

Βρυξέλλες, 12.3.2019
COM(2019) 133 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

**σχετικά με την αξιολόγηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/369 του Συμβουλίου για την
παροχή στήριξης έκτακτης ανάγκης εντός της Ένωσης**

{SWD(2019) 97 final}

Πίνακας περιεχομένων

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	2
II. ΣΚΟΠΟΣ ΚΑΙ ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ	3
III.ΚΥΡΙΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ	4
IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ	9

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Ο κανονισμός (ΕΕ) 2016/369 του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2016, για την παροχή στήριξης έκτακτης ανάγκης εντός της Ένωσης (εφεξής «ο κανονισμός») ετέθη σε ισχύ από την ημερομηνία έκδοσής του και κάλυψε περίοδο τριών ετών (2016-2019). Ο κανονισμός εξετάζει τρόπους αντιμετώπισης των έκτακτων ανθρωπιστικών προκλήσεων που προέκυψαν από την συνεχιζόμενη μεταναστευτική πίεση στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης. Ωστόσο, στήριξη έκτακτης ανάγκης δυνάμει του κανονισμού είναι δυνατόν να παρέχεται επίσης στην περίπτωση φυσικών ή ανθρωπογενών καταστροφών υπό την προϋπόθεση ότι η εξαιρετικά μεγάλη κλίμακα και οι επιπτώσεις της καταστροφής είναι τέτοιες που προκαλούν σοβαρές και εκτεταμένες ανθρωπιστικές συνέπειες σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη και μόνο σε εξαιρετικές συνθήκες ελλείπει άλλου επαρκούς νομικού μέσου στα κράτη μέλη και την Ένωση. Το μέσο που δημιουργήθηκε με τον εν λόγω κανονισμό αναφέρεται σε ολόκληρο το παρόν έγγραφο ως «Μέσο στήριξης έκτακτης ανάγκης» («ESI»).
2. Γενικός στόχος του ESI είναι να παρέχει στήριξη έκτακτης ανάγκης βάσει των αναγκών, συμπληρώνοντας την απόκριση του πληγέντος κράτους μέλους ή των πληγέντων κρατών μελών, με σκοπό τη διαφύλαξη της ζωής, την πρόληψη και την ανακούφιση του ανθρώπινου πόνου και τη διασφάλιση της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Οι δράσεις στήριξης έκτακτης ανάγκης που χρηματοδοτούνται από το ESI εφαρμόζονται είτε από την Επιτροπή είτε από τους ανθρωπιστικούς εταίρους της ΕΕ, μεταξύ άλλων μη κυβερνητικές οργανώσεις, εξειδικευμένες υπηρεσίες των κρατών μελών ή διεθνών οργανισμών και οργανισμούς που διαθέτουν την απαιτούμενη εμπειρογνώσια, οι οποίοι έχουν συνάψει συμφωνία-πλαίσιο εταιρικής σχέσης («FPA») με την Επιτροπή ή εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της χρηματοδοτικής και διοικητικής συμφωνίας-πλαισίου («FAFA»).
3. Μέχρι τώρα, η μοναδική παρέμβαση που χρηματοδοτήθηκε μέσω του ESI ήταν η παρέμβαση στο πλαίσιο της συνεχιζόμενης προσφυγικής κρίσης στην Ελλάδα, καθώς αυτό το κράτος μέλος ήταν το μόνο που πληρούσε απολύτως τους όρους επιλεξιμότητας. Το σκεπτικό για την ενεργοποίηση στην Ελλάδα βασίστηκε σε διάφορους παράγοντες, όπως ο υψηλός αριθμός αφίξεων, το κλείσιμο των συνόρων στα Δυτικά Βαλκάνια και το γεγονός ότι η Ελλάδα από χώρα διέλευσης έγινε χώρα υποδοχής ενώ είχε ήδη εμφανίσει ανεπαρκή εθνική ικανότητα να ανταπεξέρχεται στις βασικές ανάγκες των νεοαφιχθέντων. Εκτός αυτού, κανένα άλλο ενωσιακό ή εθνικό μέσο δεν ήταν ικανό να παράσχει στήριξη έκτακτης ανάγκης σε τέτοια κλίμακα και με τέτοια ταχύτητα.

