράσεις που προτείνει ο ΚΚΔ, το σύνολο των δράσεων οι οποίες αφορούν ζητήματα εκπαίδευσης, επαγγελματικής κατάρτισης, κοινωνικής ένταξης και συνοχής αφορούν ευρύτερα τον πληθυσμό της Ένωσης στο σύνολό του, εμπερικλείοντας την ομάδα στόχο.

Όσον αφορά τους Ειδικούς Στόχους του ΤΑΜ που αναλύθηκαν παραπάνω, η συνέργεια/ συμμετοχή του ΕΤΠΑ μπορεί να εντοπισθεί κυρίως στον στόχο της ενίσχυσης και ανάπτυξης του ΚΕΣΑ (SO1) και, σε έναν μικρότερο βαθμό, στον στόχο στήριξης της νόμιμης μετανάστευσης και συμβολή στην ένταξη (SO2). Ειδικότερα, μέσω χρηματοδότησης κτιριακών υποδομών και υπηρεσιών, καθώς και μέσω της στήριξης σε εξοπλισμό (Πρόταση Κανονισμού 372/2018, άρθρο 4), μπορεί να συμβάλλει στις παρακάτω δράσεις του νέου ΤΑΜ¹³:

Ειδικός Στόχος: ΚΕΣΑ (SO1)	
δ. δημιουργία ή βελτίωση των υποδομών υποδοχής και φιλοξενίας, μεταξύ άλλων την ενδεχόμενη κοινή χρήση αυτών των εγκαταστάσεων από περισσότερα του ενός κράτη μέλη	Επένδυση σε εξοπλισμό δημόσιων κτιρίων και υπηρεσιών
ζ. Μεταφορές των δικαιούχων διεθνούς προστασίας	Επένδυση σε εξοπλισμό δημόσιων κτιρίων και υπηρεσιών
Ειδικός Στόχος: Ένταξη (SO2)	
η. δράσεις για την προώθηση της ισότητας στην παροχή δημόσιων και ιδιωτικών υπηρεσιών σε υπηκόους τρίτων χωρών και την πρόσβαση σε αυτές, συμπεριλαμβανομένης της προσαρμογής τους στις ανάγκες της ομάδας στόχου	Επένδυση σε εξοπλισμό δημόσιων κτιρίων και υπηρεσιών
θ. συνεργασία μεταξύ κυβερνητικών και μη κυβερνητικών φορέων με ενιαίο τρόπο, μεταξύ άλλων μέσω κέντρων συντονισμένης ένταξης-υποστήριξης, όπως είναι τα κέντρα ενιαίας εξυπηρέτησης	Επένδυση σε εξοπλισμό δημόσιων κτιρίων και υπηρεσιών

Πίνακας 12: Συμβολή ΕΤΠΑ σε δράσεις ΤΑΜ, 2021-2027

Το ΕΚΤ+, επιχειρώντας να ενισχύσει τους τομείς πολιτικής της απασχόλησης, της εκπαίδευσης, της κοινωνικής ένταξης και της υγείας, υπό το πρίσμα του Ευρωπαϊκού

¹³ Με σαφήνεια αναφέρεται στο άρθρο 27 του ΤΑΜ 471/2018 ότι «δράση που έχει λάβει χρηματοδοτική συνεισφορά στο πλαίσιο του Ταμείου μπορεί επίσης να λάβει χρηματοδοτική συνεισφορά από οποιοδήποτε άλλο ενωσιακό πρόγραμμα [...]».

Πυλώνα Ευρωπαϊκών Δικαιωμάτων (πρόταση Κανονισμού 382/2018, άρθρο 4), μπορεί να συνεισφέρει στις παρακάτω δράσεις του ΤΑΜ 2021-2027:

Ειδικός Στόχος: Ένταξη (SO2)	
δ. αξιολόγηση των δεξιοτήτων και των επαγγελματικών προσόντων που αποκτήθηκαν σε τρίτη χώρα, καθώς και της διαφάνειας και συμβατότητάς τους με τα αντίστοιχα των κρατών μελών	Εκπαίδευση και απασχόληση
ζ. μέτρα έγκαιρης ένταξης, όπως είναι η εξατομικευμένη υποστήριξη σύμφωνα με τις ανάγκες των υπηκόων τρίτων χωρών και τα προγράμματα ένταξης που εστιάζουν στην εκπαίδευση, τη γλωσσική και λοιπή κατάρτιση, για παράδειγμα μαθήματα αγωγής του πολίτη και επαγγελματική καθοδήγηση	Κοινωνική ένταξη και εκπαίδευση
η. δράσεις για την προώθηση της ισότητας στην παροχή δημόσιων και ιδιωτικών υπηρεσιών σε υπηκόους τρίτων χωρών και την πρόσβαση σε αυτές, συμπεριλαμβανομένης της προσαρμογής τους στις ανάγκες της ομάδας στόχου	Προώθηση ίσων δικαιωμάτων και κοινωνική συνοχή
ι. δράσεις που θα καθιστούν δυνατή και θα υποστηρίζουν την ένταξη και ενεργή συμμετοχή των υπηκόων τρίτων χωρών στην κοινωνία υποδοχής και δράσεις που προάγουν την αποδοχή από την κοινωνία υποδοχής	Κοινωνική ένταξη και συνοχή
ια. προώθηση των ανταλλαγών και του διαλόγου μεταξύ των υπηκόων τρίτων χωρών, της κοινωνίας υποδοχής και των δημόσιων αρχών, μεταξύ άλλων μέσω διαβούλευσης με τους υπηκόους τρίτων χωρών και μέσω του διαπολιτισμικού και διαθρησκευτικού διαλόγου	Κοινωνική ένταξη και συνοχή

Πίνακας 13: Συμβολή ΕΚΤ+ σε δράσεις ΤΑΜ, 2021-2027

Τέλος, αναφορικά με τον προϋπολογισμό που θα διαθέσουν τα ΕΔΕΤ για την πολιτική ένταξης πολιτών τρίτων χωρών, τα διαθέσιμα στοιχεία δεν οδηγούν σε σαφείς απαντήσεις. Στους Ειδικούς Κανονισμούς του ΕΚΤ+ και του ΕΤΠΑ δεν εντοπίζεται υποχρεωτική ή ελάχιστη χρηματοδότηση για την ένταξη αυτής της πληθυσμιακής ομάδας (UNHCR-ECRE, 2018b). Η μόνη έμμεση συμπερίληψη του μεταναστευτικού πληθυσμού για τον καθορισμό της χρηματοδότησης εντοπίζεται στη μεθοδολογία κατανομής των συνολικών πόρων ανά ΚΜ και ανά Περιφέρεια στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» ο οποίος ορίζεται στον Κανονισμό ΚΚΔ (άρθρο 102 παράγραφος 2 στοιχείο α). Στο Παράρτημα XXII του ΚΚΔ ορίζεται ότι για να προκύψει το ποσό χρηματοδότησης ανά Περιφέρεια θα συμπεριληφθεί το ποσοστό της

καθαρής μετανάστευσης από χώρες εκτός ΕΕ, επί του συνολικού πληθυσμού του ΚΜ, από την 1η Ιανουαρίου 2013 και έπειτα.¹⁴

3.2 Συνέργειες στην εξωτερική μεταναστευτική πολιτική

Όπως προαναφέρθηκε, η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ έχει αποκτήσει μια εξωτερική διάσταση η οποία ακολουθεί και βασίζεται στην εξωτερική πολιτική και στην πολιτική ανάπτυξης που εφαρμόζεται σε τρίτες χώρες (Hertog, 2016b:3). Κεντρικό ρόλο σε αυτήν την προσέγγιση έχει το Πλαίσιο Εταιρικής Σχέσης με τρίτες χώρες (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 385/2016) το οποίο σχεδιάστηκε ως μέρος του Ευρωπαϊκού Προγράμματος Δράσης για τη Μετανάστευση που υιοθετήθηκε το 2015 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 669/2017). Θα εξεταστεί παρακάτω πώς εκφράζεται σε πολιτικό επίπεδο η εξωτερική διάσταση της μεταναστευτικής πολιτικής και, έπειτα, πώς αυτή στηρίζεται χρηματοδοτικά από άλλα Ταμεία και χρηματοδοτικά μέσα.

Η συνεργασία με τρίτες χώρες εντοπίζεται στις παρακάτω προτάσεις πολιτικής οι οποίες έχουν ενσωματωθεί ως χρηματοδοτούμενες δράσεις του ΤΑΜ: η μείωση των ροών προκειμένου να διασφαλιστεί η βιωσιμότητα του ΚΕΣΑ (Ειδικός Στόχος 1), η ανάπτυξη προγραμμάτων κινητικότητας, ελεγχόμενης νόμιμης μετανάστευσης (Ειδικός Στόχος 2) και η επίτευξη αποτελεσματικών επιστροφών (Ειδικός Στόχος 3).

Ως προς το ΚΕΣΑ, η ενίσχυση της ικανότητας των τρίτων χωρών προκειμένου να βελτιωθεί η προστασία των προσώπων που χρήζουν προστασία στο έδαφός τους, η πολιτική επανεγκατάστασης και, ευρύτερα, η βιωσιμότητα της λεγόμενης «ολοκληρωμένης» διαχείρισης της μετανάστευσης, η οποία προϋποθέτει τη μείωση των αφίξεων, είναι σε άμεση σύνδεση με την εξωτερική πολιτική και τις σχέσεις με τις τρίτες χώρες εταίρους της ΕΕ. Ως προς τη διαχείριση της νόμιμης μετανάστευσης, η πρόταση για δημιουργία προγραμμάτων κινητικότητας, ή κυκλικής μετανάστευσης, εμπίπτει στη λογική της σύναψης σχέσεων με τρίτες χώρες. Ως προς τις Επιστροφές, η σύνδεση με τις τρίτες χώρες είναι η απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου να γίνονται δεκτές οι επανεισδοχές πολιτών τρίτων χωρών για τους οποίους δεν αναγνωρίστηκε καθεστώς

¹⁴ Ειδικότερα, στη συνολική χρηματοδότηση «προστίθεται ποσό που απορρέει από τη χορήγηση πριμοδότησης 400 EUR ανά άτομο ετησίως, βάσει του μεριδίου του πληθυσμού της περιφέρειας της καθαρής μετανάστευσης από χώρες εκτός ΕΕ στο κράτος μέλος από την 1η Ιανουαρίου 2013 και μετά» (ΚΚΔ, Παράρτημα XXII, παρ. 1, στοιχείο ζ). Αυτή η συμπερίληψη των ΠΤΧ στο συνολικό ποσό ισχύει και για τους τρεις τύπους Περιφερειών: λιγότερο αναπτυγμένες, σε μετάβαση και περισσότερο αναπτυγμένες.

διεθνούς προστασίας στην Ευρώπη και προκειμένου αυτές να καθίστανται «βιώσιμες» (πρόταση Κανονισμού 471/2018, Αιτιολογική έκθεση: 2).

Η αντιμετώπιση των παραπάνω στόχων απαιτεί τη χρηματοδοτική συνέργεια μεταξύ του ΤΑΜ και των χρηματοδοτικών εργαλείων που εμπίπτουν σε δύο θεματικές του νέου ΠΔΠ: της θεματικής «Ασφάλεια και άμυνα» και της θεματικής «Γειτονικές χώρες και υπόλοιπος κόσμος» (Βλ. εικόνα 4).

Στην θεματική «Ασφάλεια και άμυνα» εμπίπτει το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας, το οποίο έχει μέχρι σήμερα την αρμοδιότητα της φύλαξης των συνόρων. Παρά το γεγονός ότι αυτή η αρμοδιότητα θα εμπίπτει εφεξής στο Ταμείο για την Ολοκληρωμένη Διαχείριση των Συνόρων, το ΤΕΑ θα συνδράμει στην εξωτερική πολιτική μετανάστευσης.

Η δεύτερη σύμπραξη επιχειρείται με την πολιτική γειτονίας (θεματική «Γειτονικές χώρες και υπόλοιπος κόσμος»). Στόχος της είναι η περαιτέρω σύγκλιση της εσωτερικής και εξωτερικής διάστασης της Ένωσης, παράλληλα με την εδραίωση της ΕΕ στο παγκόσμιο επίπεδο. Χρηματοδοτικά, η θεματική θα υποστηριχθεί από τον Μηχανισμό Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας (NDICI). Ειδικότερα, ο εν λόγω Μηχανισμός θα στηρίξει χρηματοδοτικά το Πλαίσιο Εταιρικής Σχέσης με τρίτες χώρες. Συγκεκριμένα το 10 % των δαπανών του Μηχανισμού¹⁵ θα επικεντρωθεί στην «*αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών της παράτυπης μετανάστευσης και της αναγκαστικής μετατόπισης και για τη στήριξη της διαχείρισης της μετανάστευσης και της διακυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένης της προστασίας των προσφύγων και των δικαιωμάτων των μεταναστών*» (πρόταση Κανονισμού 460/ 2018, προοίμιο 29 και 30). Το εργαλείο αυτό στοχεύει στην, από κοινού με τους εταίρους, συντονισμένη και ολιστική προσέγγιση της μετανάστευσης (πρόταση Κανονισμού 460/2018, άρθρο 8, εδάφιο 8), ενώ προωθεί τη σύγκλιση της αναπτυξιακής με την εξωτερική μεταναστευτική πολιτική.

Ειδικός Στόχος: ΚΕΣΑ (SO1)	
η. ενίσχυση των ικανοτήτων τρίτων χωρών προκειμένου να βελτιωθεί η προστασία των προσώπων που χρήζουν προστασίας	Εξωτερική μεταναστευτική πολιτική και ανάπτυξη
Ειδικός Στόχος: Ένταξη (SO2)	
β. ανάπτυξη προγραμμάτων κινητικότητας στην Ένωση, για παράδειγμα προγράμματα κυκλικής ή	<i>ibid</i>

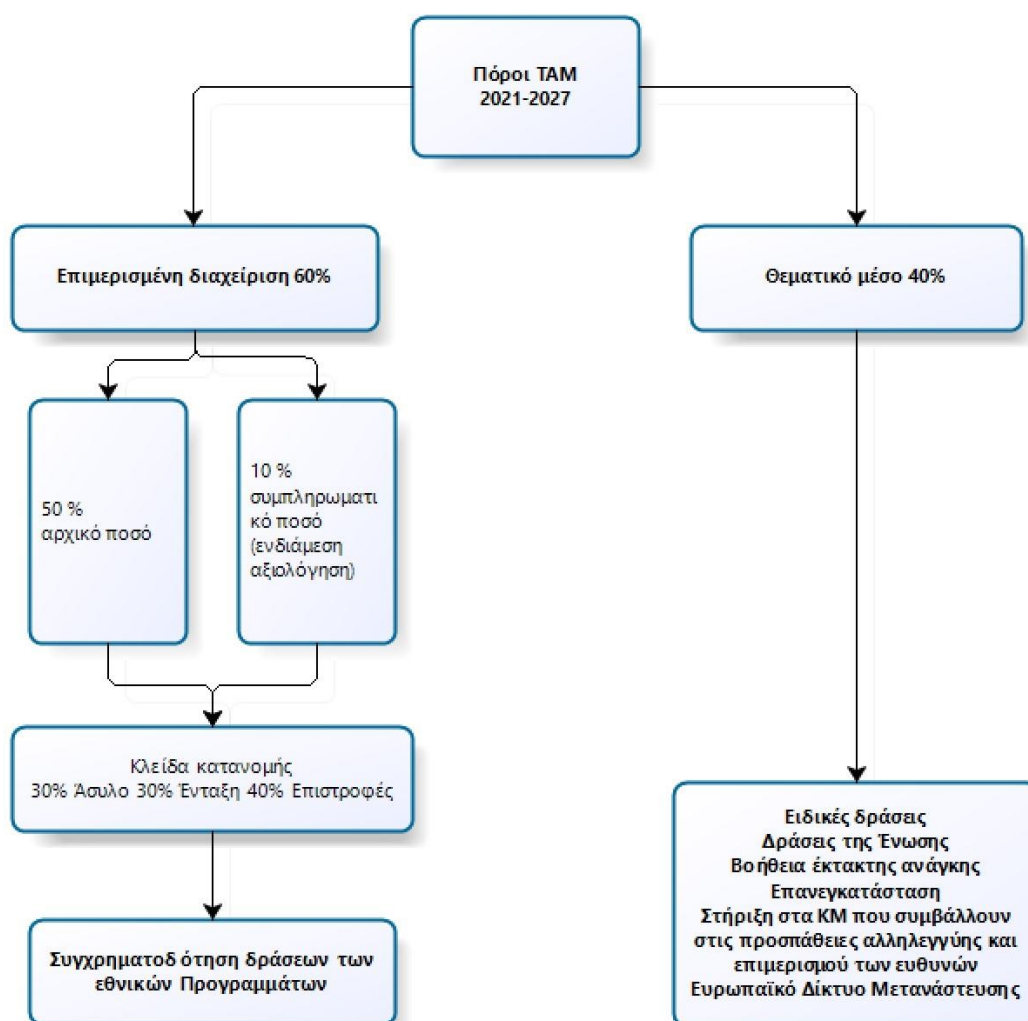
¹⁵ Η συνολική χρηματοδότηση του Μηχανισμού καθορίστηκε σε 89, 5 δις την περίοδο 2021-2027 (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2018c:23).