4. Για την παροχή στήριξης έκτακτης ανάγκης στην Ελλάδα, κατά την τριετή περίοδο ενεργοποίησης του ESI, διατέθηκαν συνολικά 650 εκατ. EUR¹ ως μέγιστη συνεισφορά της ΕΕ. Καθ' όλη τη διάρκεια αυτής της περιόδου, ο προγραμματισμός του ESI καθοριζόταν ετησίως με τις επιχειρησιακές προτεραιότητες για τη στήριξη έκτακτης ανάγκης (ESOP), οι οποίες χρησίμευαν ως οδηγός για τις ανθρωπιστικές οργανώσεις που εκπονούσαν τις προτάσεις τους σχετικά με τις προς υλοποίηση δράσεις στην Ελλάδα. Συνολικά, το ESI χρηματοδότησε 29 επιχειρησιακές δράσεις που υλοποιήθηκαν από 18 ανθρωπιστικούς εταίρους της Επιτροπής και κάλυψαν τους ακόλουθους τομείς: παροχή καταλυμάτων, διαχείριση εγκαταστάσεων, χρηματική ενίσχυση, διανομή μη επισιτιστικών ειδών, προστασία, εκπαίδευση, επισιτιστική βοήθεια, υπηρεσίες υγείας, συμπεριλαμβανομένης της ψυχοκοινωνικής στήριξης. Η εμβληματική πρωτοβουλία του ESI, το πρόγραμμα στήριξης έκτακτης ανάγκης για την ένταξη και τη στέγαση (ESTIA), παρείχε στέγαση σε πάνω από 50 000 άτομα και προπληρωμένες κάρτες σε περισσότερους από 65 000 πρόσφυγες και μετανάστες. Ομοίως, οι δράσεις του ESI συνέβαλαν στην ενίσχυση της εθνικής ικανότητας υποδοχής με τη δημιουργία περίπου 35 000² θέσεων στέγασης σε καταυλισμούς της ηπειρωτικής χώρας.

II. ΣΚΟΠΟΣ ΚΑΙ ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

5. Σύμφωνα με το άρθρο 8 παράγραφος 2 του κανονισμού, η Επιτροπή καλείται να υποβάλει στο Συμβούλιο αξιολόγηση της εφαρμογής του κανονισμού, συνοδευόμενη από προτάσεις σχετικά με το μέλλον του κανονισμού και, κατά περίπτωση, προτάσεις για την τροποποίηση ή την κατάργησή του, το αργότερο έως τις 17 Μαρτίου 2019.
6. Για να διενεργήσουν την αξιολόγηση, οι υπηρεσίες της Επιτροπής βασίστηκαν επίσης σε ανεξάρτητη εξωτερική μελέτη. Τα πορίσματά της, η μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε και τα διδάγματα που αντλήθηκαν περιγράφονται στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής (SWD) που συνοδεύει την παρούσα έκθεση.
7. Το έγγραφο SWD παρέχει εκτίμηση σχετικά με την υλοποίηση των χρηματοδοτούμενων από το ESI δράσεων, όπου εξετάζεται κατά πόσον ο κανονισμός είναι κατάλληλος για τον συγκεκριμένο σκοπό, βάσει της πείρας που έχει αποκτηθεί από τις υπό εξέλιξη και τις ολοκληρωμένες επιχειρήσεις. Ως εκ τούτου, σκοπός της εκτίμησης είναι να εντοπιστούν τα ισχυρά σημεία και οι αδυναμίες του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου και της επιχειρησιακής απόκρισης. Επιπλέον, βάσει των συμπερασμάτων που εξήχθησαν από τα συγκεντρωθέντα στοιχεία, το έγγραφο SWD περιλαμβάνει ορισμένα διδάγματα ενόψει μιας πιθανής μελλοντικής ενεργοποίησης του μέσου.

¹ Σύμφωνα με τις αποφάσεις χρηματοδότησης του ESI, το 2016 και το 2017, συνολικά το 1 % της συνολικής μέγιστης συνεισφοράς διατέθηκε κάθε έτος για την τεχνική βοήθεια της Επιτροπής, ενώ το 2018 η εν λόγω βοήθεια ανήλθε σε ποσοστό 0,5 % του προϋπολογισμού.

² Ορισμένες από αυτές τις θέσεις ήταν προσωρινές και έχουν έκτοτε κλείσει.

8. Συνολικά, η Επιτροπή θεωρεί ότι τα ζητήματα του σχεδιασμού και της έρευνας εξετάστηκαν επαρκώς στην αξιολόγηση και βασίστηκαν σε ορθή μεθοδολογική προσέγγιση. Ωστόσο, διαπιστώνονται ορισμένες αδυναμίες οι οποίες οφείλονται κυρίως στη χρονική στιγμή διεξαγωγής της αξιολόγησης. Πρώτον, κατά τον χρόνο της αξιολόγησης, αρκετές χρηματοδοτούμενες από το ESI δράσεις βρίσκονταν ακόμη υπό εξέλιξη. Ως εκ τούτου, η μη διαθεσιμότητα ορισμένων τελικών εκθέσεων λειτούργησε περιοριστικά, σε συνδυασμό με την έλλειψη ποσοτικών στοιχείων, ιδίως όσον αφορά την ενημέρωση των κριτηρίων αποδοτικότητας. Δεύτερον, ήταν επίσης πρόωρο να εκτιμηθεί η επιτυχία της μεταβίβασης των δράσεων του ESI στις εθνικές αρχές, και/ή η υλοποίηση συγκεκριμένων δραστηριοτήτων με άλλες πηγές ενωσιακής χρηματοδότησης όπως το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (TAME), συμπεριλαμβανομένου του προγράμματος χορήγησης βοήθειας έκτακτης ανάγκης (EMAS).
9. Με βάση τα ανωτέρω στοιχεία, η παρούσα έκθεση παραθέτει επιλογές για το μέλλον του κανονισμού του ESI.

III. ΚΥΡΙΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ

10. Το έγγραφο SWD παρουσιάζει την εκτίμηση των πέντε υποχρεωτικών κριτηρίων που καθορίζονται στις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για τη βελτίωση της νομοθεσίας: i) συνάφεια, ii) αποτελεσματικότητα, iii) αποδοτικότητα, iv) συνοχή και v) προστιθέμενη αξία για την ΕΕ. Στην εκτίμηση συμπεριελήφθη ένα επιπλέον κριτήριο vi), η βιωσιμότητα. Τα κύρια πορίσματα συνοψίζονται στις παραγράφους που ακολουθούν.
11. Η παρέμβαση του ESI ήταν **συναφής** όσον αφορά την αντιμετώπιση των ανθρωπιστικών πτυχών της μεταναστευτικής και προσφυγικής κρίσης στην ΕΕ. Συνολικά, τα ακόλουθα πορίσματα υπογράμμισαν τη συνάφεια του κανονισμού:
- ο κανονισμός παρείχε στο κράτος μέλος —και ως εκ τούτου στις εθνικές αρχές του— τη στήριξη που είχε τόσο ανάγκη ώστε να ανταποκριθεί στην κλίμακα των αναδυόμενων ανθρωπιστικών αναγκών που βίωνε ένας κυμαινόμενος αριθμός δικαιούχων·
 - η άμεση δρομολόγηση των δράσεων του ESI μέσω των ανθρωπιστικών εταίρων της ΕΕ συνέβαλε στην παροχή και την υλοποίηση μιας ταχείας και αποτελεσματικής απόκρισης στην κρίση·
 - η ευελιξία του νομοθετικού πλαισίου του ESI επέτρεψε την εξέλιξη και την προσαρμογή της απόκρισης στις μεταβαλλόμενες επιτόπιες ανάγκες, ενίοτε μάλιστα σε εξαιρετικά σύντομο χρονικό διάστημα.
12. Κατά την ενεργοποίηση του ESI **εξασφαλίστηκαν η συνοχή και η συμπληρωματικότητα με τα διαθέσιμα ενωσιακά και εθνικά μέσα, καθώς και η συνοχή με τις τέσσερις ανθρωπιστικές αρχές** του ανθρωπισμού, της ουδετερότητας, της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας. Το μέσο συμπλήρωσε τις δράσεις που

αναλήφθηκαν τόσο από τις εθνικές αρχές όσο και στο πλαίσιο άλλων μέσων της ΕΕ. Κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των δράσεων του ESI, οι ανθρωπιστικές αρχές τηρήθηκαν πλήρως. Συνολικά, δεν διαπιστώθηκαν επικαλύψεις με άλλα ενωσιακά ή εθνικά μέσα κατά την υλοποίηση των δράσεων του ESI. Η συνοχή του μέσου διαπιστώνεται από τα ακόλουθα πορίσματα:

- ο *μηχανισμός* συντονισμού που καθιέρωσε η Επιτροπή ανάμεσα στις διαφορετικές υπηρεσίες της (δηλαδή, την υπηρεσία διαρθρωτικής στήριξης-SRSS, τη ΓΔ HOME και τη ΓΔ ECHO), τους ανθρωπιστικούς εταίρους της και τις εθνικές αρχές ήταν καθοριστικός παράγοντας για την αποφυγή επικαλύψεων και την εξασφάλιση συνεργειών·
- ο συντονιστικός *ρόλος* της Επιτροπής ανάμεσα σε όλους τους αρμόδιους φορείς, καθώς και η έγκριση από τις ελληνικές αρχές των χρηματοδοτικών σχεδίων που χρησίμευσαν ως στρατηγικά έγγραφα για την απόκριση, αποτέλεσαν βασικό επίτευγμα που συνέβαλε θετικά στον συντονισμό της απόκρισης της ΕΕ στην προσφυγική κρίση· και
- η επιτόπια παρουσία της Επιτροπής, η συνεπής παρακολούθηση της επιτόπιας υλοποίησης των δράσεων και η παροχή της ειδικής ανθρωπιστικής εμπειρογνωσίας της, αξιολογήθηκαν ως ιδιαιτέρως σημαντικοί παράγοντες για τη διασφάλιση συνοχής και θετικών αποτελεσμάτων.