προσωρινής μετανάστευσης, συμπεριλαμβανομένης της κατάρτισης για την αύξηση της απασχολησιμότητας	
γ. συνεργασία μεταξύ τρίτων χωρών και των γραφείων εύρεσης εργασίας, των υπηρεσιών απασχόλησης και των υπηρεσιών μετανάστευσης των κρατών μελών	<i>ibid</i>
Ειδικός Στόχος: Επιστροφές (SO3)	
στ. συνεργασία με τις προξενικές αρχές και τις υπηρεσίες μετανάστευσης ή άλλες αρμόδιες αρχές και υπηρεσίες τρίτων χωρών με σκοπό τη λήψη ταξιδιωτικών εγγράφων, τη διευκόλυνση της επιστροφής και την εξασφάλιση της επανεισδοχής, μεταξύ άλλων με την ανάπτυξη αξιωματικών συνδέσμων με τρίτες χώρες	<i>ibid</i>
θ. μέτρα για την υποστήριξη της βιώσιμης επιστροφής και επανένταξης των επιστρεφόντων	<i>ibid</i>
ι. εγκαταστάσεις και υπηρεσίες σε τρίτες χώρες που διασφαλίζουν την κατάλληλη προσωρινή στέγαση και υποδοχή κατά την άφιξη, μεταξύ άλλων για τους ασυνόδευτους ανηλίκους και άλλες ευάλωτες ομάδες, σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα	<i>ibid</i>
ια. συνεργασία με τρίτες χώρες για την καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης και την αποτελεσματική επιστροφή και επανεισδοχή, μεταξύ άλλων στο πλαίσιο της εφαρμογής των συμφωνιών επανεισδοχής και άλλων ρυθμίσεων	<i>ibid</i>
ιγ. στήριξη και δράσεις σε τρίτες χώρες, μεταξύ άλλων για τις υποδομές, τον εξοπλισμό και άλλα μέτρα, με την προϋπόθεση ότι αυτά συμβάλλουν στην ενίσχυση της αποτελεσματικής συνεργασίας μεταξύ τρίτων χωρών και της Ένωσης και των κρατών μελών της σχετικά με την επιστροφή και την επανεισδοχή.	<i>ibid</i>

Πίνακας 14: Συμβολή Μηχανισμού Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας σε δράσεις TAM, 2021-2027

Κεφάλαιο 4: Ανάλυση της πρότασης Κανονισμού για το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης - Διαφορές και ομοιότητες δημοσιονομικής διαχείρισης

Το κεφάλαιο επιχειρεί να εντοπίσει ομοιότητες και διαφορές στη δημοσιονομική διαχείριση του υφιστάμενου και του προτεινόμενου Ταμείου. Συγκεκριμένα, επικεντρώνεται στους οικονομικούς πόρους, στα μέσα διαχείρισης και στη διαδικασία του εθνικού προγραμματισμού. Η ανάλυση βασίζεται στην αντιπαραβολή των δύο βασικών κειμένων και σε παρατηρήσεις της έκθεσης UNHCR-ECRE, 2018b.



Εικόνα 6: Διαχείριση των πόρων του TAM 2021-2027

Η δημοσιονομική διαχείριση του νέου Ταμείου εντοπίζεται στο κυρίως κείμενο της πρότασης Κανονισμού 471/2028 (Κεφάλαιο II, άρθρα 7 έως 31). Συμπληρωματικά στοιχεία εντοπίζονται στην πρόταση Κανονισμού για τον Καθορισμό των Κοινών Διατάξεων (ΚΚΔ 375/2018), η οποία επιχειρεί την ενοποίηση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου των επτά Ταμείων επιμερισμένης διαχείρισης για την περίοδο 2021-2027.

4.1 Προϋπολογισμός, διαχείριση και κατανομή της χρηματοδότησης ανά ΕΣ

4.1.1 Διαθέσιμοι πόροι και ποσοστό συγχρηματοδότησης

Στόχος του ΤΑΜ είναι να συμπληρώσει την εθνική χρηματοδότηση στον τομέα πολιτικής που αφορά το άσυλο, την ένταξη και τις επιστροφές. Η λογική της συμπληρωματικότητας ως προς τους εθνικούς ή ιδιωτικούς πόρους που το εκάστοτε ΚΜ δύναται να εξασφαλίζει, παραμένει κοινή και στις δύο προγραμματικές περιόδους. Κοινή παραμένει και η υποχρεωτικότητα της συνεπούς χρήσης της ευρωπαϊκής συνεισφοράς.

Το γενικό ποσοστό συγχρηματοδότησης δεν μεταβάλλεται και η συμβολή του αναθεωρημένου ΤΑΜ φτάνει το 75 % για την πλειοψηφία των έργων. Το ποσοστό αυτό αυξάνεται για συγκεκριμένες κατηγορίες δράσεων στο νέο Ταμείο (Κανονισμός 471/2018, άρθρο 12), χωρίς να παρατηρούνται ουσιαστικές αλλαγές με την επιπλέον χρηματοδότηση δράσεων που προβλέπεται στο υφιστάμενο Ταμείο (Κανονισμός 514/2014, άρθρο 16).

Βασική διαφορά των δύο προγραμματικών φάσεων είναι η συνολική αύξηση της χρηματοδότησης. Η χρηματοδότηση των 6,9 δις (3,1 δις αρχική χρηματοδότηση και 3,8 δις επιπλέον χρηματοδότηση) της περιόδου 2014-2020, αυξάνει κατά 3,5 δις (51 %) και ανέρχεται σε 10, 4 δις ευρώ για τα έτη 2021-2027.

4.1.2 Μέσα διαχείρισης – θεματικό μέσο

Τα μέσα διαχείρισης του προϋπολογισμού τη νέα περίοδο είναι βασικά δύο: η επιμερισμένη διαχείριση η οποία συνεπάγεται την ανάθεση της διαχείρισης προγραμμάτων από την Επιτροπή σε χώρες της ΕΕ και η άμεση και έμμεση διαχείριση των πόρων που ασκείται από την Επιτροπή. Συνοπτικά, 60 % της χρηματοδότησης θα

κινηθεί μέσω της επιμερισμένης διαχείρισης (6, 2 δις ευρώ) και το υπόλοιπο 40 % (4,1 δις ευρώ) μέσω άμεσης και έμμεσης (θεματικό μέσο).¹⁶

Ενώ και στην υφιστάμενη περίοδο ένα τμήμα του προϋπολογισμού κατανέμεται μέσω άμεσης και έμμεσης διαχείρισης, στη νέα περίοδο εισάγεται η έννοια του θεματικού μέσου, ενός εργαλείου μέσω του οποίου θα κατανέμεται ο προϋπολογισμός σε δράσεις με υψηλή προστιθέμενη αξία για την Ένωση (EU added-value). Φαίνεται να είναι ένα εργαλείο προτεραιοποίησης συγκεκριμένων δράσεων έναντι άλλων που έχουν αποκλειστικά εθνικό αντίκτυπο. Σύμφωνα με την επιχειρηματολογία του νέου Κανονισμού, έτσι όπως διατυπώνεται στην έκθεση Εκτίμησης Επιπτώσεων (European Commission, 347/2018), το θεματικό μέσο είναι η απάντηση στις μη προβλέψιμες εξελίξεις και ανάγκες της ΕΕ αναφορικά με τη διαχείριση του ασύλου και των μεταναστευτικών ροών.

Ο παρακάτω πίνακας συνοψίζει τις δράσεις που εκτελούνται με άμεση και έμμεση διαχείριση στην τρέχουσα προγραμματική περίοδο και τις δράσεις / συνιστώσες που θα εμπίπτουν στο θεματικό μέσο την περίοδο 2021-2027.

Χρηματοδότηση δράσεων με άμεση και έμμεση διαχείριση Κανονισμός 516/2014	Χρηματοδότηση δράσεων με άμεση και έμμεση διαχείριση - Θεματικό μέσο Πρόταση Κανονισμού 471/2018
Δράσεις της Ένωσης	Ειδικές δράσεις ¹⁷
Βοήθεια έκτακτης ανάγκης	Δράσεις της Ένωσης ¹⁸
Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης	Βοήθεια έκτακτης ανάγκης
Τεχνική βοήθεια	Επανεγκατάσταση
	Στήριξη στα κράτη μέλη που συμβάλλουν στις προσπάθειες αλληλεγγύης και επιμερισμού των ευθυνών
	Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης
	Τεχνική βοήθεια

Πίνακας 15: Άμεση και έμμεση διαχείριση (2014-2020) - Θεματικό μέσο (2021-2027)

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η προσθήκη της επανεγκατάστασης και της στήριξης στα ΚΜ που συμβάλλουν στις προσπάθειες αλληλεγγύης και επιμερισμού των ευθυνών ως

¹⁶ Σε περιπτώσεις υλοποίησης Ειδικών δράσεων ο προϋπολογισμός του θεματικού μέσου θα χρησιμοποιείται και από τα ΚΜ, κατόπιν αξιολόγησης της Επιτροπής (ΤΑΜ 471/2018, άρθρο 9, παρ.4).

¹⁷ Οι ειδικές δράσεις μπορούν να υλοποιηθούν και μέσω της επιμερισμένης διαχείρισης εάν έχουν προβλεφθεί στο εθνικό Πρόγραμμα και εάν συμβάλλουν σε δράσεις ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας (ΤΑΜ 471/2018, άρθρο 15). Η χρηματοδότηση της ΕΕ μπορεί να φτάσει το 90 %. Ορίζονται στο Παράρτημα IV.

¹⁸ Προβλέπεται οι δράσεις της Ένωσης να υλοποιούνται μόνο μέσω άμεσης και έμμεσης διαχείρισης όταν παρουσιάζεται ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την Ένωση (ΤΑΜ 471/2018, άρθρο 20).

χρηματοδοτική συνιστώσα του θεματικού μέσου. Στην υφιστάμενη περίοδο αυτές οι δράσεις εμπίπτουν στην επιμερισμένη διαχείριση και συγκεκριμένα στους Ειδικούς Στόχους 1 (ΚΕΣΑ) και 4 (Αλληλεγγύη). Ειδικότερα, στην ενδιάμεση αξιολόγηση του ΤΑΜΕ, υπογραμμίστηκε η περιορισμένη συνεισφορά των εθνικών προγραμμάτων επανεγκατάστασης. Πιθανώς αυτό να οδήγησε στην ενσωμάτωση αυτής της διαδικασίας στο θεματικό μέσο, με μια επιπλέον συνεισφορά στον προϋπολογισμό των ΚΜ (10 000 ευρώ) για κάθε επανεγκατεστημένο πρόσωπο (Πρόταση Κανονισμού 471/2018, άρθρο 16).

Να σημειωθεί ακόμα ότι ενώ η Ένταξη παραμένει τμήμα της επιμερισμένης διαχείρισης στον νέο Κανονισμό, ορίζεται ότι το θεματικό μέσο στηρίζει «ειδικότερα» δράσεις οι οποίες εμπίπτουν σε αυτόν τον Ειδικό Στόχο, όταν αυτές εφαρμόζονται από φορείς της αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού, καθώς και από οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών (Πρόταση Κανονισμού 471/2018, άρθρο 9, παρ.6 και Παράρτημα IV). Η συνεισφορά της Ένωσης για τις εν λόγω δράσεις μπορεί να φτάσει το 90 %. Πιθανώς, η επισήμανση αυτή να οφείλεται στη σημασία που αποδίδει το νέο ΠΔΠ 2021-2027 σε δράσεις εδαφικής συνοχής και τοπικής ανάπτυξης (Πρόταση Κανονισμού ΚΚΔ, 375/2018, προοίμιο 23).

4.1.2 Μέσα διαχείρισης – επιμερισμένη διαχείριση και κατανομή των πόρων

Στο υφιστάμενο ΤΑΜΕ ορίζεται ότι το ποσοστό της επιμερισμένης διαχείρισης καλύπτει το 88 % της συνολικής χρηματοδότησης για δράσεις που εμπίπτουν στους τέσσερεις Ειδικούς Στόχους, ενώ στην πρόταση Κανονισμού ορίζεται ότι τα ΚΜ θα διαχειρίζονται 60 % των πόρων προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι τρεις Ειδικοί Στόχοι.

Βασική προσθήκη του 471/2018 αναφορικά με τη διαχείριση του προϋπολογισμού μέσω της επιμερισμένης διαχείρισης είναι η ξεχωριστή πρόβλεψη για τη χρηματοδότηση δαπανών οι οποίες εμπίπτουν στην κατηγορία της λειτουργικής ενίσχυσης. Για αυτές θα δαπανάται το 10 % της συνολικής χρηματοδότησης που θα διοχετεύεται στα ΚΜ. Ορίζονται στο Παράρτημα VII ως (1) δαπάνες προσωπικού, (2) κόστος υπηρεσιών, όπως συντήρηση ή αντικατάσταση εξοπλισμού και (3) κόστος υπηρεσιών, όπως συντήρηση και επιδιόρθωση υποδομών. Οι παραπάνω δαπάνες για να είναι επιλέξιμες θα πρέπει να αφορούν τον Ειδικό Στόχο του ΚΕΣΑ και τον Ειδικό Στόχο των Επιστροφών/ Παράτυπη μετανάστευση (Πρόταση Κανονισμού 471/2018, άρθρο 18,). Η πρόβλεψη αυτή, σε συνδυασμό με τη μείωση των δράσεων που εξειδικεύονται στους Ειδικούς Στόχους,

δημιουργεί μάλλον μεγαλύτερη δυσκαμψία στον προγραμματισμό των ΚΜ. Αυτή η προσθήκη φαίνεται να μην λαμβάνει υπόψη τις έντονα διαφοροποιημένες ανάγκες μεταξύ των χωρών της Ένωσης και να παραβλέπει τις αυξημένες ανάγκες για χρηματοδότηση στον τομέα των υποδομών, των υπηρεσιών και του προσωπικού σε χώρες όπως η Ελλάδα ή η Ιταλία.

Μια ακόμα διαφορά σε σύγκριση με την υφιστάμενη περίοδο είναι η διαφοροποίηση της διαδικασίας της ενδιάμεσης επανεξέτασης, η οποία προϋπήρχε χωρίς όμως να θέτει προϋποθέσεις για την εκταμίευση των πόρων (Κανονισμός 514/2014, άρθρο 15). Σύμφωνα με την πρόταση Κανονισμού (471/2018, άρθρο 14), 83 % του ποσού της επιμερισμένης διαχείρισης θα είναι εξασφαλισμένο για την περίοδο 2021-2024. Το υπόλοιπο 17 % θα κατανέμεται στα ΚΜ εφόσον 10 % του αρχικού κονδυλίου του εθνικού Προγράμματος έχει καλυφθεί από αιτήσεις πληρωμής. Το συμπληρωματικό ποσό (1, 04 δις ευρώ) θα κατανομηθεί με βάση τη μεθοδολογία κατανομής που παρουσιάζεται παρακάτω ενώ για την κατανομή του θα ληφθούν υπόψη τα στατιστικά στοιχεία των ετών 2021-2023.

Το αρχικό ποσό θα κατανέμεται βάσει του πληθυσμού των δικαιούχων ανά ΚΜ την περίοδο 2015-2017, σύμφωνα με τα ετήσια στατιστικά μεγέθη που δημοσιεύει η Eurostat. Στον πίνακα αποτυπώνονται οι υποομάδες των δικαιούχων και το ποσοστό στάθμισης ανά ομάδα.