13. Συνολικά, το ESI έχει αποδειχθεί **αποτελεσματικό** μέσο, δεδομένου ότι οι δράσεις του πέτυχαν τους στόχους καλύπτοντας τις βασικές ανθρωπιστικές ανάγκες και, ως εκ τούτου, παρέχοντας ταχεία ανακούφιση στους στοχευόμενους δικαιούχους. Το πιο σημαντικό είναι ότι η κατάσταση των προσφύγων και των μεταναστών βελτιώθηκε σε σύγκριση με το σημείο εκκίνησης το 2016. Η αποτελεσματικότητα του μέσου φαίνεται στα ακόλουθα κύρια πορίσματα:

- οι δράσεις του ESI πέτυχαν τους στόχους τους, συμβάλλοντας στη διαφύλαξη των ανθρώπινων ζώων, στην πρόληψη και την ανακούφιση του ανθρώπινου πόνου, καθώς και στη βελτίωση της αξιοπρέπειας των πληγέντων·
- οι ανάγκες των δικαιούχων αντιμετωπίστηκαν μέσω μιας πολυτομεακής προσέγγισης, όπως η παροχή στέγασης, το σύστημα μεταφοράς μετρητών πολλαπλών σκοπών, η παροχή υπηρεσιών ύδρευσης, αποχέτευσης, υγιεινής και υγείας, η προστασία και η εκπαίδευση·
- η μέθοδος εργασίας του ESI (δηλαδή, η δρομολόγηση της υλοποίησης των δράσεων μέσω των εδραιωμένων ανθρωπιστικών εταίρων της Επιτροπής) αποδείχθηκε επίσης αποτελεσματική όσον αφορά την παροχή μιας ταχείας και ευέλικτης απόκρισης· και
- η συνεργασία που αναπτύχθηκε με τις τοπικές αρχές, για παράδειγμα με τις δημοτικές αρχές, διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στην επίτευξη των κύριων

στόχων της εμβληματικής πρωτοβουλίας «Πρόγραμμα στήριξης έκτακτης ανάγκης για την ένταξη και τη στέγαση» (ESTIA).

Σημαντικά εμπόδια στην αποτελεσματικότητα των δράσεων του ESI στην Ελλάδα δεν υπήρξαν, ωστόσο στην αρχή της κρίσης επισημάνθηκαν ορισμένες προκλήσεις. Για παράδειγμα, σε στρατηγικό επίπεδο, ο κύριος παράγοντας που επηρέασε την αποτελεσματικότητα των δράσεων του ESI κατά την περίοδο της ενεργοποίησής του ήταν η αδιάλειπτη ροή μεταναστών και προσφύγων προς την Ελλάδα. Επιπλέον, οι εθνικές αρχές δυσκολεύτηκαν να αντεπεξέλθουν και δεν εφάρμοσαν εξ αρχής μια σαφώς καθορισμένη εθνική στρατηγική προσέγγιση για τη διαχείριση της προσφυγικής και μεταναστευτικής κρίσης. Προβλήματα συντονισμού σημειώθηκαν επίσης στο αρχικό στάδιο της ενεργοποίησης, κυρίως μεταξύ όλων των αρμόδιων φορέων (δηλαδή, ανάμεσα στις αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής, τις εθνικές αρχές και τους ανθρωπιστικούς εταίρους της Επιτροπής), αλλά κατά τη διάρκεια της παρέμβασης του ESI στην Ελλάδα ο συντονισμός και η συνεργασία αναπτύχθηκαν και βελτιώθηκαν περαιτέρω. Σε επιχειρησιακό επίπεδο, τα προβλήματα αφορούσαν τις διακυμάνσεις στον αριθμό των δικαιούχων (δηλαδή, στον αριθμό αφίξεων προσφύγων και μεταναστών). Ωστόσο, αυτό το πρόβλημα αντισταθμίστηκε χάρη στην ευελιξία προσαρμογής του ESI στις μεταβαλλόμενες ανάγκες, καθώς και στη στενή παρακολούθηση από τους επιτόπιους εμπειρογνώμονες της Επιτροπής. Και τα δύο στοιχεία ήταν απαραίτητα για να διασφαλιστεί η αποτελεσματική κάλυψη των αναγκών.