Ειδικός Στόχος	Κριτήρια: ομάδα-στόχος (%)
ΚΕΣΑ 30 %	30: Πρόσφυγες, δικαιούχοι επικουρικής ή προσωρινής προστασίας 60: Αιτούντες άσυλο 10: άτομα που θα ή έχουν επανεγκατασταθεί
Ένταξη / νόμιμη μετανάστευση 30 %	40: πολίτες τρίτων χωρών (με εξαιρέσεις) ¹⁹ 60: πολίτες τρίτων χωρών που έλαβαν πρώτη άδεια διαμονής
Επιστροφές / παράτυπη μετανάστευση 40 %	50: πολίτες τρίτων χωρών που δεν διαθέτουν καθεστώς νόμιμης διαμονής και για τους οποίους έχει εκδοθεί διοικητική πράξη επιστροφής

¹⁹ Οι πολίτες τρίτων χωρών που διαμένουν σε κάθε ΚΜ με βάση τα 3 παρακάτω καθεστάτα παραμονής δεν συνυπολογίζονται για την κατανομή της χρηματοδότησης του 30 % στον ΕΣ Ένταξη / νόμιμη μετανάστευση: (1) εποχικά εργαζόμενοι με άδειες διαμονής διάρκειας ισχύος μικρότερη των 12 μηνών, (2) υπήκοοι τρίτων χωρών που έχουν γίνει δεκτοί για σπουδές, ανταλλαγές μαθητών, άμισθη μαθητεία ή εθελοντικές υπηρεσίες σύμφωνα με την οδηγία 2004/114/EK του Συμβουλίου ή όταν εφαρμόζεται η οδηγία (ΕΕ) 2016/8014, (3) υπήκοοι τρίτων χωρών που έχουν γίνει δεκτοί για σκοπούς επιστημονικής έρευνας σύμφωνα με την οδηγία 2005/71/EK του Συμβουλίου⁵ ή όταν εφαρμόζεται η οδηγία (ΕΕ) 2016/801.

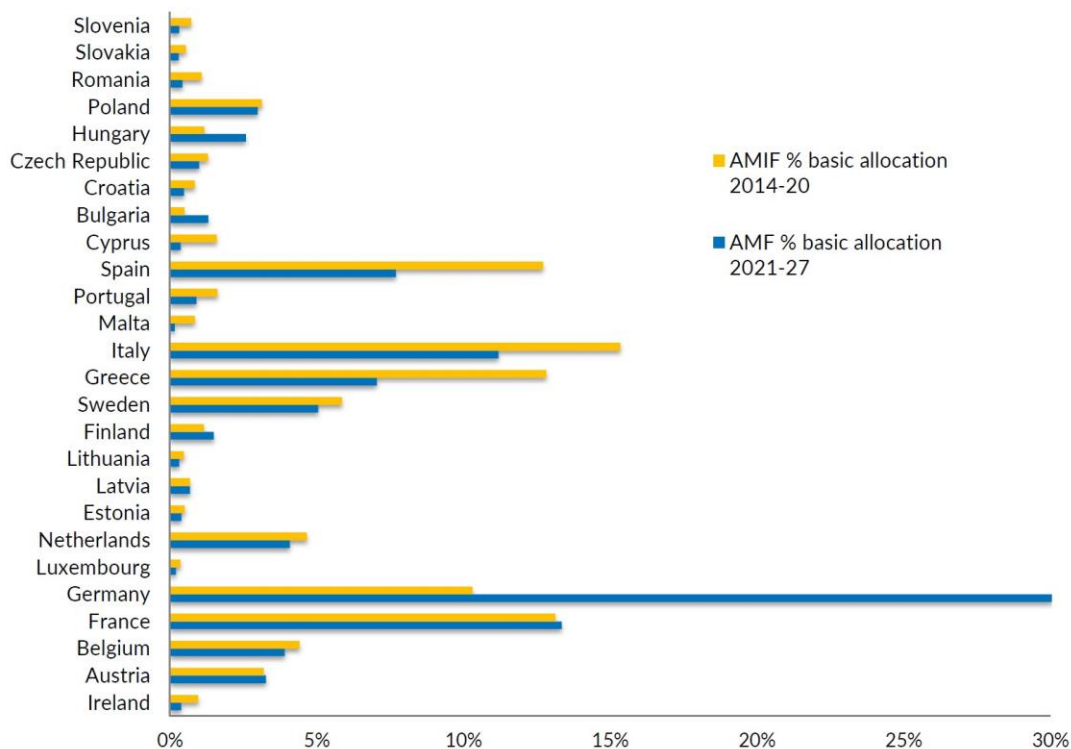
50: πολίτες τρίτων χωρών που επεστράφησαν εκούσια ή αναγκαστικά

Πίνακας 16: Κριτήρια για χορήγηση χρηματοδότησης στα ΚΜ - κλείδα κατανομής

Στο υφιστάμενο Ταμείο (2014-2020) δεν εντοπίζεται αντίστοιχη εξειδίκευση και η πρόβλεψη για την κατανομή των πόρων ακολουθεί εντελώς διαφορετική λογική. Ορίζεται ελάχιστο ποσοστό για τον Ειδικό Στόχο του ΚΕΣΑ (20 %) και ελάχιστο ποσοστό για τη στήριξη της ένταξης (20 %), αφήνοντας με αυτόν τον τρόπο μεγαλύτερη ευελιξία στον εθνικό προγραμματισμό.

Φαίνεται το ΤΑΜ να εξειδικεύει σε τέτοιο βαθμό τα κριτήρια ανά ΕΣ και ανά πληθυσμιακή ομάδα που πιθανώς να δημιουργηθεί μια εξαρχής στρέβλωση ως προς τις πραγματικές ανάγκες των ΚΜ και τον τρόπο υπολογισμού τους. Ένα σύστημα υπολογισμού κατανομής των πόρων θα όφειλε να λαμβάνει υπόψη ότι ο αριθμός των δικαιούχων που εμπίπτει στον πυλώνα του ΚΕΣΑ ενδέχεται να μετακινηθεί είτε προς την ομάδα των νόμιμων μεταναστών/ προσφύγων, είτε προς την ομάδα των μη αναγνωρισμένων προσφύγων και εν δυνάμει παράτυπων μεταναστών.

Ακόμα, αυτός ο τρόπος υπολογισμού διαμορφώνει μια διαφοροποιημένη πρόσβαση των ΚΜ στους πόρους της περιόδου 2021-2027. Προϋποθέτει ότι και τα 27 ΚΜ διαχειρίστηκαν με όμοιο τρόπο τον προϋπολογισμό της προηγούμενης περιόδου, ενώ παραβλέπει τις δυσκολίες εφαρμογής που αντιμετώπισαν και αντιμετωπίζουν επιμέρους εθνικές διοικήσεις, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας, ως προς την απορρόφηση των πόρων και την εν γένει διαχείριση του προσφυγικού – μεταναστευτικού πληθυσμού. Η μη αναγνώριση αυτών των εγγενών δυσκολιών οδηγεί σε περισσότερο «γενναιόδωρες» κατανομές σε χώρες οι οποίες πλήττονται σε μικρότερο βαθμό λόγω γεωγραφικής θέσης, αλλά και λόγω μεγαλύτερης ετοιμότητας στην υποδοχή και φιλοξενία ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας. Το παρακάτω διάγραμμα της έκθεσης UNHCR-ECRE (2018b) αποτυπώνει μια προσπάθεια προσομοίωσης της χρηματοδότησης για τη νέα περίοδο ανά ΚΜ και σκιαγραφεί τη διαφοροποιημένη πρόσβαση στους πόρους για τη νέα περίοδο.



Εικόνα 7: Προσομοίωση της αρχικής κατανομής των πόρων στα ΚΜ: υφιστάμενη και νέα προγραμματική περίοδο
 Πηγή: UNHCR-ECRE (2018b:50)

Να σημειωθεί ακόμα ότι ο προτεινόμενος υπολογισμός για την κατανομή των πόρων βασίζεται σε ένα χρονικό διάστημα, 2015-2027, κατά το οποίο οι εθνικές προτεραιότητες σε αρκετά ΚΜ επαναπροσδιορίστηκαν λόγω της αύξησης των μεταναστευτικών ροών. Η απορρόφηση των πόρων αυτά τα τρία έτη κινήθηκε περισσότερο με γνώμονα την αντιμετώπιση μιας απρόβλεπτης εξέλιξης και λιγότερο με βάση μια ολοκληρωμένη εθνική στρατηγική στον τομέα *άσυλο, ένταξη, επιστροφές*. Κατά συνέπεια, ο υπολογισμός της χρηματοδότησης για τη νέα περίοδο, στη βάση των πεπραγμένων της προηγούμενης περιόδου, δεν αφήνει αρκετό χώρο ώστε να διατυπωθούν ολοκληρωμένες κατευθύνσεις πολιτικής σε εθνικό επίπεδο, ενώ δεν φαίνεται να λαμβάνει υπόψη ότι οι ροές που σημειώθηκαν τα έτη 2015-2017 έχουν σήμερα ομαλοποιηθεί.

4.2 Κατάρτιση Εθνικών Προγραμμάτων

Ως προς τη διαδικασία κατάρτισης των πολυετών Εθνικών Προγραμμάτων των ΚΜ δεν παρατηρούνται ριζικές διαφορές μεταξύ των δύο προγραμματικών περιόδων. Ο προγραμματισμός στο εθνικό επίπεδο προκύπτει μέσα από τον πολιτικό διάλογο μεταξύ

της Επιτροπής και του ΚΜ και σκοπό έχει τον ορισμό των εθνικών προτεραιοτήτων (ΤΑΜ 471/2018, άρθρο 13). Οι προτεραιότητες (Εθνικοί Στόχοι ΝΟ) θα εξειδικεύσουν τη δομή και το περιεχόμενο των Ειδικών Στόχων του νέου Ταμείου. Το υπόδειγμα με βάση το οποίο οφείλει να καταρτιστεί το Εθνικό Πρόγραμμα για τα έτη 2021-2027 παρατίθεται σε Παράρτημα (VI) στην πρόταση ΚΚΔ και εισάγει συνοπτικά τις παρακάτω καινοτομίες:

Η πρώτη βασική τροποποίηση σχετίζεται με την ανάγκη μεγαλύτερης στρατηγικής επικέντρωσης των πόρων της νέας προγραμματικής περιόδου σε συγκεκριμένους Στόχους Πολιτικής (ΕΚΤ+, ΕΤΠΑ, ΤΑ, ΕΤΘΑ) και Ειδικούς Στόχους (ΤΑΜ, ΤΟΔΣ, ΤΕΑ). Για να επιτευχθεί αυτό, το ΤΑΜ, το ΤΟΔΣ και το ΤΕΑ εντάσσονται στη Συμφωνία Εταιρικής σχέσης που θα συνάψει το ΚΜ με την Επιτροπή για την περίοδο 2021-2027.

Επόμενη αλλαγή σε επίπεδο προγραμματισμού είναι η εισαγωγή αναγκαίων πρόσφορων όρων (enabling conditions) οι οποίοι θα πρέπει να πληρούνται προκειμένου να εκταμιευτεί η ευρωπαϊκή συνεισφορά (Πρόταση Κανονισμού ΚΚΔ 375/2018, προοίμιο 17). Η πρόταση Κανονισμού ΚΚΔ ορίζει τέσσερις οριζόντιους όρους οι οποίοι αφορούν τα επτά Ταμεία επιμερισμένης διαχείρισης, συμπεριλαμβανομένου του ΤΑΜ.

Αναγκαίοι πρόσφοροι όροι	Κριτήρια πλήρωσης
Αποτελεσματικοί μηχανισμοί παρακολούθησης της αγοράς δημοσίων συμβάσεων	Μηχανισμοί παρακολούθησης οι οποίοι καλύπτουν όλες τις διαδικασίες βάσει της εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων
Εργαλεία και ικανότητα για την αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις	Ικανότητα των διαχειριστικών αρχών να ελέγχουν τη συμμόρφωση με τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις
Αποτελεσματική εφαρμογή και υλοποίηση του ΧΘΔΕΕ	Αποτελεσματικοί μηχανισμοί για να διασφαλιστεί ότι τα Ταμεία συμμορφώνονται με τον ΧΘΔ και υποβολή εκθέσεων στην Επιτροπή Παρακολούθησης ώστε να διαπιστώνεται η συμμόρφωση
Υλοποίηση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία (UNCRPD) σύμφωνα με την απόφαση 2010/48/ΕΚ του Συμβουλίου	Εφαρμογή του εθνικού πλαισίου για τη UNCRPD και παρακολούθηση της εφαρμογής μέσω στόχων, συλλογής δεδομένων και μηχανισμού παρακολούθησης. Διασφάλιση της προετοιμασίας και υλοποίησης των προγραμμάτων σύμφωνα με την πολιτική, τη νομοθεσία και τα πρότυπα προσβασιμότητας

Πίνακας 17: Αναγκαίοι πρόσφοροι όροι και κριτήρια πλήρωσης
Πηγή: UNHCR-ECRE, 2018b:29 και ΚΚΔ, Παράρτημα ΙΙΙ.

Η βασικότερη ίσως αλλαγή εντοπίζεται στον ενισχυμένο ρόλο που καλούνται να αναλάβουν δύο Οργανισμοί της ΕΕ ως προς την κατάρτιση ενός τμήματος του προγραμματισμού. Στο άρθρο 13 του Κανονισμού 471/2028 επισημαίνεται ότι ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex) και ο υπό σύσταση Οργανισμός της ΕΕ για το Άσυλο (EUAA) θα συμμετέχουν στην κατάρτιση των προγραμμάτων, θα μπορούν να αναλάβουν καθήκοντα παρακολούθησης και αξιολόγησης της υλοποίησής τους και, τέλος, θα μπορούν να διαβουλεύονται με το ΚΜ και την Επιτροπή για την ενδεχόμενη ανακατανομή των πόρων. Υπογραμμίζεται ότι αυτές οι αυξημένες λειτουργίες θα ασκούνται στους τομείς που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά τους προκειμένου να επιτευχθεί συνέπεια και συμπληρωματικότητα των χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ δράσεων.²⁰

Οι εν λόγω Οργανισμοί θα λάβουν περίπου το ένα τρίτο της χρηματοδότησης του ΠΔΠ για τη μετανάστευση και τη διαχείριση των συνόρων προκειμένου να ενισχύσουν την εξωτερική μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ. Μπορούμε κατά συνέπεια να παρατηρήσουμε ότι το υψηλό ποσοστό χρηματοδότησής τους αντανακλάται και στον ενισχυμένο πολιτικό ρόλο που καλούνται να αναλάβουν στον προγραμματισμό και στην αξιολόγηση της υλοποίησής στο εθνικό επίπεδο.

²⁰ Ο Οργανισμός της ΕΕ για το Άσυλο αποτελεί τη μετεξέλιξη του EASO και σκοπό έχει την εφαρμογή του αναθεωρημένου ΚΕΣΑ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Κανονισμού 271/2016). Η σύσταση του Frontex έγινε με τον Κανονισμό 1624/2016 και στοχεύει στη διασφάλιση της «ευρωπαϊκής ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων».

Συμπεράσματα

Ως προς την αρχική πρόθεση της εργασίας να συγκρίνει το υφιστάμενο Ταμείο Ασύλου Μετανάστευσης και Ένταξης με τη πρόταση αναθεώρησής του, στο πλαίσιο του νέου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου της ΕΕ για τα έτη 2021-2027, προκύπτει ότι το προτεινόμενο Ταμείο βρίσκεται σε συνέχεια με το υφιστάμενο. Η βασική κατεύθυνσή του παραμένει η συγχρηματοδότηση δράσεων που υλοποιούνται σε εθνικό επίπεδο και σκοπό έχουν την εφαρμογή της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.

Η πολιτική αυτή έχει παραμείνει σχετικά σταθερή κατά τη διάρκεια διαμόρφωσης της υφιστάμενης και της υπό διαμόρφωση δημοσιονομικής περιόδου. Η έμφαση φαίνεται να δίνεται κατά προτεραιότητα στην εξωτερική διάσταση αυτής της πολιτικής, με το 60 % περίπου της χρηματοδότησης για τη θεματική Μετανάστευση και διαχείριση των συνόρων να κατευθύνεται στη διαχείριση των εξωτερικών διαστάσεων της μετανάστευσης (βλ. εικόνα 3). Αυτή η διάσταση της μεταναστευτικής πολιτικής βρίσκεται στο επίκεντρο της ασκούμενης κριτικής καθώς ταυτίζει τη μετανάστευση με ένα ζήτημα εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας. Η υιοθέτηση της οπτικής της ασφαλειοποίησης (securitization) μεταθέτει το κέντρο βάρους σε προτεραιότητες φύλαξης και διαχείρισης των ροών εντός και εκτός της ΕΕ, αφήνοντας στο περιθώριο ουσιαστικές πολιτικές πρόσβασης των μεταναστών/ριών στην κοινωνική και οικονομική συνθήκη των χωρών προσωρινής ή μόνιμης εγκατάστασης.