14. Η κατανομή του προϋπολογισμού του ESI, συμπεριλαμβανομένων των ετήσιων χρηματοδοτικών αποφάσεών του, ήταν έγκαιρη και λάμβανε υπόψη τις στοχευμένες ανάγκες. Συνολικά, η **αποδοτικότητα** των δράσεων που χρηματοδοτήθηκαν από το ESI ήταν επαρκής και βελτιώθηκε κατά τη διάρκεια της περιόδου εφαρμογής. Δεδομένου ότι η παρέμβαση του ESI στην Ελλάδα ήταν η πρώτη του είδους της εντός της ΕΕ, δεν μπορεί να συγκριθεί πλήρως με τις παρεμβάσεις της ΕΕ που αναλαμβάνονται σε τρίτες χώρες λόγω του διαφορετικού πλαισίου αλλά και των εμπλεκόμενων παραγόντων. Εντούτοις, από τη σύγκριση ανάμεσα στην παρέμβαση του ESI και σε παρεμφερείς παρεμβάσεις της ΕΕ σε τρίτες χώρες, π.χ. στην Αίγυπτο, την Ιορδανία, τον Λίβανο και την Τουρκία, προέκυψε ότι το μέσο κόστος υλοποίησης των δραστηριοτήτων στήριξης έκτακτης ανάγκης στην Ελλάδα ήταν συνολικά χαμηλότερο σε σύγκριση με παρεμφερείς παρεμβάσεις. Ωστόσο, η ανάλυση κατέδειξε διαφορετικά επίπεδα αποδοτικότητας στους διαφορετικούς τομείς. Για παράδειγμα, σε τομείς όπως οι υπηρεσίες υγείας, η παροχή βοήθειας για την κάλυψη βασικών αναγκών μέσω του συστήματος μεταφοράς μετρητών πολλαπλών σκοπών, η επισιτιστική ασφάλεια και η διατήρηση των μέσων διαβίωσης διαπιστώθηκε υψηλή αποδοτικότητα από πλευράς κόστους, ενώ σε τομείς όπως η προστασία και οι υπηρεσίες στέγασης θα μπορούσε να επιτευχθεί μεγαλύτερη αποδοτικότητα.

Παρότι δεν υπήρξαν σημαντικά εμπόδια στη διασφάλιση του εξορθολογισμού των χρηματοδοτούμενων από το ESI δράσεων, η σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας επηρεάστηκε από τους ίδιους παράγοντες που επηρέασαν την αποτελεσματικότητα των δράσεων του ESI όπως προαναφέρθηκε (π.χ. οι εθνικές αρχές αδυνατούσαν να

αντεπεξέλθουν σε επίπεδο ικανότητας και συντονισμού κ.λπ.). Ειδικότερα, οι προκλήσεις συνδέονταν αφενός με τις περιορισμένες εθνικές υποδομές και υπηρεσίες υποδοχής και τήρησης των κανόνων υποδοχής ενός κυμαινόμενου αριθμού προσφύγων και μεταναστών, και αφετέρου με τη διασπορά των καταυλισμών/ εγκαταστάσεων στα κράτη μέλη. Αυτές οι προκλήσεις επηρέασαν την αποδοτικότητα από πλευράς κόστους των δράσεων του ESI ιδίως κατά την έναρξη της ενεργοποίησης (ήτοι το 2016), λόγω του υψηλότερου κόστους παροχής στήριξης που συνεπαγόταν η έναρξη όλων των δράσεων του ESI στην Ελλάδα (π.χ. δημιουργία καταυλισμών/ εγκαταστάσεων για τον καθορισμένο στόχο των 35 000 θέσεων). Ωστόσο, με το πέρασμα του χρόνου η κατάσταση βελτιώθηκε. Σε αυτό συνέβαλαν επίσης τα μέτρα μετριασμού που εισήγαγε η Επιτροπή, τα οποία περιλάμβαναν μεταξύ άλλων τα εξής:

- ενθάρρυνση των εταίρων προκειμένου να ενισχυθεί η απασχόληση του τοπικού προσωπικού και των εθελοντών (και να περιοριστεί η μεγάλη παρουσία του εκπατρισμένου προσωπικού) και να δημιουργηθούν εταιρικές σχέσεις με τοπικές ΜΚΟ·
- ενθάρρυνση των ανθρωπιστικών εταίρων της Επιτροπής προκειμένου να βελτιωθεί η αποδοτικότητα με την υιοθέτηση οικονομιών κλίμακας (π.χ. ενοποίηση σε ενιαίο πρόγραμμα των διαφορετικών προγραμμάτων μεταφοράς μετρητών που εφαρμόστηκαν αρχικά από πολυάριθμους ανθρωπιστικούς εταίρους)· και
- αυστηρή παρακολούθηση από την Επιτροπή των δράσεων του ESI, η οποία συνέβαλε στην προώθηση αποτελεσματικών από πλευράς κόστους εναλλακτικών λύσεων.