Οι ομοιότητες και διαφορές που επιχειρήσε να αναδείξει η εργασία ομαδοποιούνται σε τρία Κεφάλαια. Στο 2^ο παρουσιάζονται οι διαφορές των Στόχων του υφιστάμενου και προτεινόμενου Ταμείου και σκιαγραφείται η απόκλιση των νέων στόχων πολιτικής σε σχέση με τις υφιστάμενες εθνικές προτεραιότητες. Στο 3^ο Κεφάλαιο αναλύονται οι συνέργειες μεταξύ χρηματοδοτικών μέσων στον τομέα πολιτικής *άσυλο, ένταξη, επιστροφές*. Το τελευταίο Κεφάλαιο επικεντρώνεται σε ομοιότητες και διαφορές ως προς τη δημοσιονομική διαχείριση του Ταμείου, επισημαίνοντας ζητήματα προϋπολογισμού, μέσων διαχείρισης και εθνικού προγραμματισμού.

Τα συμπεράσματα της εργασίας οργανώνονται σε τέσσερεις ενότητες:

1. Αναφορικά με τους Στόχους πολιτικής προκύπτει με σαφήνεια ότι το Ταμείο έχει ως βασικό προσανατολισμό τη διαχείριση του μεταναστευτικού ζητήματος σε τρία διακριτά

στάδια: σε αυτό της πρώτης υποδοχής και διαχείρισης των διαδικασιών άσυλου, στο στάδιο της διαμονής και ένταξης στο εσωτερικό της Ένωσης και στο στάδιο της επιστροφής των πολιτών τρίτων χωρών, με την έμφαση να δίνεται στη διαχείριση των ροών στο εξωτερικό περιβάλλον της Ένωσης. Οι τρεις πυλώνες παραμένουν κοινοί, με τις επιμέρους διαφοροποιήσεις να παρατηρούνται μέσω της (μη) εξειδίκευσης των δράσεων. Να σημειωθεί ότι η εμφανής μείωση των προβλεπόμενων δράσεων για τη νέα περίοδο αποκτά ιδιαίτερη σημασία στη φάση της εκτέλεσης του Ταμείου. Οι δράσεις διατήρησης και βελτίωσης των υποδομών, οι συνοδευτικές υπηρεσίες και η στήριξη της διοικητικής στελέχωσής τους, συγκαταλέγονται μεταξύ των βασικότερων ελλείψεων.

Ως προς τον πρώτο πυλώνα του ΚΕΣΑ:

Βασική αλλαγή εντοπίζεται στην ενίσχυση του ρόλου των τρίτων χωρών ως δρώντων των διαδικασιών ασύλου.

Δεύτερη ουσιαστική μετατόπιση είναι η έλλειψη συμπερίληψης των δράσεων υποδομής, στέγασης και ψυχοκοινωνικών υπηρεσιών στήριξης.

Ο πυλώνας της νόμιμης μετανάστευσης / ένταξης είναι αυτός που παρουσιάζει τις πλέον ουσιώδεις αλλαγές:

Η στήριξη του ΤΑΜΕ μετακινείται από την πρόθεση της αποτελεσματικής ένταξης στη στήριξη δράσεων βραχυπρόθεσμης ένταξης.

Ο τρίτος πυλώνας της παράτυπης μετανάστευσης / επιστροφών παραμένει, κατά βάση, κοινός:

Οι δράσεις επανεγκατάστασης χάνουν τον υποστηρικτικό τους ρόλο.

Η εμπλοκή των τρίτων χωρών εντοπίζεται στην επανεισδοχή, αλλά και στον έλεγχο της παράτυπης μετανάστευσης.

Ο τέταρτος πυλώνας της αλληλεγγύης και του επιμερισμού των ευθυνών μεταξύ ΚΜ καταργείται, δημιουργώντας, έστω και συμβολικά, ένα σημαντικό κενό.

Οι δράσεις που θα εμπíπτουν σε αυτήν την κατεύθυνση θα υλοποιούνται με απευθείας χρηματοδότησης από την Επιτροπή.

2. Στο ΠΔΠ 2021-2027 η σύμπραξη των χρηματοδοτικών μέσων στοχεύει στην επίτευξη λιγότερων, αλλά περισσότερο προσανατολισμένων στόχων πολιτικής. Σε αυτό το πλαίσιο, επαναπροσδιορίζεται η θέση του Ταμείου Ασύλου και Μετανάστευσης ανάμεσα σε δύο ευρύτερες πολιτικές της ΕΕ: την πολιτική κοινωνικής συνοχής και ένταξης και την εξωτερική πολιτική και πολιτική ανάπτυξης τρίτων χωρών

Ως προς την πρώτη, το TAM στηρίζει μέτρα βραχυπρόθεσμης ένταξης, αφήνοντας τον στόχο της κοινωνικής ένταξης να υλοποιηθεί από το ΕΚΤ+. Ο τομέας των υποδομών ασύλου και υποδοχής εμπίπτει στο TAM, δύναται όμως να χρηματοδοτηθεί και από το ΕΤΠΑ. Ως προς τη δεύτερη πολιτική, το TAM χρηματοδοτεί δράσεις συνεργασίας με τρίτες χώρες για να διευκολυνθεί η πολιτική επιστροφών, αφήνοντας χώρο στον Μηχανισμό Γειτονίας για την υλοποίηση δράσεων σε τρίτες χώρες με μακροχρόνιο αναπτυξιακό προσανατολισμό.

Η λογική της συνέργειας, πέρα από τον καθορισμό κοινών στόχων πολιτικής, απαιτεί και την ουσιαστική κατανομή πόρων για την πολιτική ένταξης πολιτών τρίτων χωρών ή για την πολιτική επιστροφών από τα λοιπά χρηματοδοτικά μέσα. Από την ανάλυση που προηγήθηκε, δεν μπόρεσε να εντοπισθεί η υποχρεωτική συμπερίληψη χρηματοδότησης για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών στο ΕΚΤ+. Αντίστοιχα, δεν εντοπίστηκε ρύθμιση για την υποχρεωτική κατανομή πόρων από το ΕΤΠΑ στις υποδομές υποδοχής και στέγασης της εν λόγω πληθυσμιακής ομάδας.

3. Ως προς τις μετατοπίσεις της δημοσιονομικής διαχείρισης στην υφιστάμενη και στην υπό διαμόρφωση περίοδο, παρατηρείται η τάση για μεγαλύτερη ευελιξία στην κατανομή των πόρων. Η ευελιξία φαίνεται να εμφανίζεται ως μια εναλλακτική του προγραμματισμού των δαπανών, έτσι όπως αυτός εκφράζεται στα πολυετή εθνικά Προγράμματα. Ειδικότερα, ενώ ο προγραμματισμός συνδέεται με την υλοποίηση δράσεων μέσω της επιμερισμένης διαχείρισης, η ευελιξία συνδέεται με προτεραιότητες που θέτει καταρχάς η Επιτροπή. Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι η χρηματοδότηση προς τα ΚΜ, παρά τον αρχικό σαφή καθορισμό της στην πρόταση Κανονισμού, υπόκειται σε ρήτρες (ενδιάμεση αξιολόγηση), κατανέμεται με βάση συγκεκριμένα κριτήρια (κλείδα κατανομής και λειτουργική ενίσχυση) και δύναται να ενισχυθεί μόνο όταν ακολουθούνται συγκεκριμένες κατευθύνσεις (ειδικές δράσεις και δράσεις με υψηλότερο % χρηματοδότησης) (βλ. εικόνα 6).

Συγκριτικά ως προς την ευελιξία που εξασφαλίζει η Επιτροπή για τις δράσεις που υλοποιεί απευθείας, ο χώρος άσκησης πολιτικής στο εθνικό επίπεδο μοιάζει να είναι περισσότερο περιορισμένος. Για την επόμενη προγραμματική φάση του Ταμείου, ανοιχτό παραμένει το ερώτημα της εξισορρόπησης μεταξύ επιμερισμένης και άμεσης διαχείρισης, έχοντας υπόψη ότι οι χρηματοδοτούμενες δράσεις οφείλουν να έχουν έναν αντίκτυπο τόσο στο ευρωπαϊκό, όσο και στο εθνικό επίπεδο.