Αυτές οι εμπειρίες μπορούν να προσφέρουν χρήσιμες πληροφορίες για τον πάντα επίκαιρο στόχο της βελτίωσης της σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας στις επιχειρήσεις έκτακτης ανάγκης.

15. Η παρέμβαση του ESI στην Ελλάδα παρείχε συγκεκριμένη **προστιθέμενη αξία για την ΕΕ** όσον αφορά την αντιμετώπιση της κρίσης στο πληγέν κράτος μέλος, καθώς κάλυψε τις αναδυόμενες ανθρωπιστικές ανάγκες που δεν θα μπορούσαν να καλυφθούν από εθνικά ή άλλα ενωσιακά μέσα. Τα ακόλουθα τέσσερα βασικά χαρακτηριστικά του ESI ενίσχυσαν την ενωσιακή προστιθέμενη αξία των δράσεών του:

- η ταχεία απόκριση για δράσεις μεγάλης κλίμακας·
- η ευελιξία του μέσου να προσαρμόζεται στις εξελισσόμενες ανάγκες·
- η εμπειρογνωσία όσον αφορά τις ανθρωπιστικές δράσεις των υπηρεσιών της Επιτροπής, η επιτόπια παρουσία των τοπικών εμπειρογνομόνων της, καθώς και οι εδραιωμένοι ανθρωπιστικοί εταίροι της· και

- η ταχεία κινητοποίηση μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ) που θα ήταν αδύνατον να χρηματοδοτηθούν από άλλο μέσο της ΕΕ.

Επιπλέον, η προστιθέμενη αξία για την ΕΕ περιλάμβανε επίσης τη μεταφορά γνώσης και τεχνογνωσίας που παρείχαν οι δράσεις του ESI στις τοπικές οργανώσεις και στους εθνικούς φορείς στο πλαίσιο της παρέμβασής του. Η ικανότητα της Επιτροπής να δημιουργεί εταιρικές σχέσεις με τοπικούς φορείς της κοινωνίας των πολιτών, ως ανθρωπιστικούς φορείς υλοποίησης, προσέδωσε περαιτέρω προστιθέμενη αξία, καθώς συνέβαλε στην ενσωμάτωση της απαραίτητης τοπικής εμπειρογνωσίας στην απόκριση.

16. Παρότι ήταν πολύ πρόωρο να εκτιμηθεί η **βιωσιμότητα** των δράσεων του ESI, δεδομένου ότι κατά την περίοδο αξιολόγησης του κανονισμού αρκετές δράσεις βρίσκονταν ακόμη υπό εξέλιξη, τα πορίσματα που περιγράφηκαν λεπτομερώς στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής κατέδειξαν πάραυτα ότι ελήφθησαν ορισμένα μέτρα για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας:

- όλοι οι ανθρωπιστικοί εταίροι της Επιτροπής έλαβαν υπόψη τη βιωσιμότητα κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των δράσεών τους, ενώ οι στρατηγικές βιωσιμότητας και εξόδου αντικατοπτρίζονται επίσης στη στρατηγική των ESOP για το 2018·
- η χρηματοδότηση της ΕΕ για τη συνέχιση των εμβληματικών προγραμμάτων εξασφαλίστηκε μέσω άλλων ενωσιακών μέσων [στις 20 Δεκεμβρίου 2018 υπογράφηκαν οι συμφωνίες ανάθεσης AMIF/EMAS για το 2019 με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR), τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (IOM/ΔΟΜ) και το Ταμείο των Ηνωμένων Εθνών για τα Παιδιά (UNICEF)]·
- στο πλαίσιο των δράσεων του ESI, ενισχύθηκε ο συντονισμός μεταξύ όλων των αρμόδιων φορέων, δηλαδή μεταξύ των υπηρεσιών της Επιτροπής, των εθνικών και τοπικών αρχών (συμπεριλαμβανομένων των δημοτικών αρχών), των εταίρων και των τοπικών οργανώσεων·
- για να καταστεί δυνατή η συνέχιση των δράσεων, εξασφαλίστηκε η παροχή ενσωματωμένης μεταφοράς γνώσης και δημιουργίας ικανοτήτων τόσο στις τοπικές οργανώσεις όσο και στις εθνικές αρχές· και
- οι επιπρόσθετες δράσεις που χρηματοδοτήθηκαν μέσω άλλων υπηρεσιών της Επιτροπής, για παράδειγμα από τη υπηρεσία SRSS και τη ΓΔ HOME, προκειμένου να ενισχυθεί η εθνική ικανότητα των αρχών, συμπληρώνουν επίσης το στοιχείο βιωσιμότητας των δράσεων που υλοποιεί το ESI στην Ελλάδα.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ

17. Λαμβάνοντας υπόψη τα πορίσματα του εγγράφου SWD, τη δική της εκτίμηση τόσο των ποιοτικών όσο και των διαθέσιμων ποσοτικών στοιχείων, καθώς και την επιχειρησιακή πείρα και τα σχετικά διδάγματα, η Επιτροπή καταλήγει στο γενικό συμπέρασμα ότι η ενεργοποίηση και η παρέμβαση του ESI στην Ελλάδα ήταν θετική και πέτυχε τους στόχους του κανονισμού. Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η υλοποίηση των δράσεων του ESI και, ως εκ τούτου, η αξιολόγησή του βασίζονται αποκλειστικά στην ενεργοποίηση των δράσεων του ESI στην Ελλάδα. Επομένως, είναι σημαντικό να γίνεται διάκριση ανάμεσα στις προκλήσεις και τις συστάσεις που αφορούν το νομικό πλαίσιο και την ενεργοποίηση του ίδιου του κανονισμού και όσες αφορούν τις επιχειρήσεις που υλοποιούνται στο συγκεκριμένο πλαίσιο της Ελλάδας.
18. Κατά τη γνώμη της Επιτροπής, η ενεργοποίηση του ESI επέτρεψε την επίτευξη των στόχων του κανονισμού αφού εξασφάλισε τη δημιουργία δομημένης ανθρωπιστικής απόκρισης και υποδομής που ήταν απαραίτητες για την αντιμετώπιση της έκτακτης κατάστασης στην οποία είχε περιέλθει η Ελλάδα. Η χρονική στιγμή της ενεργοποίησης ήταν κατάλληλη και λειτούργησε ως γέφυρα ανάμεσα στην αρχική παρέμβαση έκτακτης ανάγκης και στην τρέχουσα πιο στοχευμένη απόκριση. Η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών ήταν ικανοποιητική και η βιωσιμότητα των δράσεων εξασφαλίστηκε μέσω της ομαλής μεταβίβασης των δράσεων του ESI σε άλλες μορφές χρηματοδότησης. Επομένως, η Επιτροπή συνιστά τον τερματισμό της τρέχουσας ενεργοποίησης του ESI.
19. Όσον αφορά τον ίδιο τον κανονισμό, η εκτίμηση της Επιτροπής σχετικά με το μέλλον του κανονισμού του ESI, καταλήγει σε τρεις πιθανές επιλογές:

1) Κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/369

Λαμβανομένων υπόψη των ανθρωπιστικών συνεπειών που συγκλόνισαν την Ελλάδα εκείνη την περίοδο, η παρέμβαση του ESI ήταν συναφής, καθώς συνέβαλε στην ταχεία και αποτελεσματική αντιμετώπιση μιας κατάστασης τέτοιας κλίμακας. Η μέθοδος εργασίας και το νομικό πλαίσιο του κανονισμού κατέστησαν δυνατή μια ευέλικτη και ταχεία απόκριση. Η απόκριση εφαρμόστηκε με τη βοήθεια πεπειραμένων υπηρεσιών της Επιτροπής και με την κινητοποίηση ανθρωπιστικών οργανώσεων εταίρων. Οι εταίροι συνεργάστηκαν τόσο με τις εθνικές αρχές όσο και με τις τοπικές οργανώσεις, με αντάλλαγμα τη δημιουργία ικανοτήτων και τη μεταφορά γνώσης ώστε να ενισχυθεί η βιωσιμότητα των δράσεων.

Επομένως, το νομοθετικό πλαίσιο του κανονισμού είναι κατάλληλο και επαρκώς ευέλικτο ώστε να στηρίζει ένα κράτος μέλος που αντιμετωπίζει παρεμφερείς ή άλλες μορφές έκτακτης ανάγκης (και που πληροί τα κριτήρια επιλεξιμότητας), ως έκφραση της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης με βάση την ανθρωπιστική εμπειρογνωσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, εάν και εφόσον προκύπτει τέτοια ανάγκη.

Όπως καταδεικνύεται συνεπώς από το έγγραφο SWD, η κατάργηση του κανονισμού θα στερούσε από την ΕΕ ένα μέσο που έχει αποδειχθεί κατάλληλο για τον συγκεκριμένο σκοπό, κατά την απόκριση στις ανθρωπιστικές συνέπειες μιας κρίσης με εξαιρετικά μεγάλη κλίμακα και επιπτώσεις εντός της ΕΕ. Επιπλέον, το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού του ESI περιορίζει ήδη την εφαρμογή του σε περιπτώσεις όπου η ικανότητα ενός κράτους μέλους υπερκαλύπτεται από μια ανθρωπογενή ή φυσική καταστροφή και μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις όπου δεν επαρκεί κανένα άλλο νομικό μέσο που διαθέτουν τα κράτη μέλη και η Ένωση.

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή δεν θα συνιστούσε αυτή την προσέγγιση.

2) Τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/369

Η Επιτροπή δεν κρίνει απαραίτητη την τροποποίηση του κανονισμού. Δεν υπάρχουν στοιχεία που να στηρίζουν την τροποποίηση του νομικού πλαισίου.

Όσον αφορά την υλοποίηση των δράσεων του ESI στο συγκεκριμένο πλαίσιο στην Ελλάδα, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι προκλήσεις που εντοπίστηκαν κατά τη διάρκεια της πρώτης ενεργοποίησης του ESI —όπως οι μεταβαλλόμενες ανάγκες στην Ελλάδα, σε συνδυασμό με την αδυναμία των εθνικών αρχών να αντεπεξέλθουν σε επίπεδο ικανότητας και συντονισμού, η οποία επηρέασε κυρίως την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των δράσεων— είναι «εξωγενείς» παράγοντες. Δεν σχετίζονται άμεσα με το νομικό πλαίσιο του ESI, συνδέονται ωστόσο με το συγκυριακό πλαίσιο στο πληγέν κράτος μέλος.

Επιπλέον, εφόσον προκύψει ανάγκη για μελλοντική ενεργοποίηση, οι τομείς που χρήζουν βελτίωσης αφορούν τις επιχειρησιακές πτυχές και όχι το νομικό πλαίσιο του μέσου, για παράδειγμα: η δημιουργία δομών συντονισμού, καθώς και η έγκαιρη χαρτογράφηση της τοπικής ικανότητας εντός του οικείου κράτους μέλους ή των οικείων κρατών μελών της ΕΕ για τη δυνητική έγκαιρη συμμετοχή τοπικών/ εθνικών οργανώσεων. Συνεπώς, σε πιθανή μελλοντική ενεργοποίηση, τα διδάγματα και οι συστάσεις θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη κατά την προσαρμογή του σχεδιασμού των δράσεων του ESI στις ανάγκες και στο πλαίσιο του οικείου κράτους μέλους ή των οικείων κρατών μελών της ΕΕ, χωρίς να απαιτούνται νομικές τροποποιήσεις του κανονισμού του ESI.

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή δεν θα συνιστούσε αυτή την προσέγγιση.

3) Διατήρηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/369

Επιπλέον των σημείων που θίγονται ανωτέρω στην επιλογή 1, η διατήρηση του κανονισμού και παράλληλα η παραμονή της στήριξης έκτακτης ανάγκης σε «κατάσταση ετοιμότητας» προσφέρει στην ΕΕ ένα εργαλείο για τη στήριξη ενός ή περισσότερων κρατών μελών κατά την αντιμετώπιση των ανθρωπιστικών συνεπειών τυχόν μελλοντικών κρίσεων εξαιρετικά μεγάλης κλίμακας (όχι μόνο σε σχέση με τη μετανάστευση) εντός της επικράτειάς τους.

Το ESI είναι το μοναδικό μέσο που έχει σχεδιαστεί για να παρέχει απόκριση σε γεγονότα μικρής πιθανότητας αλλά με μεγάλες επιπτώσεις εντός της ΕΕ, μπορεί να ενεργοποιηθεί ταχέως από το Συμβούλιο βάσει πρότασης της Επιτροπής και συμπληρώνει τις δράσεις των κρατών μελών της ΕΕ στο πλαίσιο των εθνικών αρμοδιοτήτων τους. Συνολικά, το ESI αποτελεί έκφραση της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης και δείχνει στους πολίτες της ΕΕ την ενωσιακή προστιθέμενη αξία που προστατεύει τους έχοντες ανάγκη.

Η επιλογή της «κατάστασης ετοιμότητας» δεν έχει δημοσιονομικές επιπτώσεις, εφόσον δεν ενεργοποιηθεί η στήριξη έκτακτης ανάγκης. Θα πρέπει να γίνει σχετική υπόμνηση στον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή συνιστά αυτή την προσέγγιση.

20. Βάσει των διδαγμάτων που αντλήθηκαν και αξιοποιώντας τη μέχρι σήμερα πείρα, η Επιτροπή θεωρεί ευπρόσδεκτες τις παρατηρήσεις από τα ενδιαφερόμενα μέρη, που θα εξακολουθήσουν να αποτελούν τη βασική κινητήρια δύναμη για βελτιώσεις στο μέλλον.