4. Η ύπαρξη του εν λόγω ευρωπαϊκού εργαλείου χρηματοδότησης έθεσε ως προαπαιτούμενο την κατάρτιση ενός εθνικού Προγράμματος στον τομέα του ασύλου, της ένταξης και των επιστροφών. Όμως, στην περίπτωση της χώρας, αυτό το πρόγραμμα δεν εντάσσεται σε μια συνολική επιχειρησιακή στρατηγική για τη διαχείριση της μετανάστευσης. Υφίσταται, με άλλα λόγια, ένα έλλειμμα πολιτικής το οποίο δημιουργεί ασυνέχειες στη φάση της υλοποίησης των έργων για την περίοδο 2014-2020 και συνάμα δυσχεραίνει τη συμμετοχή της χώρας στη φάση διαβούλευσης του νέου προγραμματισμού. Φάνηκε, στην τρέχουσα περίοδο, ότι η πρόσβαση των επιμέρους ΚΜ στη χρηματοδότηση επηρεάζεται από την επιχειρησιακή ικανότητά τους, ενώ παράλληλα οι γεωγραφικά άνισες επιπτώσεις του προσφυγικού συνυπολογίζονται μόνο εν μέρει. Καθώς και το υπό διαμόρφωση ευρωπαϊκό πλαίσιο δημοσιονομικής πολιτικής φαίνεται να διαμορφώνεται με όρους ανταγωνιστικής πρόσβασης στους διαθέσιμους πόρους, η καταγραφή των εθνικών αναγκών και η αποτύπωσή τους σε ένα στρατηγικό κείμενο, το οποίο θα λαμβάνει υπόψη τις κατευθύνσεις της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, είναι μάλλον αναγκαίο. Η κατάρτιση στρατηγικής, βάσει των Ειδικών Στόχων του Ταμείου και βάσει των προτεινόμενων χρηματοδοτικών συμπράξεων, θα επέτρεπε τη διενέργεια πολιτικού διαλόγου με την Επιτροπή με όρους ωφέλειας ως προς τις εθνικές ανάγκες.

Πηγές - βιβλιογραφία²¹

Αγγελή, Δ., Δημητριάδη, Α., Τριανταφυλλίδου Α. (2014) *Αξιολογώντας τη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας των πολιτικών ελέγχου της παράτυπης μετανάστευσης στην Ελλάδα*, Έκθεση MIDAS, ΕΛΙΑΜΕΠ.

Cordier, J. (2010) 'L'Union européenne : un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens'. *Question d'Europe*, 156, pp. 1-15. <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0156-l-union-europeenne-un-espace-de-liberte-de-securite-et-de-justice-au-service-des-citoyens> (τελευταία πρόσβαση: 12/11/2018).

Ελληνική Δημοκρατία, Η Κυβέρνηση, *Συνεδρίαση του Κυβερνητικού Συμβουλίου Κοινωνικής Πολιτικής (ΚΥΣΚΟΙΠ). Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη* <https://government.gov.gr/ethniki-stratigiki-gia-tin-entaxi/> (Τελευταία πρόσβαση: 4/12/2018).

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2012) 'Είναι αποτελεσματική η συμβολή του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης των Υπηκόων Τρίτων Χωρών και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων στην ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών;', *Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση*, 22. Λουξεμβούργο, σελ. 1-70.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή 514/2014 *Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Απριλίου 2014 σχετικά με τον καθορισμό γενικών διατάξεων όσον αφορά το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και το μέσο για τη χρηματοδοτική στήριξη της αστυνομικής συνεργασίας, της πρόληψης και καταστολής της εγκληματικότητας και της διαχείρισης κρίσεων*.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή 516/2014 *Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Απριλίου 2014 για τη δημιουργία του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης*.

European Commission (Nov. 2015) *Synergies between the Asylum Migration and Integration Fund (AMIF) and other EU funding instruments in relation to reception and*

²¹ Οι πηγές παρατίθενται στην πρωτότυπη γλώσσα. Τα ευρωπαϊκά κείμενα παρατίθενται στα ελληνικά όταν η μετάφρασή τους είναι διαθέσιμη στον επίσημο ιστότοπο δικαίου της ΕΕ (<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=el>).

integration of asylum seekers and other migrants. DG Migration and Home Affairs. Brussels, pp. 1-30.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (240/2015) *Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών για το Ευρωπαϊκό πρόγραμμα δράσης για τη μετανάστευση*.

European Commission (385/2016) *Communication from the European Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*.

European Commission (510/2016) *Communication from the European Commission to the European Parliament, the European Council, the Council Managing the refugee crisis: State of Play of the Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration*.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (358/2017) *Έγγραφο προβληματισμού για το μέλλον των οικονομικών της ΕΕ*.

European Commission (347/2018) *Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Asylum and Migration Fund, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Internal Security Fund, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing, as part of the Integrated Border Management Fund, the instrument for financial support for border management and visa, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing, as part of the Integrated Border Management Fund, the instrument for financial support for customs control equipment*.

European Commission (372/2018) *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund*.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (375/2018) *Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο*

Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας, και δημοσιονομικών κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Διαχείριση των Συνόρων και των Θεωρήσεων.

European Commission (382/2018) *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund Plus (ESF+).*

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (460/2018) *Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση Μηχανισμού Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας.*

Eurostat (2018) *Asylum Statistics explained*, <http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/>, pp. 1-14 (Τελευταία πρόσβαση: 4/12/2018).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (464/2018) *Έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με την ενδιάμεση αξιολόγηση του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας.*

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (471/2018) *Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του Ταμείου Ασύλου και Μετανάστευσης.*

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (19 Οκτωβρίου 2017), *Σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου – Συμπεράσματα*. Βρυξέλλες, σελ.1-11.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (28 Ιουνίου 2018), *Σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου – Συμπεράσματα*. Βρυξέλλες, σελ.1-11.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (18 Οκτωβρίου 2018), *Σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου – Συμπεράσματα*. Βρυξέλλες, σελ.1-6.

European Parliament (2018a) *EU funds for migration, asylum and integration policies. Study*. Policy Department for Budgetary Affairs. Brussels, pp. 1-56.

European Parliament (2018b) *2021-2027 multiannual financial framework and new own resources. Analysis of the Commission's proposal*. European Parliamentary Research Service. Brussels, pp. 1-36.

European Parliament (2018c) *EU asylum, borders and external cooperation on migration. Recent developments*. European Parliamentary Research Service. Brussels, pp. 1-37.

Hertog, L. (2016a) 'EU Budgetary Responses to the 'Refugee Crisis'. Reconfiguring the Funding Landscape'. *CEPS Papers in Liberty and Security*, 93, pp. 1-22.

Hertog, L. (2016b) 'Money Talks. Mapping the funding for EU external migration policy'. *CEPS Papers in Liberty and Security*, 96, pp. 1-58.

Κωνσταντινίδης, Κ. (2017) *Οι Εξωτερικές Διαστάσεις της Μεταναστευτικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασύλου της Ε.Ε.* Αδημοσίευτη διπλωματική εργασία, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, σελ. 1-75.

Μιλίωνης, Ν. (2018) 'Το μετέωρο βήμα προς ένα Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Σύνταγμα'. <https://www.constitutionalism.gr>, σελ. 1-26, (Τελευταία πρόσβαση: 4/12/2018).

Μπαλτά, Ε. (2011) 'Η δημοσιονομική εξουσία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου : από τη Συνθήκη του Λουξεμβούργου στη Συνθήκη της Λισαβόνας'. *Εφημερίδα διοικητικού δικαίου : νομοθεσία - νομολογία – θεωρία*, 6, σελ. 862-874.

Σερδεριδής, Κ. (2011) *Τα Ταμεία που έχουν δημιουργηθεί μέσα από την Ευρωπαϊκή Στρατηγική: Ένταξη, Προσφύγων, Συνόρων, Επιστροφής και η ελληνική εμπειρία από τη λειτουργία τους*. Αδημοσίευτη τελική εργασία, Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ. 1-117.

Σούλος, Κ. (2012) *Δομή, οργάνωση και προοπτικές των Ταμείων Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αδημοσίευτη διπλωματική εργασία, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, σελ. 1-154.

UNCHR-ECRE (2018a) 'Follow the money. Assessing the use of EU Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) funding at the national level'. Brussels, pp.1-52.

UNCHR-ECRE (2018b) 'The way forward. A comprehensive study of the new proposals for the EU funds on Asylum, Migration and Integration'. Brussels, pp. 1-85.

Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού και Διαχείρισης Προγραμμάτων Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και άλλων πόρων (2016), *Εθνικό Πρόγραμμα 2014-2020*. <https://www.amifisf.gr/egkekrimeno-programma-tame/> (Τελευταία πρόσβαση: 4/12/2018).



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
και Ευρωπαϊκό Ταμείο
Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**
ΙΩΝΕΥ



ΕΣΠΑ
2014-2020
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr