

Κλιμάκιο ελέγχου

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί των πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου II, του οποίου προεδρεύει η Iliana Ivanova, Μέλος του ΕΕΣ, και το οποίο ειδικεύεται στους τομείς δαπανών που αφορούν τις επενδύσεις υπέρ της συνοχής, της ανάπτυξης και της κοινωνικής ένταξης. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Oskar Herics, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τους Margit Spindelegger, προϊσταμένη του ιδιαίτερου γραφείου του, Emmanuel Rauch, ανώτερο διοικητικό στέλεχος, και Rafal Gorajski, υπεύθυνο έργου. Στο κλιμάκιο ελέγχου συμμετείχαν οι Michaela Binder, Thierry Lavigne, Mircea-Cristian Martinescu και Maciej Szymura. Νομικές συμβουλές παρείχε η Eleonore von Bardeleben. Τη γλωσσική υποστήριξη ανέλαβε ο Richard Moore.



Από αριστερά: Richard Moore, Emmanuel Rauch, Rafal Gorajski, Oskar Herics, Margit Spindelegger, Maciej Szymura.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σημείο
Γλωσσάριο	
Σύνοψη	I - IX
Εισαγωγή	1-20
Τι είναι η πρωτοβουλία JASPERS;	1-5
Ποιος ο ρόλος της JASPERS;	6-14
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου μας	15-20
Παρατηρήσεις	21-116
Οι αδυναμίες στον καθορισμό των κύριων στόχων της JASPERS είχαν ως αποτέλεσμα την ανεπάρκεια των δραστηριοτήτων της	21-53
Οι κύριοι στόχοι της JASPERS δεν ήταν αρκετά ασαφείς και ότι εν μέρει αλληλοαναιρούνταν	22-27
Οι ρόλοι και οι αρμοδιότητες των βασικών ενδιαφερόμενων μερών δεν ήταν αρκετά σαφείς	28-36
Σε πολλές περιπτώσεις, η στόχευση της υποστήριξης που παρείχε η JASPERS ήταν ανεπαρκής	37-43
Διαπιστώθηκαν σημαντικές αδυναμίες στη σύσταση της νέας λειτουργίας περί ανεξάρτητων αξιολογήσεων της ποιότητας (ΑΑΠ) για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020	44-53
Η JASPERS επηρέασε την ποιότητα των έργων αλλά όχι την απορρόφηση των κονδυλίων	54-78
Γενικώς, η συνολική συνδρομή της πρωτοβουλίας JASPERS συνέβαλε στη βελτίωση της τεκμηρίωσης των έργων και στην ταχύτερη έγκρισή τους	55-66
Γενικώς, η JASPERS επηρέασε την ποιότητα των μεγάλων έργων που ελέγξαμε	67-74
Η JASPERS δεν μπορούσε να επηρεάσει την απορρόφηση των κονδυλίων της ΕΕ στο πλαίσιο των ελεγχθέντων έργων	75-78
Ο αντίκτυπος της JASPERS στις διοικητικές ικανότητες των κρατών μελών δεν μείωσε την εξάρτησή τους από την υποστήριξη που παρέχει η πρωτοβουλία	79-85

Από το 2012, η JASPERS εστίαζε περισσότερο στην ανάπτυξη των διοικητικών ικανοτήτων των κρατών μελών	80-82
Τα κράτη μέλη εξακολουθούν να επιθυμούν την υποστήριξη των διοικητικών ικανοτήτων τους από τη JASPERS	83-85
Σημαντικές αδυναμίες στον σχεδιασμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της JASPERS θέτουν σε κίνδυνο την επιτυχή λειτουργία της	86-116
Διαπιστώσαμε σημαντικές αδυναμίες στον προγραμματισμό των δραστηριοτήτων της JASPERS	87-90
Διαπιστώσαμε σημαντικές αδυναμίες στην παρακολούθηση των δραστηριοτήτων της πρωτοβουλίας JASPERS	91-95
Οι αξιολογήσεις της JASPERS συνιστούν τη συνέχισή της, επισημαίνουν ωστόσο τις αδυναμίες που χρήζουν αντιμετώπισης	96-98
Περιορισμένη η παρακολούθηση του τρόπου με τον οποίο χρησιμοποιήθηκαν στην πράξη οι συμβουλές της JASPERS	99-106
Διαπιστώσαμε αδυναμίες στην παρακολούθηση και αξιολόγηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της JASPERS	107-111
Διαπιστώσαμε αδυναμίες όσον αφορά την αποδοτικότητα της JASPERS	112-116
Συμπεράσματα και συστάσεις	117-138

Παράρτημα I - Συνολικός αριθμός των αναθέσεων της JASPERS κατά τις περιόδους προγραμματισμού 2007-2013 και 2014-2020, κατανεμημένος βάσει της κατάστασης προόδου και της κατηγορίας της ανάθεσης

Παράρτημα II - Επισκόπηση των αναθέσεων που ελέγξαμε

Απαντήσεις της Επιτροπής και της ΕΤΕπ

ΓΛΩΣΣΑΡΙΟ

Ανάλυση κόστους-οφέλους: Τεχνική σύγκρισης του προβλεπόμενου κόστους και του αναμενόμενου οφέλους που συνδέονται με μια πρόταση, η οποία βοηθά τους υπευθύνους για τη λήψη αποφάσεων να καταλήξουν σε τεκμηριωμένη απόφαση σχετικά με την υλοποίησή της.

Ανεξάρτητη αξιολόγηση της ποιότητας (ΑΑΠ): Αξιολόγηση αίτησης μεγάλου έργου από ανεξάρτητο φορέα, πριν αυτή υποβληθεί προς έγκριση στην Επιτροπή από το κράτος μέλος. Η πρωτοβουλία JASPERS ενεργεί ως ανεξάρτητος αξιολογητής της ποιότητας για τις χώρες που ζητούν την υποστήριξή της. Η Επιτροπή δύναται να απορρίψει το αίτημα χρηματοδοτικής στήριξης μόνον εφόσον διαπιστώσει σημαντικές αδυναμίες στην έκθεση ΑΑΠ.

Αντίκτυπος: Περισσότερο μακροπρόθεσμες κοινωνικοοικονομικές συνέπειες, που μπορούν να παρατηρηθούν αφού παρέλθει ορισμένο διάστημα από την ολοκλήρωση μιας παρέμβασης και μπορούν να επηρεάσουν είτε τους άμεσους δικαιούχους της παρέμβασης είτε άλλους, έμμεσους (π.χ. μείωση του ποσοστού ανεργίας, βελτίωση της ποιότητας των υδάτων κ.λπ.).

Ανώτατο όργανο ελέγχου (ΑΟΕ): Ανεξάρτητος φορέας, αρμόδιος για την εξέταση των κρατικών εσόδων και δαπανών. ΑΟΕ υπάρχει σε κάθε κράτος μέλος της ΕΕ, το δε Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο είναι το ΑΟΕ της ΕΕ.

Αξιολόγηση μετά την υποβολή: Αξιολόγηση που διενεργεί η JASPERS, κατόπιν σχετικού αιτήματος της Επιτροπής, σε σχέση με αίτηση μεγάλου έργου που έχει υποβάλει κράτος μέλος, και η οποία δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο ανεξάρτητης αξιολόγησης της ποιότητας από την πρωτοβουλία.

Αποδοτικότητα: Η αρχή της αποδοτικότητας αναφέρεται στη βέλτιστη σχέση μεταξύ χρησιμοποιούμενων πόρων και επιτυγχανόμενων αποτελεσμάτων.

Αποτέλεσμα: Μετρήσιμη συνέπεια που απορρέει, άμεσα ή έμμεσα, από μια σχέση αιτίου-αιτιατού.

Δείκτης: Μετρήσιμη μεταβλητή που αφορά, παραδείγματος χάριν, ένα στόχο και παρέχει χρήσιμες πληροφορίες για την αξιολόγηση του βαθμού της επίτευξής του.

Διαχειριστική αρχή: Εθνική, περιφερειακή ή τοπική δημόσια αρχή (ή άλλος δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας) που ορίζεται από κράτος μέλος για τη διαχείριση επιχειρησιακού προγράμματος. Στα καθήκοντά της συγκαταλέγονται η επιλογή των προς χρηματοδότηση έργων, η παρακολούθηση της υλοποίησής τους και η υποβολή στοιχείων στην Επιτροπή όσον αφορά διάφορες οικονομικές πτυχές και τα επιτευχθέντα αποτελέσματα.

Εκροή: Αυτό που παράγεται ή επιτυγχάνεται με τους πόρους που διατίθενται για μια παρέμβαση (π.χ. κύκλοι μαθημάτων για την επιμόρφωση νέων ανέργων, αριθμός μονάδων επεξεργασίας λυμάτων ή χιλιομέτρων οδικού δικτύου που κατασκευάστηκαν κ.λπ.).

Επιχειρησιακό πρόγραμμα (ΕΠ): Σε αυτό ορίζονται οι προτεραιότητες και οι συγκεκριμένοι στόχοι ενός κράτους μέλους, καθώς και ο τρόπος χρησιμοποίησης των πόρων [συγχρηματοδότηση από την ΕΕ και το κράτος μέλος (δημόσια και ιδιωτική)] για τη χρηματοδότηση έργων κατά τη διάρκεια συγκεκριμένης περιόδου (κατά κανόνα επταετίας). Τα χρηματοδοτούμενα έργα πρέπει να συμβάλλουν στην επίτευξη ορισμένων στόχων που καθορίζονται σε επίπεδο ΕΠ. Τα ΕΠ καταρτίζονται από το κράτος μέλος και πρέπει να εγκριθούν από την Επιτροπή προτού εκτελεστεί οποιαδήποτε πράξη πληρωμής από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Κατά την περίοδο ισχύος τους, μπορούν να τροποποιηθούν μόνον κατόπιν συμφωνίας αμφότερων των μερών.

Έργα σταδιακής υλοποίησης: Ανολοκλήρωτα μεγάλα έργα της προηγούμενης περιόδου προγραμματισμού, των οποίων το εκκρεμές τμήμα, προσδιορίσιμο τόσο από οικονομική άποψη όσο και από άποψη φυσικού αντικειμένου, έχει μεταφερθεί στην περίοδο προγραμματισμού 2014-2020.

Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ): Συναποτελούνται από πέντε χωριστά ταμεία που αποσκοπούν στη μείωση των περιφερειακών ανισορροπιών σε

ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση, με πλαίσια πολιτικής καθοριζόμενα για την επταετή δημοσιονομική περίοδο ισχύος του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (ΠΔΠ). Τα ταμεία αυτά είναι: το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το Ταμείο Συνοχής (ΤΣ), το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ).

Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ): Σκοπός του είναι η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την άρση των κύριων περιφερειακών ανισορροπιών, μέσω της παροχής οικονομικής στήριξης για τη δημιουργία υποδομών και παραγωγικών επενδύσεων που συμβάλλουν στη δημιουργία θέσεων εργασίας. Απευθύνεται ιδίως στις επιχειρήσεις.

Μεγάλα έργα: Έργα υποδομής μεγάλης κλίμακας στους τομείς των μεταφορών, του περιβάλλοντος και σε άλλους, όπως ο πολιτισμός, η εκπαίδευση, η ενέργεια ή οι ΤΠΕ, τα οποία συχνά έχουν στρατηγική σημασία για την ΕΕ και, ως εκ τούτου, υπόκεινται σε ειδική διαδικασία έγκρισης από την Επιτροπή. Περιλαμβάνουν σειρά οικονομικά αδιαίρετων εργασιών, δραστηριοτήτων ή υπηρεσιών που επιτελούν συγκεκριμένη λειτουργία τεχνικής φύσης και έχουν σαφώς προσδιορισμένους στόχους. Στον ΚΚΔ ορίζεται ότι μεγάλα έργα είναι εκείνα των οποίων το συνολικό επιλέξιμο κόστος (συνολικό κόστος για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013), εκτιμηθέν κατά τον καθορισμό του ύψους της συμμετοχής των Ταμείων, υπερβαίνει τα 50 εκατομμύρια ευρώ. Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, στην περίπτωση των προγραμμάτων για την προώθηση των βιώσιμων μεταφορών και την άρση των προβλημάτων σε βασικές υποδομές δικτύων, το κατώτατο όριο αυξήθηκε στα 75 εκατομμύρια ευρώ.

Μηχανισμός προενταξιακής βοήθειας (ΜΠΒ): Το μέσο διά του οποίου η ΕΕ στηρίζει τις μεταρρυθμίσεις στις «χώρες της διεύρυνσης», μέσω της παροχής χρηματοδοτικής και τεχνικής βοήθειας. Τα κεφάλαια του ΜΠΒ ενισχύουν τις ικανότητες των χωρών αυτών καθ' όλη τη διαδικασία προσχώρησης, οδηγώντας προοδευτικά σε θετικές εξελίξεις στην εκάστοτε περιοχή.

Πολιτική συνοχής: Η πολιτική συνοχής είναι ένας από τους σημαντικότερους τομείς πολιτικής στους οποίους δαπανάται ο προϋπολογισμός της ΕΕ. Στόχος της είναι η μείωση των αναπτυξιακών ανισοτήτων μεταξύ των διάφορων περιφερειών, η αναδιάρθρωση παρακαμαζουσών βιομηχανικών περιοχών και η διαφοροποίηση των αγροτικών περιοχών, καθώς και η ενθάρρυνση της διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας. Χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής.

Σημείωμα ολοκλήρωσης δράσης: Τυποποιημένο έγγραφο που συντάσσεται από την πρωτοβουλία JASPERS και στο οποίο συνοψίζονται οι πραγματοποιηθείσες σε σχέση με ένα έργο εργασίες και, κατά περίπτωση, διατυπώνονται συστάσεις προς τις εθνικές αρχές.

Σχέδιο δράσης: Έγγραφο καταρτιζόμενο για κάθε κράτος μέλος, από κοινού από το οικείο δικαιούχο κράτος και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο οποίο προσδιορίζονται συγκεκριμένα οι ενέργειες στις οποίες θα προβεί η πρωτοβουλία JASPERS. Από την 1η Ιανουαρίου 2014, κάθε νέο σχέδιο δράσης συνιστά κυλιόμενο πρόγραμμα, του οποίου η ισχύς αρχίζει με την υπογραφή του, που λαμβάνει χώρα άπαξ για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Τα σχέδια δράσης παραμένουν σε ισχύ καθ' όλη την περίοδο 2014-2020, και θα τροποποιούνται περιοδικά (με την προσθήκη και την αφαίρεση έργων) με συμφωνία των μερών κατόπιν ανταλλαγής επιστολών.

Ταμείο Συνοχής (ΤΣ): Σκοπός του είναι η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης διά της χρηματοδότησης έργων στους τομείς του περιβάλλοντος και των μεταφορών σε κράτη μέλη με κατά κεφαλήν ΑΕΠ χαμηλότερο του 90 % του μέσου όρου της ΕΕ.

ΣΥΝΟΨΗ

Τι είναι η πρωτοβουλία JASPERS

I. Το 2005 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να δημιουργήσει, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ), μια νέα πρωτοβουλία, γνωστή ως «Κοινή βοήθεια για την υποστήριξη των έργων στις ευρωπαϊκές περιφέρειες» (JASPERS). Στόχος της ήταν η παροχή, προκειμένου να παράσχει στα κράτη μέλη που προσχώρησαν στην ΕΕ από το 2004 και εντεύθεν ανεξάρτητων, δωρεάν συμβουλών, με σκοπό την κατάρτιση ποιοτικών προτάσεων για μεγάλα επενδυτικά έργα προς χρηματοδότηση μέσω του Ταμείου Συνοχής και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης της ΕΕ.

Πώς διενεργήσαμε τον έλεγχό μας

II. Αξιολογήσαμε κατά πόσον η πρωτοβουλία JASPERS έχει συμβάλει θετικά στην ανάπτυξη και τη συνολική ποιότητα των συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ έργων στα υποστηριζόμενα κράτη μέλη, καθώς και στη βελτίωση των διοικητικών ικανοτήτων των κρατών αυτών.

III. Διενεργήσαμε έλεγχο σε τέσσερα κράτη μέλη, στην Κροατία, τη Μάλτα, την Πολωνία και τη Ρουμανία. Ο έλεγχος κάλυψε την περίοδο από την έναρξη της λειτουργίας της πρωτοβουλίας το 2006 έως το τέλος του 2016. Στις περιπτώσεις της Κροατίας και της Πολωνίας, ο έλεγχός μας διενεργήθηκε σε συνεργασία με τα ανώτατα όργανα ελέγχου (ΑΟΕ) των χωρών αυτών, τα οποία διενεργούσαν την ίδια περίοδο ελέγχους σχετικά με τον αντίκτυπο της πρωτοβουλίας JASPERS σε εθνικό επίπεδο¹.

¹ Έκθεση του ανώτατου οργάνου ελέγχου της Πολωνίας, του Οκτωβρίου του 2016, σχετικά με τη λειτουργία της πρωτοβουλίας JASPERS στην Πολωνία, και έκθεση του ανώτατου οργάνου ελέγχου της Κροατίας, του Μαΐου του 2017, σχετικά με τον αντίκτυπο της πρωτοβουλίας JASPERS στις υποβληθείσες προς συγχρηματοδότηση από τα ταμεία της ΕΕ προτάσεις έργων της Δημοκρατίας της Κροατίας.

Τι διαπιστώσαμε

IV. Διαπιστώσαμε αδυναμίες στον καθορισμό των κύριων στόχων της πρωτοβουλίας JASPERS, καθώς και των διαφόρων ρόλων και αρμοδιοτήτων. Ως εκ τούτου, η στόχευση της υποστήριξης που παρείχε η πρωτοβουλία δεν ήταν ικανοποιητική. Μολονότι η JASPERS, κατά τη σύλληψή της ως πρωτοβουλίας, θα αφορούσε μόνο την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, κατέληξε να εφαρμόζεται περισσότερο μακροπρόθεσμα, καθώς η διάρκεια ισχύος της παρατάθηκε και για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Η πρωτοβουλία δεν διαθέτει σαφείς, μετρήσιμους στόχους, των οποίων η επίτευξη να σηματοδοτεί την επίτευξη του σκοπού της. Κατά την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού 2014-2020, η JASPERS άρχισε επίσης να παρέχει υποστήριξη σε έργα σταδιακής υλοποίησης και ενθάρρυνε περαιτέρω τα κράτη μέλη να χρησιμοποιούν ακόμη περισσότερο τη δωρεάν υποστήριξη που παρείχε κατά το στάδιο της υλοποίησης των έργων. Τίποτα από τα παραπάνω δεν αποτελούσε προτεραιότητα της πρωτοβουλίας.

V. Διαπιστώσαμε σημαντικές αδυναμίες στη σύσταση της νέας λειτουργίας της ανεξάρτητης αξιολόγησης της ποιότητας για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Η λειτουργική ανεξαρτησία της υπηρεσίας ΑΑΠ της JASPERS απειλούνταν από το γεγονός ότι ένα και το αυτό πρόσωπο ήταν υπεύθυνο για την επικύρωση των εργασιών τόσο του τμήματος των ΑΑΠ όσο και του τμήματος παροχής συμβουλών. Επιπλέον, μέχρι τον Οκτώβριο του 2017, δεν είχαν εγκριθεί διαδικασίες για τη διεξαγωγή των ΑΑΠ στο πλαίσιο της JASPERS. Επισημαίνουμε τον υψηλό κίνδυνο μεροληψίας που υπάρχει σε σχέση με τη συμβουλευτική λειτουργία της JASPERS. Επιπλέον, μολονότι οι ΑΑΠ αποτελούσαν καθοριστικό μέρος της διαδικασίας έγκρισης των μεγάλων έργων από την Επιτροπή, η ίδια δεν επηρέαζε άμεσα τον τρόπο διεξαγωγής αυτών των αξιολογήσεων στην πράξη, με αποτέλεσμα να υπάρχει ο κίνδυνος αυτές να μην διενεργούνται σύμφωνα με τις αρχικές προθέσεις.

VI. Η JASPERS συνέβαλλε στην ταχύτερη έγκριση των έργων και επηρέαζε την ποιότητά τους. Επιπλέον, επηρέασε θετικά την ποιότητα της σχετικής με τα έργα τεκμηρίωσης. Διαπιστώσαμε ακόμη ότι η παρεχόμενη στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας υποστήριξη ήταν αρκετά ολοκληρωμένη. Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, η Επιτροπή

χρειαζόταν συνολικά λιγότερο χρόνο για την έγκριση των μεγάλων έργων που είχαν λάβει υποστήριξη από τη JASPERS. Ωστόσο, παρατηρήσαμε ότι, στις περισσότερες περιπτώσεις, η πρωτοβουλία δεν κατάφερε να επηρεάσει την απορρόφηση των κονδυλίων της ΕΕ. Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, επισημάναμε ότι ο συνολικός χρόνος που απαιτείται για την έγκριση μεγάλων έργων θα μπορούσε να μειωθεί σημαντικά. Τέλος, παρατηρήσαμε ότι, στο πλαίσιο των ελέγχων συμμόρφωσης των ετών 2014 και 2015, τα μεγάλα έργα που είχαν λάβει συνδρομή από τη JASPERS εμφάνιζαν λιγότερα συχνά σφάλματα νομιμότητας και κανονικότητας.

VII. Ο αντίκτυπος της πρωτοβουλίας στις διοικητικές ικανότητες δεν έχει ακόμη εξασφαλίσει τη μεγαλύτερη ανεξαρτησία των κρατών μελών από τη συνδρομή της. Σε γενικές γραμμές, τόσο οι εθνικές αρχές όσο και οι δικαιούχοι των έργων δήλωσαν ότι η πρωτοβουλία είχε θετικό αντίκτυπο στις διοικητικές ικανότητές τους, μολονότι ορισμένοι εξ αυτών ανέφεραν ότι εξακολουθούσαν να εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την παρεχόμενη υποστήριξη. Δεν εντοπίσαμε στοιχεία που να επιβεβαιώνουν ότι υπήρξε πράγματι βελτίωση των διοικητικών ικανοτήτων. Επισημάναμε όμως ότι, συν τω χρόνω, η JASPERS εστίαζε περισσότερο στην ανάπτυξη των διοικητικών ικανοτήτων των κρατών μελών.

VIII. Τα προαναφερόμενα, σε συνδυασμό με τις σημαντικές αδυναμίες στην παρακολούθηση των δραστηριοτήτων της πρωτοβουλίας, θέτουν σε κίνδυνο την επιτυχή λειτουργία της, ιδίως από την άποψη της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητάς της. Η ΕΤΕπ ήταν απρόθυμη να παράσχει πληροφορίες σχετικά με τις πραγματικές δαπάνες της JASPERS, και η Επιτροπή μόνον εν μέρει μπορούσε να αποδείξει τον εύλογο χαρακτήρα των συνήθων δαπανών της πρωτοβουλίας μέχρι το 2014 για τους υπαλλήλους που της είχε διαθέσει η ΕΤΕπ.

Τι συνιστούμε

IX. Η Επιτροπή οφείλει:

- α) να αναλάβει σε μεγαλύτερο βαθμό τον έλεγχο του στρατηγικού σχεδιασμού της πρωτοβουλίας JASPERS, περιλαμβανομένων των κάθε είδους δραστηριοτήτων της, λαμβάνοντας υπόψη ότι η

JASPERS είχε σχεδιαστεί αρχικά ως προσωρινή πρωτοβουλία και, ως εκ τούτου, προβλέποντας τη σταδιακή κατάργησή της μετά την επίτευξη των κύριων στόχων της·

- β) να λάβει άμεσα μέτρα προκειμένου να περιοριστεί ο υψηλός κίνδυνος μεροληψίας κατά τη διενέργεια των ανεξάρτητων αξιολογήσεων της ποιότητας έργων που έλαβαν συμβουλευτική υποστήριξη στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας·
- γ) να εξασφαλίσει πλήρη πρόσβαση στη σχετική τεκμηρίωση, προκειμένου να επαληθεύσει την ποιότητα των διαδικασιών που εφαρμόζει η JASPERS για τις ΑΑΠ·
- δ) να μεριμνά ώστε η υποστήριξη που παρέχει η JASPERS να είναι η αρμόζουσα ανάλογα με το στάδιο ανάπτυξης του έργου και να εξακολουθήσει να εστιάζει στην παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών σε μεγάλα έργα·
- ε) να ενσωματώσει τις δραστηριότητες της JASPERS στη δική της στρατηγική τεχνικής βοήθειας, με σκοπό τη βελτίωση του συντονισμού με την πρωτοβουλία των διαρκών δραστηριοτήτων (σε αντιδιαστολή με τις ad hoc δραστηριότητες) για την ανάπτυξη των διοικητικών ικανοτήτων των κρατών μελών· να προσαρμόσει συν τω χρόνω τον ρόλο, τον χαρακτήρα και την ένταση των δραστηριοτήτων ανάπτυξης ικανοτήτων της πρωτοβουλίας JASPERS στα κράτη μέλη και να τους παράσχει κίνητρα για να επιδιώξουν ένα ικανοποιητικό και βιώσιμο επίπεδο διοικητικών ικανοτήτων·
- στ) να δημιουργήσει ολοκληρωμένο σύστημα για την παρακολούθηση της προόδου προς την κατεύθυνση της επίτευξης των μακροπρόθεσμων και βραχυπρόθεσμων στόχων της πρωτοβουλίας· να διασφαλίσει ότι, στο μέλλον, οι αξιολογήσεις της JASPERS θα είναι αρκούντως ολοκληρωμένες, και να εξαγάγει συμπεράσματα σχετικά με την επίτευξη των κύριων στόχων της· να λάβει μέτρα για τη βελτιστοποίηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της πρωτοβουλίας και να διασφαλίσει ότι οι δαπάνες της είναι εύλογες και αντιστοιχούν σε πραγματικά έξοδα.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τι είναι η πρωτοβουλία JASPERS;

1. Τα κράτη μέλη που προσχώρησαν στην ΕΕ από το 2004 και εντεύθεν είχαν τη δυνατότητα να λάβουν σημαντική χρηματοδότηση μέσω του Ταμείου Συνοχής και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης². Η Ρουμανία, η Βουλγαρία και η Κροατία, μέχρι την προσχώρησή τους στην ΕΕ, λάμβαναν επίσης χρηματοδοτική στήριξη μέσω του μηχανισμού προενταξιακής βοήθειας (ΜΠΒ). Παράλληλα, οι αρχές των εν λόγω χωρών διέθεταν περιορισμένες ικανότητες διαχείρισης των κονδυλίων της ΕΕ, καθώς και προετοιμασίας και υλοποίησης έργων σύμφωνα με τις απαιτήσεις της ΕΕ.
2. Προκειμένου να αντιμετωπιστεί αυτή η αδυναμία, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να δημιουργήσει, σε συνεργασία με την ΕΤΕπ, μια νέα πρωτοβουλία με στόχο την παροχή τεχνικών συμβουλών στα εν λόγω κράτη μέλη. Το 2006, υπεγράφη μνημόνιο συνεννόησης (ΜΣ) μεταξύ της Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ) και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (ΕΤΑΑ) και αργότερα και της KfW για τη σύσταση της πρωτοβουλίας. Επιδίωξη της πρωτοβουλίας αυτής, γνωστής ως «Κοινή βοήθεια για την υποστήριξη των έργων στις ευρωπαϊκές περιφέρειες» (JASPERS), είναι η δωρεάν παροχή στα κράτη μέλη ανεξάρτητων συμβουλών για τον σχεδιασμό «μεγάλων έργων» που συνεπάγονται σημαντικές επενδύσεις, προκειμένου αυτά να συγχρηματοδοτηθούν από την ΕΕ. Οι συμβουλές αυτές αφορούν, παραδείγματος χάριν, τη μελέτη σκοπιμότητας, την ανάλυση κόστους-οφέλους και τα περιβαλλοντικά ζητήματα (βλέπε **σημείο 57**).

² Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, δημιουργήθηκαν τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία, τα οποία περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ).

3. Αρχικώς, είχε προβλεφθεί ότι η πρωτοβουλία JASPERS θα εφαρμοζόταν μόνο κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 και θα απευθυνόταν αποκλειστικά στα κράτη μέλη που προσχώρησαν στην ΕΕ από το 2004 και εντεύθεν³. Ωστόσο, βάσει συμφωνίας-πλασίου εταιρικής σχέσης που υπεγράφη το 2014⁴, η περίοδος λειτουργίας της παρατάθηκε και για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 [περιλαμβάνοντας νέα εντολή για τη διευκόλυνση «Συνδέοντας την Ευρώπη» (ΔΣΕ)]⁵. Επίσης, δόθηκε δυνατότητα κάλυψης όλων των κρατών μελών, καθώς και των υποψήφιων χωρών, υπό την προϋπόθεση της διαθεσιμότητας των απαιτούμενων πόρων.

4. Η διαχείριση της πρωτοβουλίας παροχής τεχνικής βοήθειας JASPERS ασκείται από ειδική υπηρεσία, το τμήμα JASPERS, το οποίο υπάγεται στην ΕΤΕπ. Η JASPERS απασχολεί περί τους 124 υπαλλήλους⁶. Η πρωτοβουλία έχει την έδρα της στο Λουξεμβούργο, στις εγκαταστάσεις της ΕΤΕπ. Επίσης, διαθέτει τρία περιφερειακά γραφεία, στη Βαρσοβία, τη Βιέννη και το Βουκουρέστι, καθώς και παράρτημα στις Βρυξέλλες. Χρηματοδοτείται από κοινού από την ΕΤΕπ, την Επιτροπή, διά του προϋπολογισμού της ΕΕ, και την ΕΤΑΑ⁷. Οι τρεις εταίροι λαμβάνουν ομόφωνα τις στρατηγικές αποφάσεις σχετικά με την κατεύθυνση και την εποπτεία της πρωτοβουλίας, στο πλαίσιο της διευθύνουσας επιτροπής JASPERS, στην οποία προεδρεύει η Επιτροπή.

5. Το πραγματικό κόστος της πρωτοβουλίας, από την έναρξη της λειτουργίας της το 2006 έως το τέλος του 2016, ανήλθε σε 284,2 εκατομμύρια ευρώ. Το 79 % σχεδόν του συνολικού κόστους της (περί τα 223,5 εκατομμύρια ευρώ) χρηματοδοτήθηκε από τον προϋπολογισμό

³ Η Ελλάδα έλαβε κατ' εξαίρεση συνδρομή από το JASPERS από το 2013.

⁴ Συμφωνία-πλαίσιο εταιρικής σχέσης για τη διαχείριση του μηχανισμού τεχνικής βοήθειας JASPERS 2014-2020, που υπεγράφη μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της ΕΤΕπ τον Νοέμβριο του 2014.

⁵ Υπήρχε επίσης εντολή που αφορούσε τον ΜΠΒ II.

⁶ Στις 31.12.2016.

⁷ Η Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ήταν αρχικά το τέταρτο ιδρυτικό μέλος, αλλά δεν παρέτεινε τη συμμετοχή της για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Η ΕΤΑΑ αποφάσισε να αποσυρθεί από την πρωτοβουλία από τον Ιούλιο του 2017.

της ΕΕ. Για λεπτομερέστερα στοιχεία, βλέπε πίνακα 1. Οι άλλοι εταίροι συνεισέφεραν το υπόλοιπο ποσοστό, υπό τη μορφή της παραχώρησης υπαλλήλων στη JASPERS.

Πίνακας 1 — JASPERS: πραγματικό κόστος (εν πολλοίς βάσει του μοναδιαίου κόστους) και αριθμός υπαλλήλων (στο τέλος του έτους) έως το 2016

Έτος	Πραγματικό κόστος της πρωτοβουλίας JASPERS ¹	Συνεισφορά της Επιτροπής ¹	Ποσοστό χρηματοδότησης της Επιτροπής	Αριθμός υπαλλήλων [ΙΠΑ]
	A	B	B/A	
2006	0,0	3,9	-	15
2007	17,8	13,2	74%	56
2008	21,2	16,0	75%	61
2009	23,5	17,1	72%	77
2010	30,2	23,4	77%	88
2011	32,0	26,5	83%	89
2012	30,4	24,2	80%	91
2013	31,6	23,1	73%	87
2014	28,9	21,8	75%	96
2015	32,4	25,7	79%	116
2016	36,0	28,8	80%	124
σύνολο	284,2	223,5	79%	-

¹ Σε εκατομμύρια ευρώ.

Σημείωση: Σύμφωνα με τις ετήσιες εκθέσεις της JASPERS, το 2006 δεν πραγματοποιήθηκε καμία δαπάνη. Ωστόσο, το συγκεκριμένο έτος η Επιτροπή πραγματοποίησε πληρωμές προς τη JASPERS. Στα αριθμητικά στοιχεία δεν περιλαμβάνονται οι εντολές της JASPERS που αφορούν τον ΜΠΒ και τη ΔΣΕ.

Πηγή: Ανάλυση από το ΕΕΣ των ετήσιων εκθέσεων της JASPERS και των απαντήσεων της Επιτροπής.

Ποιος ο ρόλος της JASPERS;

6. Κάθε επιμέρους καθήκον της JASPERS είναι γνωστό ως «ανάθεση». Οι αναθέσεις λαμβάνουν κυρίως τις εξής μορφές:

- παροχή επιμέρους υποστήριξης σε μεγάλα και σε μη μεγάλα έργα (βλέπε σημείο 7), περιλαμβανομένης της προσωρινής υποστήριξης σε έργα σταδιακής υλοποίησης (βλέπε σημείο 40),
- παροχή οριζόντιας υποστήριξης (βλέπε σημείο 8),
- μέτρα ανάπτυξης ικανοτήτων (βλέπε σημείο 9),

- λειτουργίες αξιολόγησης (βλέπε **σημείο 10**):

- ανεξάρτητες αξιολογήσεις της ποιότητας (ΑΑΠ),
- αξιολογήσεις μετά την υποβολή.

7. Ο κύριος στρατηγικός στόχος της JASPERS είναι η παροχή εξατομικευμένης υποστήριξης σε όσο το δυνατόν περισσότερο πρώιμο στάδιο της ανάπτυξης του έργου, ήτοι η παροχή βοήθειας στα δικαιούχα κράτη μέλη για την προετοιμασία έργων προς χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ταμείο Συνοχής⁸. Στην πράξη, η JASPERS μπορεί να παρέχει υποστήριξη σε οποιοδήποτε στάδιο του κύκλου ζωής του έργου, από τον σχεδιασμό έως την έγκρισή του και, κατ' εξαίρεση, και κατά το στάδιο της υλοποίησής του. Οι περισσότερες από τις αναθέσεις αυτές αφορούν μεγάλα έργα, ήτοι έργα των οποίων το κόστος υπερβαίνει ένα προκαθορισμένο όριο⁹ και τα οποία πρέπει να λάβουν την έγκριση της Επιτροπής. Η πρωτοβουλία JASPERS μπορεί επίσης να παρέχει υποστήριξη σε μη μεγάλα έργα, που έχουν εγκριθεί από τα κράτη μέλη, ιδίως αν αυτά έχουν ειδική στρατηγική αξία.

8. Η οριζόντια υποστήριξη μπορεί να λάβει τη μορφή συμβουλών προς ομάδες διαφορετικών αλλά συναφών έργων σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, ή τη μορφή στρατηγικών συμβουλών προς τις αρχές των κρατών μελών.

⁸ Μνημόνιο συνεννόησης (ΜΣ) του 2006.

⁹ Για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, σύμφωνα με το άρθρο 39 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2006, περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής (ΕΕ L 210 της 31.7.2006, σ. 25), όταν η συνολική δαπάνη του έργου υπερβαίνει τα 50 εκατομμύρια ευρώ.

Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, σύμφωνα με το άρθρο 100 του κανονισμού περί κοινών διατάξεων αριθ. 1303/2013, όταν το συνολικό επιλέξιμο κόστος υπερβαίνει τα 50 εκατομμύρια ευρώ και, στην περίπτωση πράξεων που συνεισφέρουν στην προώθηση των βιώσιμων μεταφορών και την άρση των προβλημάτων σε βασικές υποδομές δικτύων, τα 75 εκατομμύρια ευρώ.

9. Το 2011 η JASPERS δημιούργησε πλατφόρμα δικτύωσης ειδικά για τα μέτρα ανάπτυξης ικανοτήτων. Διοργανώνει μαθήματα επιμόρφωσης και εκδηλώσεις δικτύωσης με στόχο, αφενός, την ενίσχυση της ικανότητας των κρατών μελών να καταρτίζουν έργα σύμφωνα με τους κανονισμούς της ΕΕ και, αφετέρου, τη διάδοση ορθών πρακτικών.

10. Το 2015 η JASPERS άρχισε να αξιολογεί επίσης αιτήσεις μεγάλων έργων στο πλαίσιο της διαδικασίας έγκρισης των έργων αυτών από την Επιτροπή. Οι εν λόγω αξιολογήσεις μπορούν να λάβουν τη μορφή ανεξάρτητων αξιολογήσεων της ποιότητας (ΑΑΠ) (βλέπε σημεία 44 έως 52). Οι τελευταίες διενεργούνται κατόπιν σχετικού αιτήματος των κρατών μελών, όπως προβλέπεται στον κανονισμό περί κοινών διατάξεων¹⁰, από τμήμα που εδρεύει στις Βρυξέλλες. Κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής, και όχι κράτους μέλους, η JASPERS μπορεί επίσης, από το 2015, να παρέχει αξιολογήσεις υπό τη μορφή αξιολογήσεων μετά την υποβολή. Η εμβέλεια των εν λόγω αξιολογήσεων είναι περισσότερο περιορισμένη από την αντίστοιχη των ανεξάρτητων αξιολογήσεων της ποιότητας. Ανεξάρτητες αξιολογήσεις της ποιότητας και αξιολογήσεις μετά την υποβολή μπορούν επίσης να διενεργούνται για μεγάλα έργα που έχουν ήδη λάβει υποστήριξη από την πρωτοβουλία με τη μορφή συμβουλών πριν από την υποβολή των σχετικών αιτήσεων.

11. Από την έναρξη της λειτουργίας της το 2006 μέχρι το τέλος του 2016, η JASPERS περάτωσε 1 147 αναθέσεις. Εξ αυτών, τα δύο τρίτα περίπου αφορούσαν μεγάλα έργα. Στο γράφημα 1 παρέχονται λεπτομερή στοιχεία σχετικά με τον αριθμό των περαιωθεισών αναθέσεων, κατανεμημένων ανά κατηγορία.

¹⁰ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 (ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 320).

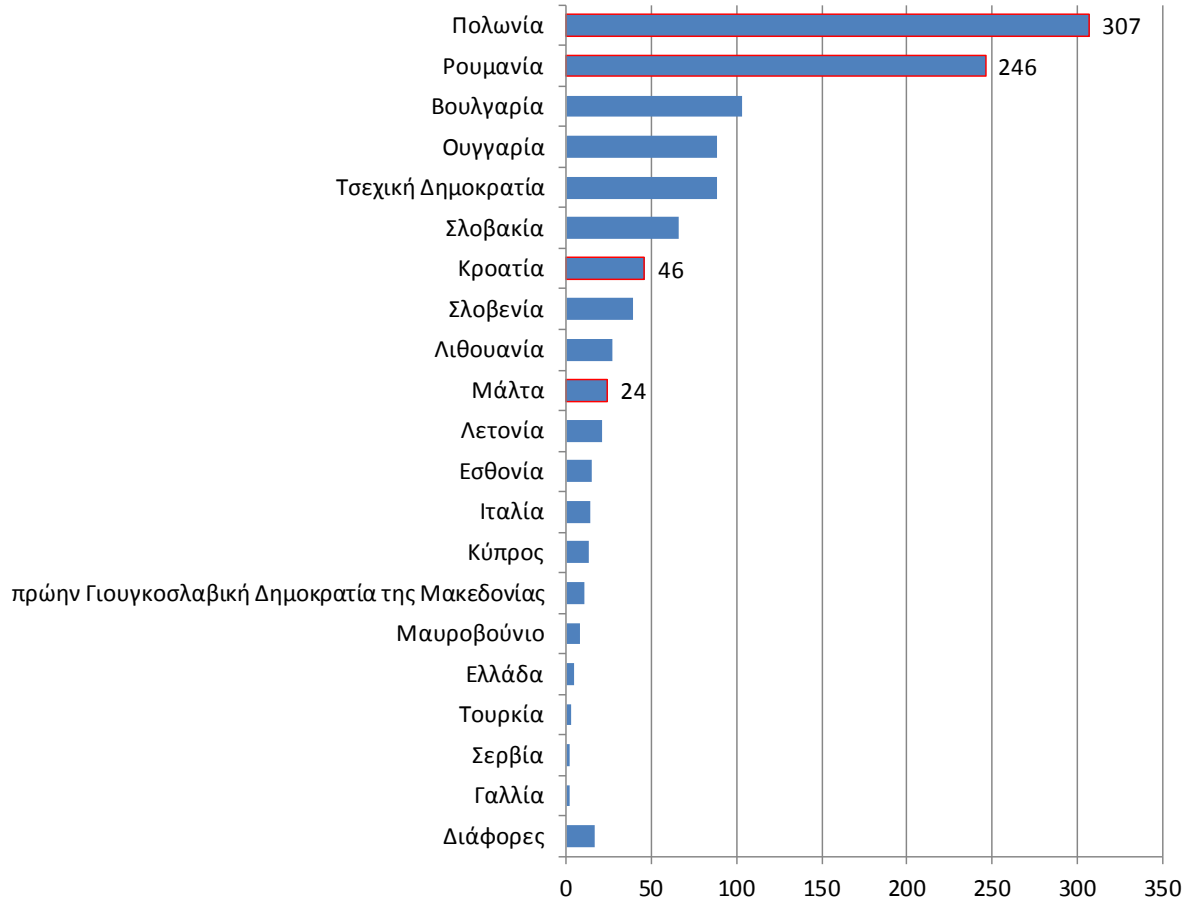
Γράφημα 1 — Περαιωθείσες αναθέσεις της JASPERS ανά κατηγορία (2006-2016)



Πηγή: Ανάλυση του ΕΕΣ βάσει στοιχείων που παρείχε η JASPERS (ως είχαν στις 31 Δεκεμβρίου 2016).

12. Σχεδόν το 50 % του συνόλου των περαιωθεισών αναθέσεων της JASPERS αφορούσε δραστηριότητες στην Πολωνία (307) και τη Ρουμανία (246). Στο **γράφημα 2** παρουσιάζεται ο αριθμός των αναθέσεων της JASPERS που περαιώθηκαν σε κάθε κράτος μέλος.

Γράφημα 2 — Περαιωθείσες αναθέσεις της JASPERS ανά κράτος μέλος



Πηγή: Ανάλυση του ΕΕΣ βάσει στοιχείων που παρείχε η JASPERS (ως είχαν στις 31 Δεκεμβρίου 2016).

13. Μεταξύ 2006 και Δεκεμβρίου 2016, η Επιτροπή ενέκρινε 963 μεγάλα έργα για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013¹¹. Εξ αυτών, 511 (ποσοστό περίπου 53 %) έλαβαν υποστήριξη από τη JASPERS. Το συνολικό ποσό που επενδύθηκε στα εν λόγω έργα ανήλθε σε 77,6 δισεκατομμύρια ευρώ περίπου, η δε συνεισφορά της ΕΕ ήταν 46,2 δισεκατομμύρια ευρώ.

¹¹ Σύμφωνα με την Επιτροπή, μέχρι το 2017, είχε εκδώσει θετικές αποφάσεις για 970 μεγάλα έργα της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013.

14. Ο συνολικός αριθμός των αναθέσεων της JASPERS κατά τις περιόδους προγραμματισμού 2007-2013 και 2014-2020, κατανεμημένος βάσει της κατάστασης προόδου και της κατηγορίας της ανάθεσης, παρουσιάζεται στο [παράρτημα Ι](#).

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου μας

15. Στόχος του εν προκειμένω ελέγχου ήταν να αξιολογηθεί κατά πόσον η πρωτοβουλία JASPERS έχει συμβάλει θετικά στα συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ έργα στα κράτη μέλη. Στο πλαίσιο αυτό, επικεντρωθήκαμε σε τρεις διαφορετικούς τομείς. Πρώτον, εξετάσαμε το θεσμικό πλαίσιο της JASPERS, τον τρόπο διαχείρισής της και την εμβέλεια των δραστηριοτήτων της. Από την άποψη αυτή, δεν ελέγξαμε τις δανειοδοτικές δραστηριότητες της ίδιας της ΕΤΕπ σε σχέση με έργα που υποστηρίχθηκαν από τη JASPERS¹². Δεύτερον, εξετάσαμε τον πραγματικό αντίκτυπο των δραστηριοτήτων της JASPERS στα έργα του δείγματός μας, καθώς και στις διοικητικές ικανότητες των κρατών μελών. Τέλος, εξετάσαμε τα υφιστάμενα σε διάφορα επίπεδα συστήματα για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση του έργου και της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της πρωτοβουλίας.

16. Ο έλεγχος κάλυψε την περίοδο από την έναρξη λειτουργίας της πρωτοβουλίας το 2006 έως το τέλος του 2016 και, ως εκ τούτου, είχε ως αντικείμενο αναθέσεις τόσο της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013 όσο και της περιόδου προγραμματισμού 2014-2020. Οσάκις σκόπιμο, λάβαμε επίσης υπόψη τις πληροφορίες που μας παρείχαν η Επιτροπή και η ΕΤΕπ σχετικά με την περίοδο έως τον Αύγουστο του 2017.

17. Πραγματοποιήσαμε ελεγκτικές εργασίες στην Επιτροπή, το τμήμα JASPERS της ΕΤΕπ και τη διευθύνουσα επιτροπή της JASPERS, καθώς και στα τέσσερα επιλεγέντα κράτη μέλη, στην Κροατία, τη Μάλτα, την Πολωνία και τη Ρουμανία. Τα κράτη μέλη αυτά επελέγησαν με

¹² Σύμφωνα με το άρθρο 287, παράγραφος 3, της ΣΛΕΕ, τα δικαιώματα ελέγχου μας σε σχέση με τις δραστηριότητες της ΕΤΕπ αφορούν μόνο τη διαχείριση των εσόδων και των εξόδων από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

κριτήρια τον όγκο της συνδρομής που έλαβαν από τη JASPERS, τη γεωγραφική κατανομή τους και την εμπειρία τους στη χρήση κονδυλίων της ΕΕ.

18. Ο έλεγχός μας βασίστηκε, ειδικότερα, στα εξής αποδεικτικά στοιχεία:

- σε συνεντεύξεις με υπαλλήλους και δικαιούχους σε επίπεδο ΕΕ και σε εθνικό επίπεδο·
- σε ανάλυση της τεκμηρίωσης και των στοιχείων που έθεσαν στη διάθεσή μας εθνικοί φορείς, το τμήμα JASPERS της ΕΤΕπ και η Επιτροπή·
- σε εξέταση δείγματος 28 επιμέρους αναθέσεων έργων (εκ των οποίων οι 25 αφορούσαν μεγάλα έργα και οι 3 μη μεγάλα έργα) και 9 οριζόντιων αναθέσεων JASPERS (παράρτημα II)· για την επιλογή του δείγματος επικεντρωθήκαμε στις αναθέσεις που είχαν περαιωθεί¹³.
- σε εξέταση 343 σημειωμάτων ολοκλήρωσης δράσης που αφορούσαν αναθέσεις στα τέσσερα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις·
- σε ανάλυση των αποτελεσμάτων των ελέγχων συμμόρφωσης που διενήργησε το Συνέδριο το 2014 και το 2015 σε σχέση με μεγάλα έργα.

19. Επιπλέον, ανατρέξαμε στην τελική έκθεση ελέγχου για τα μεγάλα έργα της ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης, η οποία δημοσιεύθηκε τον Οκτώβριο του 2017 από την Υπηρεσία Εσωτερικού Λογιστικού Ελέγχου της Επιτροπής. Ο έλεγχος αυτός περιελάμβανε επισκόπηση των διαδικασιών και δικλίδων ελέγχου που εφαρμόζει η συγκεκριμένη ΓΔ την έγκριση και την παρακολούθηση των μεγάλων έργων κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 και κάλυπτε, μεταξύ άλλων, τη χρήση της λειτουργίας ΑΑΠ της JASPERS.

¹³ Από τις αναθέσεις του δείγματός μας, οι 29 αφορούσαν την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 και οι 8 την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 (βλέπε παράρτημα II, ενώ για τον συνολικό πληθυσμό βλέπε παράρτημα I).

20. Για τα μέρη του ελέγχου που αφορούσαν την Κροατία και την Πολωνία, συνεργαστήκαμε με τα ανώτατα όργανα ελέγχου (ΑΟΕ) των χωρών αυτών, τα οποία διενεργούσαν την ίδια περίοδο δικούς τους ελέγχους σχετικά με τον αντίκτυπο της πρωτοβουλίας JASPERS σε εθνικό επίπεδο¹⁴. Η συνεργασία αυτή συνίστατο σε ανταλλαγές απόψεων σχετικά με τον τρόπο προσέγγισης και τη μεθοδολογία ελέγχου που εφαρμόζουμε, καθώς και σε συζητήσεις σχετικά με τα κύρια αποτελέσματα των ελεγκτικών εργασιών σχετικά με κάθε χώρα.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Οι αδυναμίες στον καθορισμό των κύριων στόχων της JASPERS είχαν ως αποτέλεσμα την ανεπάρκεια των δραστηριοτήτων της

21. Θεωρούμε ότι κατάλληλα καθορισμένοι και σαφείς στρατηγικοί στόχοι υψηλού επιπέδου διασφαλίζουν στερεή βάση για τη διοχέτευση των πόρων της JASPERS στους σημαντικότερους τομείς. Τέτοιοι στόχοι είναι επίσης σημαντικοί για την επακόλουθη παρακολούθηση και αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της JASPERS, καθώς και για τον προσδιορισμό τομέων στους οποίους απαιτείται πρόσθετη στήριξη. Θεωρούμε επίσης ότι ο σαφής καθορισμός ρόλων και αρμοδιοτήτων είναι καίριας σημασίας για τη διασφάλιση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, καθώς και για την αποφυγή αλληλοεπικαλύψεων και τη διασφάλιση της αμεροληψίας, όπου κρίνεται σκόπιμο. Για τον σκοπό αυτό, αξιολογήσαμε το θεσμικό πλαίσιο της JASPERS κατά τον χρόνο της σύστασής της το 2006 και όταν παρατάθηκε το 2014.

¹⁴ Έκθεση του ανώτατου οργάνου ελέγχου της Πολωνίας, του Οκτωβρίου του 2016, σχετικά με τη λειτουργία της πρωτοβουλίας JASPERS στην Πολωνία και έκθεση του ανώτατου οργάνου ελέγχου της Κροατίας, του Μαΐου του 2017, σχετικά με τον αντίκτυπο της πρωτοβουλίας JASPERS στις υποβληθείσες προς συγχρηματοδότηση από τα ταμεία της ΕΕ προτάσεις έργων της Δημοκρατίας της Κροατίας.

Οι κύριοι στόχοι της JASPERS δεν ήταν αρκετά ασαφείς και ότι εν μέρει αλληλοαναιρούνταν

22. Η JASPERS σχεδιάστηκε αρχικά ως πρωτοβουλία για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013. Η ιδέα στην οποία βασίζεται περιγράφηκε για πρώτη φορά σε έγγραφο βασικών εννοιών που εκδόθηκε το 2005¹⁵ και στο οποίο δηλωνόταν ότι η πρωτοβουλία θα υποστήριζε κατά προτεραιότητα μεγάλα έργα στα κράτη μέλη που προσχώρησαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση από το 2004 και εντεύθεν, καθώς και στην Ελλάδα, την Ισπανία και την Πορτογαλία¹⁶.

23. Στο έγγραφο αναφερόταν επίσης ότι η Επιτροπή και η ΕΤΕπ θα επανεξέταζαν τη λειτουργία της JASPERS μετά τα πρώτα δύο έτη λειτουργίας της, προκειμένου να αποφασίσουν για τη μελλοντική στρατηγική κατεύθυνσή της, δεδομένου ότι, όταν άρχισαν οι δραστηριότητες της JASPERS, δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθεί επακριβώς η μελλοντική ζήτηση. Αν και η γενική ιδέα στην οποία βασιζόταν το έγγραφο βασικών εννοιών μεταφέρθηκε στο μνημόνιο συνεννόησης του 2006 (βλέπε **σημεία 2 και 3**), ορισμένες πτυχές της πρωτοβουλίας στην πραγματικότητα αναβλήθηκαν. Δύο εξ αυτών ήταν η έμφαση στην ανάπτυξη των διοικητικών ικανοτήτων των κρατών μελών και η δέσμευση για διενέργεια αξιολόγησης μετά τα δύο πρώτα χρόνια της λειτουργίας της.

24. Ο συνολικός στρατηγικός στόχος της JASPERS, όπως περιγράφεται στο μνημόνιο συνεννόησης του 2006, ήταν να συνδράμει τα δικαιούχα κράτη μέλη, ώστε αυτά να προετοιμάζουν και να υποβάλλουν υψηλής ποιότητας έργα προς χρηματοδότηση από τα διαρθρωτικά ταμεία και το Ταμείο Συνοχής. Επιδίωξη ήταν η επιτάχυνση της απορρόφησης

¹⁵ Τελική έκδοση της 6ης Σεπτεμβρίου 2005.

¹⁶ Κύπρος, Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Ουγγαρία, Λετονία, Λιθουανία, Μάλτα, Πολωνία, Σλοβακική Δημοκρατία και Σλοβενία, καθώς και στις υποψήφιες για ένταξη χώρες Βουλγαρία, Κροατία και Ρουμανία. Μολονότι η Ελλάδα, η Ισπανία και η Πορτογαλία αναφέρονταν στο έγγραφο βασικών εννοιών του 2005, δεν περιελήφθησαν στο μνημόνιο συνεννόησης του 2006. Η συνδρομή προς την Ελλάδα άρχισε το 2013 (χωρίς προηγούμενη τροποποίηση του ΜΣ του 2006).

των διαθέσιμων κονδυλίων της ΕΕ. Αμφότεροι οι στόχοι -βελτίωση της ποιότητας και απορρόφηση- εξακολουθούν να ισχύουν και για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Μολονότι το έγγραφο βασικών εννοιών περιελάμβανε μια κατά προσέγγιση εκτίμηση του αριθμού των μεγάλων έργων που αναμενόταν να υποβάλλονται ετησίως, πριν από την έναρξη της λειτουργίας της πρωτοβουλίας για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 δεν είχε πραγματοποιηθεί καθαυτή εκτίμηση αναγκών. Αντιθέτως, για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η Επιτροπή συνεργάστηκε με τη JASPERS, προκειμένου να πραγματοποιηθεί επίσημη εκτίμηση των αναγκών πριν από την παράταση της εντολής της πρωτοβουλίας και το άνοιγμά της στο σύνολο των κρατών μελών (βλέπε [σημείο 3](#)). Ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι η εν λόγω εκτίμηση ήταν υπέρμετρα αισιόδοξη (βλέπε [σημείο 52](#) και [σημεία 87 έως 90](#)).

25. Η τελική επιδίωξη της JASPERS, ήτοι η παροχή υποστήριξης στα κράτη μέλη, ώστε αυτά να αξιοποιήσουν στον μέγιστο δυνατό βαθμό τη διαθέσιμη στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής χρηματοδότηση, είναι σαφής. Οι δύο κύριοι στόχοι της JASPERS δεν ήταν αρκούντως σαφείς ή ειδικοί σε καμία από τις δύο περιόδους προγραμματισμού. Ο στόχος της βελτίωσης της ποιότητας των έργων, την οποία αποσκοπούσε να εξασφαλίσει η πρωτοβουλία, δεν καθοριζόταν με σαφήνεια, ενώ ο στόχος της βελτίωσης της απορρόφησης των κονδυλίων της ΕΕ¹⁷ ήταν αόριστος. Επιπλέον, οι δύο κύριοι αυτοί στόχοι αλληλοαναιρούνταν τουλάχιστον εν μέρει· παραδείγματος χάριν, η βελτίωση ενός έργου θα μπορούσε να επιφέρει περαιτέρω καθυστερήσεις που θα είχαν αρνητικό αντίκτυπο στην απορρόφηση (βλέπε επίσης [σημείο 96](#)). Το πλαίσιο αυτό δεν ήταν κατάλληλο ως βάση για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της πρωτοβουλίας.

26. Η Επιτροπή δεν διευκρίνισε σε ποια βάση και με ποια μέσα θα έκρινε κατά πόσον θα είχαν επιτευχθεί οι κύριοι στόχοι της JASPERS. Παραδείγματος χάριν, η ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων, η οποία αναμενόταν να συμβάλει τόσο στη βελτίωση της ποιότητας των έργων όσο και στην καλύτερη απορρόφηση, τέθηκε ως στόχος στο έγγραφο

¹⁷ Βελτίωση της απορρόφησης σημαίνει, κατά κανόνα, ότι τα κονδύλια της ΕΕ δαπανώνται νωρίτερα και ταχύτερα.

βασικών εννοιών, αλλά δεν μεταφέρθηκε στο μνημόνιο συνεννόησης για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013. Ενσωματώθηκε μόνο στη συμφωνία-πλαίσιο εταιρικής σχέσης που καλύπτει την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, χωρίς οποιαδήποτε αναφορά σε ειδικούς στόχους. Ως εκ τούτου, για καμία από τις περιόδους προγραμματισμού δεν διατυπώθηκαν ειδικοί στόχοι. Αντ' αυτού, η ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων ορίστηκε ως μακροπρόθεσμος αντίκτυπος. Το γεγονός αυτό προκάλεσε τα προβλήματα που αναφέρονται στη συνέχεια.

27. Η ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων αποτελεί εκ της φύσεώς της στόχο που πρέπει να αναπροσαρμόζεται από καιρό σε καιρό: εάν αυξηθούν οι διοικητικές ικανότητες ενός κράτους μέλους στο επιθυμητό επίπεδο σε συγκεκριμένο τομέα, η ανάγκη για μέτρα που ευνοούν την περαιτέρω ανάπτυξη ικανοτήτων περιορίζεται. Ως εκ τούτου, θα αναμέναμε να έχουν καθοριστεί θεματικοί στόχοι, κατά τρόπον ώστε, μετά την επίτευξή τους, να καθίσταται σαφές ότι ορισμένα από τα μέτρα αυτά δεν είναι πλέον αναγκαία. Στην περίπτωση αυτή, ωστόσο, ούτε η Επιτροπή ούτε η JASPERS όρισαν ειδικούς στόχους σχετικά με την ανάπτυξη ικανοτήτων.

Οι ρόλοι και οι αρμοδιότητες των βασικών ενδιαφερόμενων μερών δεν ήταν αρκετά σαφείς

28. Οι εργασίες της JASPERS χρηματοδοτούνται ως επί το πλείστον από την Επιτροπή και εκτελούνται από την ΕΤΕπ κατόπιν αιτήματος των κρατών μελών. Οι ρόλοι και οι αρμοδιότητες της JASPERS και των κύριων ενδιαφερόμενων μερών¹⁸ δεν καθορίστηκαν με σαφήνεια σε καμία από τις δύο περιόδους προγραμματισμού, περιλαμβανομένων των επίσημων συμφωνιών που υπεγράφησαν μεταξύ της Επιτροπής και της ΕΤΕπ, όπως οι συμφωνίες για τις ετήσιες συνεισφορές.

¹⁸ Τα δικαιούχα κράτη μέλη, η Επιτροπή, η ΕΤΕπ και η ΕΤΑΑ. Ο έλεγχός μας δεν κάλυψε την τελευταία, λόγω της σχετικά περιορισμένης συνεισφοράς της.

29. Τα μόνα στοιχεία που αποδεικνύουν την ύπαρξη επίσημων ρυθμίσεων συνεργασίας εντοπίστηκαν μεταξύ της πρωτοβουλίας JASPERS και των κρατών μελών¹⁹. Ωστόσο, οι ρυθμίσεις αυτές ήταν γενικής φύσεως και περιορίζονταν στις αναθέσεις που αφορούσαν έργα.

Πέραν των συμφωνιών για συγκεκριμένες αναθέσεις (αναφερόμενες ως «δελτία έργου»), όπου αυτές υπήρχαν, δεν εντοπίσαμε στοιχεία που να αποδεικνύουν την ύπαρξη επίσημων θεσμικών ρυθμίσεων για την υποστήριξη της παροχής οριζόντιων ή στρατηγικών συμβουλών, ούτε δραστηριότητες ανάπτυξης ικανοτήτων. Ομοίως, δεν εντοπίσαμε στοιχεία από τα οποία να προκύπτει υποχρέωση των κρατών μελών να αποδεικνύουν ότι έκαναν καλή χρήση των συμβουλών που έλαβαν από τη JASPERS (περιλαμβανομένης της υποστήριξης σε μη μεγάλα έργα).

30. Επιπλέον, οι ρυθμίσεις εργασίας σχετικά με τα έργα δεν ήταν αρκετά διεξοδικές, γεγονός που οδήγησε στην ανάπτυξη πρακτικών που δεν ήταν πάντοτε σύμφωνες με τους στόχους της πρωτοβουλίας. Παραδείγματος χάριν, στην Πολωνία, οι εθνικές αρχές αποφάσιζαν συστηματικά να εμπλέκουν τη JASPERS μόνον αφότου τα μεγάλα έργα είχαν ήδη εγκριθεί σε εθνικό επίπεδο. Η πρακτική αυτή αντέβαινε στις προτεραιότητες της πρωτοβουλίας, η οποία προορίζεται να εμπλέκεται όσο το δυνατόν νωρίτερα στη διαδικασία σχεδιασμού του έργου.

31. Επίσης, η JASPERS δεν είχε επισημοποιήσει κατά τρόπο σαφή ρυθμίσεις συνεργασίας με την Επιτροπή. Ειδικότερα, έως το 2008, δύο χρόνια μετά την έναρξη λειτουργίας της, δεν είχε ρυθμιστεί το ζήτημα της υποβολής στοιχείων σχετικά με τα αποτελέσματα των αναθέσεων JASPERS. Η υποβολή αυτών των στοιχείων είχε τη μορφή σημειωμάτων ολοκλήρωσης δράσης της JASPERS, μιας τυποποιημένης σύνοψης των εργασιών της JASPERS επί ενός έργου, συνοδευόμενης, κατά περίπτωση, από συστάσεις προς τις εθνικές αρχές. Από το 2008, μετά την ολοκλήρωση κάθε ανάθεσης, η JASPERS κατάρτιζε σημείωμα ολοκλήρωσης δράσης, το οποίο τα κράτη μέλη όφειλαν να επισυνάπτουν στο έντυπο

¹⁹ Θεσπίστηκαν: για την Κροατία το 2012, για τη Μάλτα το 2006, για την Πολωνία το 2006 και για τη Ρουμανία το 2008.

αίτησης μεγάλου έργου που υπέβαλλαν στην Επιτροπή, προκειμένου η τελευταία να το χρησιμοποιεί στο πλαίσιο των δικών της εργασιών αξιολόγησης.

32. Σε δύο από τα τέσσερα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε²⁰, η ασάφεια όσον αφορά τις προσδοκίες και η έλλειψη συντονισμού στην επικοινωνία, σε συνδυασμό με την έλλειψη σαφήνειας όσον αφορά τον τρόπο συνεργασίας με τη JASPERS, είχαν γίνει στόχος επικρίσεων από πλευράς των εθνικών αρχών. Κατά την άποψή μας, στην πράξη η Επιτροπή είναι πελάτης που επωφελείται από τη JASPERS. Η ίδια η JASPERS και η Επιτροπή θεωρούν τα κράτη μέλη ως τους μόνους πελάτες της πρωτοβουλίας, δεδομένου ότι αυτή εκτελεί εργασίες αποκλειστικά βάσει των αιτημάτων τους, με εξαίρεση τις αξιολογήσεις μετά την υποβολή που καθιερώθηκαν το 2015 (βλέπε σημείο 35).

33. Επίσης, η ΕΤΕπ μπορεί να θεωρηθεί έμμεσος πελάτης της JASPERS. Το 2006 η ΕΤΕπ όρισε δικούς της, πρόσθετους θεσμικούς στόχους για τη JASPERS, οι οποίοι περιελάμβαναν, μεταξύ άλλων, την αύξηση των δυνατοτήτων δανειοδότησης και τις στενότερες σχέσεις με τις εθνικές αρχές²¹. Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η ΕΤΕπ σχεδίαζε εκ νέου να αξιοποιήσει τις αυξημένες δυνατότητες δανειοδότησης που δημιουργεί η JASPERS, με τη χορήγηση δανείων ύψους 10 δισεκατομμυρίων ευρώ σε υποστηριζόμενα από την πρωτοβουλία έργα. Δάνεια του αυτού ύψους είχαν χορηγηθεί και κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013²². Λόγω του ότι δεν διαθέτουμε τα αναγκαία δικαιώματα ελέγχου (βλέπε σημείο 15), δεν αξιολογήσαμε αν τα οφέλη από τις δανειοδοτικές δραστηριότητες ήταν ανάλογα της συνεισφοράς της ΕΤΕπ στην πρωτοβουλία. Ακόμη, δεν επαληθεύσαμε αν περιορίστηκε επαρκώς ο κίνδυνος μεροληψίας μεταξύ του

²⁰ Πολωνία και Κροατία.

²¹ Εταιρικό Επιχειρησιακό Σχέδιο της ΕΤΕπ για την περίοδο 2006-2008, του Ιανουαρίου 2006, εγκριθέν από το διοικητικό συμβούλιο της ΕΤΕπ.

²² Σύμφωνα με εσωτερικό σημείωμα της JASPERS προς το διοικητικό συμβούλιο της ΕΤΕπ της 22.4.2014.

συμβουλευτικού έργου της πρωτοβουλίας και των δανειοδοτικών δραστηριοτήτων της ΕΤΕπ.

34. Κατά κανόνα, η JASPERS περιοριζόταν στον καθορισμένο ρόλο της, ο οποίος δεν περιλαμβάνει την κατάρτιση εγγράφων των έργων, όπως η ανάλυση κόστους-οφέλους και τα έγγραφα διαγωνισμών. Σε περιορισμένο αριθμό περιπτώσεων (σε 3 από τα 20 συνολικώς ελεγχθέντα μεγάλα έργα), διαπιστώσαμε ότι τα κράτη μέλη είχαν ζητήσει αυτή την υπηρεσία από τη JASPERS ούτως ή άλλως και ότι η πρωτοβουλία είχε κάνει δεκτό το αίτημα αυτό. Στην πράξη, κατ' αυτό τον τρόπο, η JASPERS παρείχε στα κράτη μέλη δωρεάν συμβουλευτικές υπηρεσίες προσλαμβάνοντας και πληρώνοντας εξωτερικούς συμβούλους.

35. Το 2015, όταν η Επιτροπή θέσπισε την αξιολόγηση μετά την υποβολή (βλέπε επίσης σημείο 53), έπαυσε να απαιτεί την υποβολή σημειωμάτων ολοκλήρωσης δράσης μαζί με τις αιτήσεις μεγάλων έργων. Ωστόσο, η JASPERS δεν αναπροσάρμοσε τις ρυθμίσεις συνεργασίας με τα κράτη μέλη βάσει της αλλαγής αυτής, και εξακολούθησε να απαιτεί κάθε αίτηση μεγάλου έργου να συνοδεύεται από τέτοιο σημείωμα. Κατά την άποψή μας, αυτό συνιστά ορθή πρακτική από πλευράς της JASPERS, δεδομένου ότι η εμπέλεια των σημειωμάτων ολοκλήρωσης δράσης είναι ευρύτερη από την αντίστοιχη των αξιολογήσεων μετά την υποβολή. Κατά τον έλεγχό μας, η Επιτροπή άρχισε να χρησιμοποιεί εκ νέου τα σημειώματα ολοκλήρωσης δράσης.

36. Η JASPERS θα έπρεπε να είχε αποφέρει περαιτέρω οφέλη για την Επιτροπή, καθώς θα μπορούσε να περιορίσει την ανάγκη της να αναθέτει σε εξωτερικούς συμβούλους μέρος των εργασιών της στο πλαίσιο των διαδικασιών αξιολόγησης. Ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, η Επιτροπή δεν αξιοποίησε αυτή την ευκαιρία. Ειδικότερα, διαπιστώσαμε ότι στο 7 % περίπου των εγκριθέντων μεγάλων έργων της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013 που είχαν λάβει συνδρομή από τη JASPERS, η Επιτροπή είχε χρησιμοποιήσει εξωτερικές συμβουλευτικές εταιρείες για την εκτέλεση εργασιών οι οποίες, ως έναν βαθμό, αλληλοεπικαλύπτονταν με εργασίες που είχαν ήδη πραγματοποιηθεί από την πρωτοβουλία.

Σε πολλές περιπτώσεις, η στόχευση της υποστήριξης που παρείχε η JASPERS ήταν ανεπαρκής

37. Οι προτεραιότητες που εξυπηρετούσε η υποστήριξη που παρείχε η JASPERS βασιζόνταν στις επιθυμίες των κρατών μελών, οι οποίες έπρεπε να συμφωνούν με την πολιτική συνοχής της ΕΕ. Η ίδια η πρωτοβουλία δεν όριζε κανέναν συγκεκριμένο τομέα προτεραιότητας για την παροχή της υποστήριξης της προς τα κράτη μέλη. Τόσο το έγγραφο βασικών εννοιών του 2005 όσο και το εσωτερικό εγχειρίδιο ποιότητας της πρωτοβουλίας, που εγκρίθηκε μόλις το 2010, ανέφεραν ότι, πριν η διευθύνουσα επιτροπή της JASPERS εγκρίνει τα σχετικά εθνικά σχέδια δράσης, η Επιτροπή πρέπει να γνωμοδοτεί σχετικά με την επιλογή όλων των μεμονωμένων ή των οριζόντιων αναθέσεων. Τα εν λόγω σχέδια δράσης είχαν στρατηγική σημασία, καθώς καθόριζαν το πεδίο εφαρμογής και τα όρια των δραστηριοτήτων που μπορούσε να εκτελέσει η πρωτοβουλία στα κράτη μέλη. Ωστόσο, κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, η γνώμη της Επιτροπής δεν ζητούνταν πάντοτε, όταν επρόκειτο για μη μεγάλα έργα ή για οριζόντιες αναθέσεις.

38. Η εισαγωγή πολυετών κυλιόμενων σχεδίων δράσης για τη JASPERS για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 είχε ως αποτέλεσμα λιγότερη ακρίβεια στον σχεδιασμό και ακόμη λιγότερο συχνές διαβουλεύσεις με την Επιτροπή, με συνέπεια τη μείωση της στρατηγικής τους αξίας. Στην πραγματικότητα, η πρωτοβουλία αποδέχθηκε σχεδόν όλα (98 %) τα αιτήματα για μεμονωμένες και οριζόντιες αναθέσεις που υπέβαλαν τα κράτη μέλη και στις δύο περιόδους προγραμματισμού. Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλέπε πίνακα 2.

Πίνακας 2 — Επισκόπηση των αναθέσεων που απορρίφθηκαν από τη JASPERS κατά τις περιόδους προγραμματισμού 2007-2013 και 2014-2020

Είδος ανάθεσης	2007-2013			2014-2020			Σύνολο		
	σύνολο	απορριφθείσες	%	σύνολο	απορριφθείσες	%	σύνολο	απορριφθείσες	%
Μεγάλα έργα	916	31	3%	367	0	0%	1283	31	2%
Μη μεγάλα έργα	231	4	2%	71	0	0%	302	4	1%
Οριζόντια υποστήριξη	221	1	0%	144	1	1%	365	2	1%
	1368	36	3%	582	1	0%	1950	37	2%

Σημ.: Κατ' αρχήν, οι αναθέσεις που αφορούν την ανάπτυξη ικανοτήτων, την αξιολόγηση μετά την υποβολή και την ανεξάρτητη αξιολόγηση της ποιότητας δεν μπορούν να απορριφθούν.

Απορριφθείσα ανάθεση – επίσημο αίτημα ανάθεσης που απορρίφθηκε από τη JASPERS.

Πηγή: Ανάλυση του ΕΕΣ, βάσει αποσπάσματος από τη βάση δεδομένων JASPERS (Δεκέμβριος 2016).

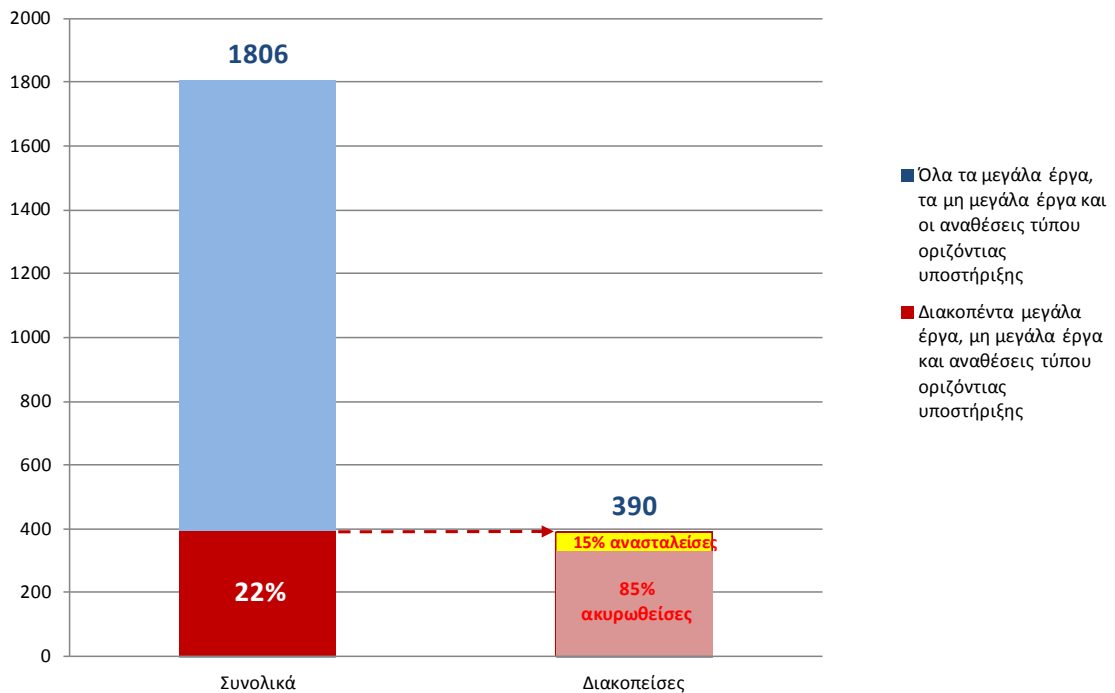
39. Από το 2006 έως το τέλος του 2015²³, διακόπηκε περίπου το 22 % του συνόλου των μεμονωμένων (για μεγάλα και για μη μεγάλα έργα) και των οριζόντιων αναθέσεων. Εξ αυτών, το 85 % ακυρώθηκε και το υπόλοιπο 15 % ανεστάλη²⁴. Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλέπε **γράφημα 3**. Οι εργασίες που είχαν εκτελεστεί στο πλαίσιο αναθέσεων που διακόπηκαν αντιστοιχούσαν περίπου στο 8 % του συνολικού χρόνου εργασίας των υπαλλήλων της JASPERS κατά τη διάρκεια της συγκεκριμένης περιόδου²⁵. Οι λόγοι της ακύρωσης είναι πολλοί και διάφοροι, όπως ο περιορισμός του μεγέθους έργων που κατέληξαν ως μη μεγάλα ή ακόμη η εγκατάλειψη έργων. Ωστόσο, κατά την άποψή μας, αυτό το υψηλό ποσοστό διακοπής αναθέσεων υποδηλώνει ανεπαρκή στόχευση.

²³ Η JASPERS δεν μας διέθεσε στοιχεία σχετικά με τον συνολικό χρόνο εργασίας του προσωπικού της για το 2016.

²⁴ Οι ακυρώσεις ή οι αναστολές ήταν συχνές διότι δεν εξητείτο πλέον συγχρηματοδότηση από την ΕΕ για τα έργα αυτά. Υπήρξαν επίσης αρκετές περιπτώσεις έργων που εγκαταλείφθηκαν λόγω κατακερματισμού τους σε μικρότερα.

²⁵ Λαμβάνοντας ως βάση το πραγματικό κόστος της JASPERS για την περίοδο 2006-2015 (βλέπε **πίνακα 1**), συνιστάμενο κυρίως σε δαπάνες προσωπικού, η αξία του χρόνου εργασίας που αφορούσε διακοπείσες εργασίες εκτιμάται ότι ανέρχεται έως και σε 20 εκατομμύρια ευρώ.

Γράφημα 3 — Επισκόπηση των αναθέσεων που ακυρώθηκαν ή ανεστάλησαν (μεγάλα έργα, μη μεγάλα έργα και οριζόντια υποστήριξη) από το 2006 έως το τέλος του 2015



Υπόμνημα: Αναθέσεις που διακόπηκαν – αναθέσεις που ανεστάλησαν και ακυρώθηκαν: Ανασταλείσα ανάθεση — ανάθεση που «πάγωσε» από κράτος μέλος ή από τη JASPERS. Ακυρωθείσα ανάθεση — ανάθεση που ακυρώθηκε από κράτος μέλος.

Πηγή: Ανάλυση του ΕΕΣ, βάσει αποσπάσματος από τη βάση δεδομένων JASPERS (ως είχε τον Δεκέμβριο του 2016).

40. Διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή δεν ενέκρινε τελικά το 14 % του συνόλου των μεγάλων έργων που υπέβαλαν τα κράτη μέλη για συγχρηματοδότηση από την ΕΕ κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013. Διαπιστώσαμε ευτυχώς ότι, βάσει των πληροφοριών που περιέχονται στη βάση δεδομένων της Επιτροπής, τα περισσότερα από τα μη εγκριθέντα μεγάλα έργα (περί το 95 %) δεν είχαν υποστηριχθεί από τη JASPERS. Οι λόγοι ήταν ποικίλοι: τα έργα είχαν μειωθεί σε μέγεθος ή είχαν κατακερματιστεί, ή, λόγω καθυστερήσεων, είχαν «παγώσει» προκειμένου να εκτελεστούν κατά την επόμενη περίοδο επιλεξιμότητας.

Λιγότερο συχνή ήταν η περίπτωση απόρριψής τους από την Επιτροπή ή ακύρωσής τους από τα κράτη μέλη.

41. Επιπλέον, παρατηρήσαμε ότι η πρωτοβουλία άρχισε να παρέχει υποστήριξη για καθυστερημένα μεγάλα έργα που έπρεπε να μεταφερθούν από την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού (έργα σταδιακής υλοποίησης). Μέχρι το τέλος του 2015, είχε αναλάβει 59 τέτοιες αναθέσεις²⁶. Αυτό αντέβαινε στην κύρια προτεραιότητά της που ήταν η ανάπτυξη νέων μεγάλων έργων με την παροχή συμβατικής συμβουλευτικής υποστήριξης.

42. Παρατηρήσαμε επίσης ότι η JASPERS ενθάρρυνε περαιτέρω τα κράτη μέλη να διευρύνουν τη χρήση της υποστήριξής της σε οριζόντιες αναθέσεις και σε έργα ευρισκόμενα στο στάδιο της υλοποίησής τους.

43. Η ενδιάμεση αξιολόγηση της πρωτοβουλίας, η οποία διενεργήθηκε για λογαριασμό της Επιτροπής τον Δεκέμβριο του 2012, μεταξύ άλλων, της συνιστούσε να βελτιώσει τη στρατηγική της προσέγγιση και την τυποποίηση των όρων συνεργασίας της με την Επιτροπή. Διαπιστώσαμε ότι τα υφέρποντα ζητήματα εξακολουθούσαν να προκαλούν προβλήματα και κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020.

Διαπιστώθηκαν σημαντικές αδυναμίες στη σύσταση της νέας λειτουργίας περί ανεξάρτητων αξιολογήσεων της ποιότητας (ΑΑΠ) για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020

44. Τον Νοέμβριο του 2013, η Επιτροπή όρισε την πρωτοβουλία JASPERS ως ανεξάρτητο εμπειρογνώμονα στο πλαίσιο της στρατηγικής τεχνικής βοήθειας για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020²⁷, και αυτό χωρίς να προηγηθεί επίσημη διαδικασία αξιολόγησης. Ανταποκρινόμενη στον ρόλο που της ανατέθηκε και σε συμφωνία με την ΕΤΕπ, η πρωτοβουλία άρχισε να διενεργεί ανεξάρτητες αξιολογήσεις ποιότητας (ΑΑΠ) το 2014. Η Επιτροπή και η JASPERS συνιστούν ειδικότερα οι ΑΑΠ να χρησιμοποιούνται για μεγάλα έργα που έχουν ήδη λάβει συμβουλευτική υποστήριξη από την πρωτοβουλία,

²⁶ Στο τέλος του 2016, είχαν περαιωθεί 58 από αυτές τις αναθέσεις.

²⁷ Στρατηγική τεχνικής βοήθειας για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 εγκριθείσα από τη ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης στις 11 Νοεμβρίου 2013.

μολονότι μπορούν να χρησιμοποιούνται και για μεγάλα έργα που δεν έχουν λάβει προηγουμένως τέτοια συνδρομή.

45. Η ΑΑΠ συνιστά μια πολύ σημαντική νέα λειτουργία της JASPERS, την οποία η Επιτροπή επιθυμούσε να χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη για την αξιολόγηση των μεγάλων έργων. Ως εκ τούτου, θα ήταν αναμενόμενο να έχουν εγκριθεί επισήμως σχετικές εσωτερικές διαδικασίες ποιότητας. Ωστόσο, μέχρι τον Οκτώβριο του 2017, δεν είχε εγκριθεί καμία διαδικασία για τη διεξαγωγή των ΑΑΠ στο πλαίσιο της JASPERS. Το μόνο διαθέσιμο έγγραφο ήταν ένα σχέδιο εγχειριδίου διαδικασιών για τις ΑΑΠ. Μέχρι τον Οκτώβριο του 2017, η JASPERS είχε δημοσιεύσει οκτώ εκθέσεις ΑΑΠ, οι οποίες είχαν οδηγήσει στη σιωπηρή έγκριση από την Επιτροπή των συναφών μεγάλων έργων.

46. Προς εξασφάλιση της αμεροληψίας των ΑΑΠ, η Επιτροπή απαιτεί αυτές να διεξάγονται υπό συνθήκες πλήρους λειτουργικής ανεξαρτησίας από τις συμβουλευτικές υπηρεσίες που παρέχει η πρωτοβουλία. Κατά τα προβλεπόμενα, αυτό θα εξασφαλιζόταν με τον φυσικό διαχωρισμό του τμήματος παροχής συμβουλών από το τμήμα ΑΑΠ. Το σχέδιο εγχειριδίου διαδικασιών για τις ΑΑΠ ήταν το βασικό έγγραφο που μας υποβλήθηκε όσον αφορά τις διαδικασίες ΑΑΠ. Το κείμενο αυτό περιείχε σειρά διατάξεων που θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο τη λειτουργική ανεξαρτησία των ΑΑΠ.

47. Η Υπηρεσία Εσωτερικού Λογιστικού Ελέγχου της Επιτροπής (IAS) αναφέρει ότι οι έλεγχοι ποιότητας της ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης δεν έδωσαν τις κατάλληλες λύσεις στα προβλήματα που αφορούν τις πιθανές συγκρούσεις συμφερόντων μεταξύ του τμήματος παροχής συμβουλών και του τμήματος ΑΑΠ της JASPERS. Η IAS συνιστά στη συγκεκριμένη ΓΔ να προβεί σε ανάλυση των πραγματικών και των διαφαινόμενων συγκρούσεων συμφερόντων μεταξύ του τμήματος παροχής συμβουλών και του τμήματος ΑΑΠ της JASPERS και, οσάκις σκόπιμο, να προτείνει μέτρα περιορισμού του διαβλεπόμενου κινδύνου.

48. Διαπιστώσαμε επίσης ότι ο ίδιος διευθυντής ήταν υπεύθυνος για την επικύρωση των εργασιών τόσο του τμήματος ΑΠΠ όσο και του τμήματος παροχής συμβουλών, γεγονός που υπονόμει περαιτέρω την ανεξαρτησία του τμήματος ΑΑΠ.

49. Οι ΑΠΠ αποτελούν καθοριστικό μέρος της διαδικασίας έγκρισης των μεγάλων έργων. Οι απαιτήσεις όσον αφορά το περιεχόμενό τους τίθενται στη δευτερογενή νομοθεσία. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν είχε καμία άμεση συμβολή στο εγχειρίδιο διαδικασιών που διέπει τον τρόπο διεξαγωγής των ΑΑΠ. Η πρωτοβουλία JASPERS δεν είχε υπογράψει καμία σχετική συμφωνία συνεργασίας με την Επιτροπή.

50. Η διαδικασία ΑΑΠ διαφέρει από τη διαδικασία παροχής συμβουλών κατά το ότι η Επιτροπή φέρει το βάρος της απόδειξης των σοβαρών αδυναμιών μιας έκθεσης ΑΑΠ με την οποία διαφωνεί. Κατά την άποψή μας, το έργο αυτό δεν είναι εύκολο για την Επιτροπή, καθώς αυτή δεν διαθέτει πλέον πρόσβαση στην υποκείμενη τεκμηρίωση. Εάν η Επιτροπή δεν την αμφισβητήσει, η ΑΑΠ γίνεται δεκτή αυτοδικαίως μετά την πάροδο τριών μηνών. Στην περίπτωση αυτή, οι αποφάσεις της Επιτροπής περί έγκρισης μεγάλων έργων λαμβάνονται στην πραγματικότητα από τη JASPERS, η οποία είναι αρμόδια για την ΑΑΠ.

51. Κατά τον χρόνο του ελέγχου μας, η πρωτοβουλία είχε καταρτίσει τυποποιημένες ρυθμίσεις συνεργασίας σχετικά με τις ΑΑΠ για όλα τα κράτη μέλη, οι οποίες, ωστόσο, δεν είχαν υπογραφεί από όλα. Στο τέλος του 2016, οι ρυθμίσεις αυτές είχαν υπογραφεί από εννέα εξ αυτών, στα οποία όμως δεν περιλαμβάνονταν η Ρουμανία²⁸, η Τσεχική Δημοκρατία ή η Ιταλία, χώρες που συγκαταλέγονται στα κράτη μέλη που αναμένονταν να υποβάλουν τον μεγαλύτερο αριθμό μεγάλων έργων.

52. Όπως αναφέρεται στα σημεία 87 και 90, ο αριθμός των μεγάλων έργων για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 και το χρονοδιάγραμμα για την υποβολή τους χαρακτηρίζονταν από υπερβολική αισιοδοξία. Ομοίως, διαπιστώσαμε ότι η χρήση των ΑΑΠ από τα κράτη μέλη είχε υπερεκτιμηθεί. Τον Δεκέμβριο του 2013, η Επιτροπή ανέμενε ότι οι ΑΑΠ θα χρησιμοποιούνταν από το μεγαλύτερο μέρος των βασικών δικαιούχων στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής. Τον Ιούλιο του 2015, η JASPERS εκτιμούσε ότι το 50 % περίπου όλων των μεγάλων έργων θα υποβαλλόταν στη διαδικασία ΑΑΠ. Συγκεκριμένα, προέβλεπε ότι η

²⁸ Οι ρυθμίσεις συνεργασίας με τη Ρουμανία υπεγράφησαν στις 27 Απριλίου 2017.

διαδικασία θα εφαρμοζόταν για 20 τέτοια έργα το 2015, 70 το 2016 και 66 το 2017. Στην πραγματικότητα, μέχρι το τέλος του 2016, η πρωτοβουλία είχε εγκρίνει μόνο τρεις εκθέσεις ΑΑΠ για μεγάλα έργα, εκ των οποίων όλα είχαν ήδη λάβει συμβουλευτική υποστήριξη από τη JASPERS (συμπεριλαμβανομένης της έκδοσης σημειώματος ολοκλήρωσης δράσης).

53. Πρόθεση της Επιτροπής ήταν εξ αρχής όλα τα μεγάλα έργα που δεν χρησιμοποιούσαν τη διαδικασία ΑΑΠ να υποβάλλονται απευθείας στην ίδια και στη συνέχεια να περνούν από τη διαδικασία αξιολόγησης μετά την υποβολή²⁹.

Η Επιτροπή δεν υπέγραψε καμία συμφωνία με τη JASPERS σχετικά με τις ρυθμίσεις συνεργασίας ή τις μεθόδους που θα έπρεπε να χρησιμοποιούνται για την αξιολόγηση μετά την υποβολή. Η πρωτοβουλία κατάφερε να δεσμευθεί ότι η μέγιστη διάρκεια της διαδικασίας αξιολόγησης μετά την υποβολή θα ήταν 20 εργάσιμες ημέρες. Μέχρι το τέλος του 2016, η JASPERS είχε περαιώσει 28 αναθέσεις αξιολόγησης μετά την υποβολή (περιλαμβανομένων 24 για την Πολωνία), σε σύγκριση με τη δική της προηγούμενη εκτίμηση για 90 αναθέσεις αξιολόγησης μετά την υποβολή.

Η JASPERS επηρέασε την ποιότητα των έργων αλλά όχι την απορρόφηση των κονδυλίων

54. Επιδιώξαμε να διαπιστώσουμε κατά πόσον η πρωτοβουλία JASPERS είχε επιτύχει τον συνολικό της στόχο ως προς τη βελτίωση της ποιότητας των έργων και την επιτάχυνση της έγκρισής τους από την Επιτροπή ή από τις εθνικές αρχές. Η επίτευξη των στόχων αυτών αναμενόταν να ενισχύσει την οικονομική και κοινωνική συνοχή και να αυξήσει την απορρόφηση των κονδυλίων της ΕΕ.

²⁹ Στο πλαίσιο της διαδικασίας αξιολόγησης μετά την υποβολή, η JASPERS διεξάγει μεγάλο μέρος των εργασιών αξιολόγησης των μεγάλων έργων εξ ονόματος της Επιτροπής, ώστε η δεύτερη να μπορεί να λάβει τη σχετική απόφαση.

Γενικώς, η συνολική συνδρομή της πρωτοβουλίας JASPERS συνέβαλε στη βελτίωση της τεκμηρίωσης των έργων και στην ταχύτερη έγκρισή τους

55. Κατά κανόνα, όσο νωρίτερα εμπλακεί η JASPERS, τόσο μεγαλύτερος είναι ο αντίκτυπός της. Εξετάσαμε τα σημειώματα ολοκλήρωσης δράσης που είχαν εκδοθεί και για τις 343 περαιωθείσες αναθέσεις για μεγάλα έργα στα τέσσερα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε. Για τους σκοπούς της ανάλυσης αυτής, εξετάσαμε τα διάφορα στάδια κατά τα οποία η πρωτοβουλία μπορεί να εμπλακεί για πρώτη φορά (βλέπε **πλαίσιο 1**).

Πλαίσιο 1 — Διαφορετικά στάδια κατά τα οποία μπορεί να εμπλακεί η JASPERS

1. Στάδιο σχεδιασμού: Προσδιορίζονται και ιεραρχούνται οι ανάγκες.
2. Στάδιο διεξαγωγής προκαταρκτικής μελέτης σκοπιμότητας: Προτείνονται πιθανές λύσεις στις ανάγκες που διαπιστώθηκαν στο προηγούμενο στάδιο.
3. Στάδιο διεξαγωγής μελέτης σκοπιμότητας: Επιλέγεται η λύση που ανταποκρίνεται στις διαπιστωθείσες ανάγκες. Ο δικαιούχος προσδιορίζει μια σειρά επενδυτικών επιλογών για την κάλυψη των αναγκών αυτών, και διερευνά τα βασικά χαρακτηριστικά και το πιθανό κόστος της κάθε επιλογής. Κατά την άποψή μας, αυτό είναι το τελευταίο στάδιο στο οποίο η εμπλοκή της JASPERS μπορεί να έχει σχετικά μεγάλο αντίκτυπο στο έργο.
4. Στάδιο αίτησης: Βάσει της μελέτης σκοπιμότητας, γίνεται η επεξεργασία των λεπτομερειών του έργου. Ο δικαιούχος καταρτίζει πλήρη αίτηση για το έργο και ζητεί από τη JASPERS να την αξιολογήσει ή να την αναθεωρήσει πριν την υποβάλει στη διαχειριστική αρχή ή την Επιτροπή.
5. Στάδιο υλοποίησης: Περιλαμβάνει την υλοποίηση του φυσικού αντικειμένου του έργου. Συνήθως έπεται της έγκρισης του έργου από τη διαχειριστική αρχή ή από την Επιτροπή.

56. Διαπιστώσαμε ότι η JASPERS συμμετείχε κυρίως στα στάδια της προκαταρκτικής (15 %) και της καθαυτής μελέτης σκοπιμότητας (52 %) των έργων. Κατά τον έλεγχο, οι εθνικές αρχές και οι δικαιούχοι των αναθέσεων JASPERS που υποβάλαμε σε έλεγχο — πλην εκείνων που εξετάσαμε στη Μάλτα — δήλωσαν ότι η JASPERS είχε γενικώς εμπλακεί αρκετά νωρίς κατά τη διαδικασία ανάπτυξης του έργου.

57. Αναλύοντας τις δραστηριότητες της JASPERS, εντοπίσαμε 13 τομείς στους οποίους η πρωτοβουλία προσφέρει την υποστήριξη της³⁰. Εξετάσαμε τα σημειώματα ολοκλήρωσης δράσης και των 343 αναθέσεων μεγάλων έργων που είχαν περαιωθεί στα τέσσερα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε και διαπιστώσαμε ότι η πρωτοβουλία είχε παράσχει συχνότερα τη συνδρομή της στους ακόλουθους πέντε τομείς (κατά φθίνουσα σειρά συχνότητας): μελέτη σκοπιμότητας, συμπλήρωση εντύπου αίτησης για το έργο, ανάλυση κόστους-οφέλους και περιβαλλοντικά ζητήματα και χρηματοδοτικά ζητήματα. Σημειώνουμε ότι, σύμφωνα με το εγχειρίδιο εσωτερικών διαδικασιών της, σε ορισμένους τομείς (όπως οι συμβάσεις) η JASPERS μπορεί να προσφέρει μόνο περιορισμένες συμβουλές. Διαπιστώσαμε επίσης ότι τα κράτη μέλη είχαν θέσει περιορισμούς στις δυνατότητες δράσης της στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων: η Μάλτα, παραδείγματος χάριν, διαθέτει ειδικό φορέα για τις κρατικές ενισχύσεις και, ως εκ τούτου, στη συγκεκριμένη χώρα η πρωτοβουλία δεν είχε ποτέ αναμιχθεί στην πράξη στον τομέα αυτό.

58. Από το δείγμα των 20 μεγάλων έργων που εξετάσαμε (βλέπε [παράρτημα II](#)), οι τομείς στους οποίους η πρωτοβουλία παρείχε συχνότερα την υποστήριξη της ήταν η εξέταση των αιτήσεων, ο προκαταρκτικός έλεγχος των συνολικών προτάσεων και οι μελέτες σκοπιμότητας, οι αναλύσεις κόστους-οφέλους και τα περιβαλλοντικά ζητήματα. Διαπιστώσαμε ότι η υποστήριξη που παρείχε η JASPERS ήταν συνήθως ολοκληρωμένη και συνέβαλλε στην ποιότητα των εγγράφων του έργου. Το γεγονός αυτό απηχούσε την πολιτική της JASPERS για παροχή συνδρομής σε διάφορους τομείς, ανεξαρτήτως της χρονικής στιγμής της εμπλοκής της. Η παρατήρηση αυτή επιβεβαιώθηκε από τους δικαιούχους των αναθέσεων, καθώς και από το ΑΟΕ της Κροατίας και της Πολωνίας κατά τους συντονισμένους ελέγχους. Επιπλέον, παρατηρήσαμε ότι το μεγαλύτερο μέρος των δικαιούχων των αναθέσεων που ελέγξαμε είχε καταφύγει στην υποστήριξη από εξωτερικές

³⁰ Στους 13 τομείς στους οποίους παρέχεται υποστήριξη περιλαμβάνονται η ανάλυση κόστους-οφέλους, ο ανταγωνισμός και οι κρατικές ενισχύσεις, η σύναψη δημόσιων συμβάσεων, η εκτίμηση του κόστους του έργου, η ανάλυση κινδύνου και ευαισθησίας, η υλοποίηση και η διάρθρωση των έργων, η μελέτη σκοπιμότητας, τα περιβαλλοντικά και χρηματοδοτικά ζητήματα και το έντυπο αίτησης του έργου.

εταιρείες συμβούλων, συμπεριλαμβανομένων των τομέων στους οποίους η JASPERS παρείχε συχνά συμβουλευτικές υπηρεσίες.

59. Γενικώς, διαπιστώσαμε ότι οι αναθέσεις που περιλαμβάνονταν στο δείγμα ελέγχου των 20 μεγάλων έργων (βλέπε παράρτημα II) έτειναν να διαρκούν περισσότερο όταν η JASPERS είχε εμπλακεί ήδη σε πρώιμο στάδιο του έργου, με εξαίρεση τον τομέα των οδικών έργων, όπου οι αναθέσεις κατά τις οποίες η JASPERS είχε εμπλακεί αργότερα, κατά το στάδιο της αίτησης του έργου (κατά μέσο όρο 1 688 ημέρες), διαρκούσαν περισσότερο από ό,τι οι αναθέσεις κατά τις οποίες η εμπλοκή της είχε αρχίσει νωρίτερα, κατά το στάδιο μελέτης σκοπιμότητας (834 ημέρες).

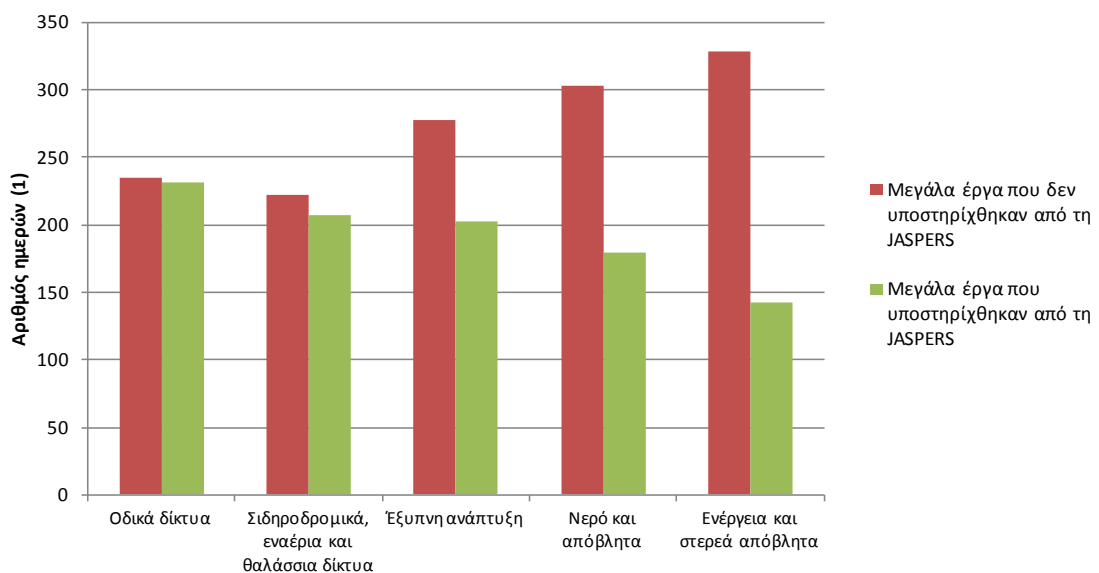
60. Είναι αναμενόμενο ότι οι αναθέσεις θα διαρκούν περισσότερο όταν η JASPERS εμπλέκεται σε πρώιμο στάδιο. Ωστόσο, κανονικά αυτό θα έπρεπε να οδηγεί στη μείωση του χρόνου που απαιτείται για την έγκριση του έργου από την Επιτροπή. Για τα έργα του δείγματός μας διαπιστώσαμε ότι, όταν η πρωτοβουλία εμπλεκόταν στο στάδιο της αίτησης, για την έγκριση του έργου από την Επιτροπή απαιτούνταν 207 ημέρες, ενώ όταν η εμπλοκή της άρχιζε νωρίτερα, στο στάδιο της μελέτης σκοπιμότητας, ο χρόνος που απαιτούνταν για την έγκριση ήταν 205 ημέρες (στην πράξη, καμία μείωση του χρόνου έγκρισης). Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η JASPERS είχε εμπλακεί ήδη από το στάδιο της προκαταρκτικής μελέτης σκοπιμότητας, ο χρόνος έγκρισης ήταν λιγότερος, ήτοι 183 ημέρες.

61. Από τα τέσσερα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε η Μάλτα ήταν η χώρα για την οποία η Επιτροπή είχε λάβει τις ταχύτερες αποφάσεις για τα μεγάλα έργα που είχαν υποστηριχθεί από τη JASPERS (κατά μέσο όρο 126 ημέρες). Όλα τα μεγάλα έργα που ελέγξαμε στη Μάλτα είχαν λάβει υποστήριξη από τη JASPERS και, σε αντίθεση με τα άλλα τρία κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε, ορισμένα εξ αυτών είχαν ανεπίσημα εξεταστεί από την Επιτροπή πριν από την επίσημη υποβολή των αιτήσεων. Από τα μεγάλα έργα του δείγματός μας που είχαν υποστηριχθεί από την πρωτοβουλία, η διαδικασία λήψης απόφασης από την Επιτροπή με τη μεγαλύτερη διάρκεια διαπιστώθηκε στην περίπτωση της Κροατίας (281 ημέρες).

62. Βάσει των πληροφοριών που περιέχονται στις βάσεις δεδομένων της Επιτροπής και της JASPERS για όλα τα μεγάλα έργα που εγκρίθηκαν κατά την περίοδο προγραμματισμού

2007-2013, αξιολογήσαμε κατά πόσον τα μεγάλα έργα που είχαν λάβει υποστήριξη από την πρωτοβουλία εγκρίθηκαν ταχύτερα από την Επιτροπή. Διαπιστώσαμε ότι, κατά μέσο όρο, οι αποφάσεις σχετικά με τα μεγάλα έργα που είχαν υποστηριχθεί από τη JASPERS είχαν εκδοθεί κατά 22 % ταχύτερα από ό,τι οι αποφάσεις σχετικά με έργα που δεν είχαν λάβει τέτοια υποστήριξη³¹. Η παρατήρηση αυτή επιβεβαιώθηκε από το ΑΟΕ της Πολωνίας και της Κροατίας κατά τον συντονισμένο έλεγχο. Το φαινόμενο αυτό ήταν ιδιαίτερα αισθητό στον τομέα της ενέργειας και των στερεών αποβλήτων (βλέπε **γράφημα 4**).

Γράφημα 4 — Χρόνος που απαιτούνταν για τη έγκριση των μεγάλων έργων από την Επιτροπή κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 (ανά τομέα)



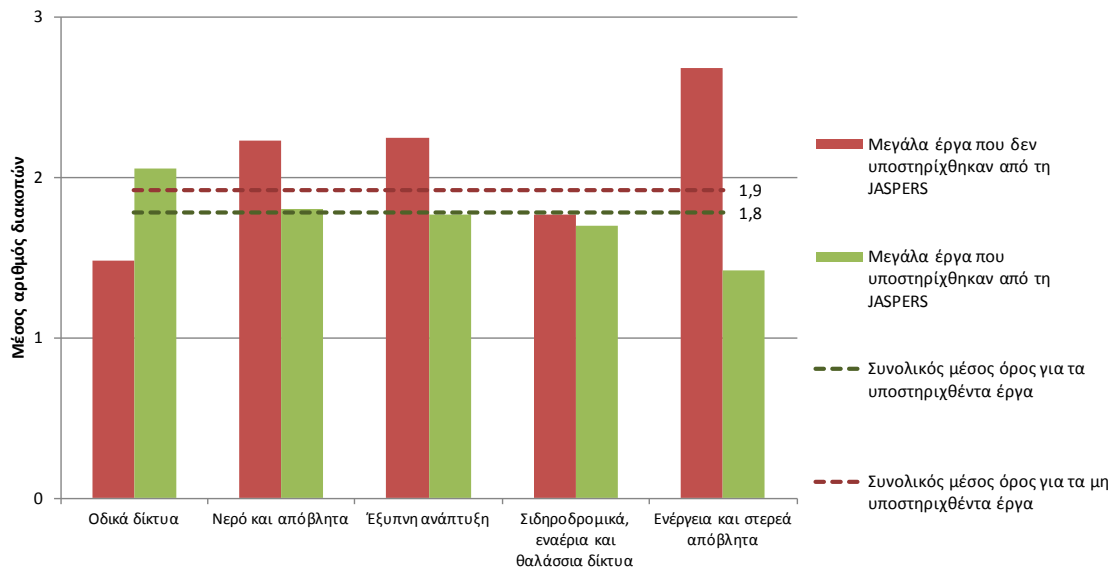
¹ Διαδραμών χρόνος σε ημέρες, μη συνυπολογιζομένων των ημερών διακοπής.
Πηγή: Ανάλυση από το ΕΕΣ της βάσης δεδομένων SFC της Επιτροπής (ως είχε στις 6 Απριλίου 2017).

63. Θα αναμέναμε η υποστήριξη που παρέχει η πρωτοβουλία να συμβάλλει στην ποιότητα των αιτήσεων έργων, περιορίζοντας κατ' αυτό τον τρόπο την ανάγκη διακοπής τους από την

³¹ Τα μεγάλα έργα που υποστηρίζονταν από τη JASPERS χρειάζονταν κατά μέσο όρο 198 ημέρες (μη συνυπολογιζομένων των διακοπών), ενώ τα μη υποστηριζόμενα μεγάλα έργα χρειάζονταν 255 ημέρες.

Επιτροπή για όσο χρόνο διαρκεί η διαδικασία έγκρισης. Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, αυτό συνέβαινε πράγματι σε όλους τους τομείς εκτός αυτού των οδικών έργων, όπου η κατάσταση ήταν τόσο αρνητική που αύξησε σε παρόμοια επίπεδα τον μέσο αριθμό διακοπών για τα υποστηριζόμενα και για τα μη υποστηριζόμενα έργα σε όλους τους τομείς. Για περισσότερες λεπτομέρειες βλέπε γράφημα 5.

Γράφημα 5 — Μέσος αριθμός διακοπών κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013



Πηγή: Ανάλυση από το ΕΕΣ της βάσης δεδομένων SFC της Επιτροπής (ως είχε στις 6 Απριλίου 2017).

64. Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, παρά το γεγονός ότι η διαδικασία έγκρισης των υποστηριζόμενων έργων ήταν γενικώς ταχύτερη από ό,τι για τα μη υποστηριζόμενα, η Επιτροπή κατόρθωσε να εγκρίνει μόνο το 15 % περίπου (76 επί 513) των υποστηριζόμενων και το 7 % (31 επί 463) των μη υποστηριζόμενων μεγάλων έργων εντός της προθεσμίας των 90 ημερών από την παραλαβή της σχετικής αίτησης³². Για τα

³² Όσον αφορά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, βλέπε το άρθρο 41, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου. Όσον αφορά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, βλέπε το άρθρο 102, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

υποστηριζόμενα μεγάλα έργα, η Επιτροπή υπερέβαινε κατά 198 ημέρες κατά μέσο όρο την προθεσμία των 90 ημερών. Λαμβάνοντας υπόψη τις διακοπές, η Επιτροπή εξέδιδε την απόφασή της, κατά μέσο όρο, σχεδόν ένα χρόνο (342 ημέρες) από την υποβολή της αίτησης για μεγάλο έργο.

65. Ένα άλλο όφελος που αναμενόταν να προκύψει από τη χρήση των σημειωμάτων ολοκλήρωσης δράσης ήταν ότι αυτά θα συνέβαλαν στον εξορθολογισμό της διαδικασίας της αίτησης: εάν η JASPERS δεν έθετε κανένα σημαντικό ζήτημα στο σημείωμά της, η Επιτροπή θα μπορούσε να το χρησιμοποιήσει στο πλαίσιο μιας συντομότερης, ταχείας διαδικασίας έγκρισης. Συνολικά, τα σημειώματα χρησιμοποιήθηκαν μόνο για το 29 % των μεγάλων έργων που είχαν υποστηριχθεί από τη JASPERS κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 (βλέπε **πλαίσιο 2**).

Πλαίσιο 2 — Εξορθολογισμός της διαδικασίας έγκρισης των αιτήσεων για μεγάλα έργα μέσω της ταχείας διαδικασίας

Αναλύσαμε ποια ήταν η επίδραση της ταχείας διαδικασίας με τη χρήση σημειωμάτων ολοκλήρωσης δράσης στον χρόνο που χρειαζόταν η Επιτροπή, προκειμένου να καταλήξει σε απόφαση σχετικά με τα μεγάλα έργα που είχαν υποστηριχθεί από τη JASPERS. Διαπιστώσαμε ότι, κατά μέσο όρο, οι αποφάσεις που είχαν ληφθεί με την ταχεία διαδικασία ήταν κατά περίπου 35 % συντομότερες από εκείνες που δεν είχαν ληφθεί με τη διαδικασία αυτή.

66. Όσον αφορά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, έως το τέλος του 2016, η Επιτροπή είχε εκδώσει 17 αποφάσεις για νέα μεγάλα έργα για τα οποία απαιτούνταν αξιολόγηση μετά την υποβολή (βλέπε **σημείο 53**), με μέσο χρόνο έγκρισης 111 ημέρες³³. Πρόκειται για σημαντική βελτίωση σε σύγκριση με την κατάσταση που επικρατούσε κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013.

³³ Μη συνυπολογιζομένων των διακοπών.

Γενικώς, η JASPERS επηρέασε την ποιότητα των μεγάλων έργων που ελέγξαμε

67. Αναλύσαμε τον αντίκτυπο των συμβουλευτικών υπηρεσιών της πρωτοβουλίας JASPERS στην ποιότητα των μεγάλων έργων. Για τον σκοπό αυτό αξιολογήσαμε την επίδραση των συμβουλευτικών υπηρεσιών της πρωτοβουλίας στο προβλεπόμενο πεδίο εφαρμογής ή τις προβλεπόμενες εκροές των μεγάλων έργων, στα αποτελέσματα ή στον αντίκτυπό τους, στο κόστος τους και στις ημερομηνίες περαίωσής τους. Για περισσότερα από τα μισά από τα μεγάλα έργα που ελέγξαμε η JASPERS είχε αποδεχθεί τα αιτήματα των κρατών μελών για εμπλοκή της κατά το στάδιο της αίτησης, προκειμένου να εξετάσει την τεκμηρίωση της αίτησης του έργου (βλέπε [σημείο 55](#)). Ο [πίνακας 3](#) περιλαμβάνει ποσοτικοποιημένα συμπεράσματα για όλα τα μεγάλα έργα που ελέγξαμε.

Πίνακας 3 — Αντίκτυπος των συμβουλευτικών υπηρεσιών της JASPERS σε ορισμένες παραμέτρους που σχετίζονται με την ποιότητα των μεγάλων έργων που ελέγξαμε

Εξετασθείσα πτυχή		Αντίκτυπος κατά τον προγραμματισμό			
		ασήμαντος αντίκτυπος		σημαντικός αντίκτυπος	δείγμα έργων ¹
		κανένας αντίκτυπος	περιορισμένος αντίκτυπος		
1	Αντικείμενο/εκροές του έργου	58%	26%	16%	19
2	Κόστος του έργου	35%	45%	20%	20
3	Βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων / του αντικτύπου	63%	32%	5%	19
4	Χρονοδιάγραμμα υλοποίησης του έργου	95%	5%	-	19

¹ Αριθμός μεγάλων έργων (από σύνολο 20) που κατά τον χρόνο του ελέγχου μας βρίσκονταν σε αρκετά προχωρημένο στάδιο ώστε να μπορούμε να εξαγάγουμε συμπέρασμα.

Υπόμνημα:

Κανένας αντίκτυπος – κανένα στοιχείο που να αποδεικνύει μεταβολές απορρέουσες από τον αντίκτυπο της JASPERS στις παραμέτρους που αναλύσαμε.

Περιορισμένος αντίκτυπος – στοιχεία που αποδεικνύουν ήσσονες μεταβολές απορρέουσες από τον αντίκτυπο της JASPERS στις παραμέτρους που αναλύσαμε.

Σημαντικός αντίκτυπος – σαφή στοιχεία που αποδεικνύουν ουσιώδεις (απτές) μεταβολές απορρέουσες από τον αντίκτυπο της JASPERS στις παραμέτρους που αναλύσαμε.

Πηγή: Ανάλυση του ΕΕΣ, βάσει εξέτασης του δείγματος των μεμονωμένων αναθέσεων μεγάλων έργων που επιλέξαμε.

68. Συνολικά, στις περισσότερες περιπτώσεις, η JASPERS είχε αντίκτυπο σε τουλάχιστον μία από τις τέσσερις παραμέτρους που σχετίζονταν με την ποιότητα των μεγάλων έργων που ελέγξαμε. Όσον αφορά το προβλεπόμενο πεδίο εφαρμογής ή τις προβλεπόμενες εκροές των έργων αυτών, διαπιστώσαμε ότι η JASPERS είχε ως επί το πλείστον ελάχιστο ή και καθόλου αντίκτυπο. Ωστόσο, εντοπίσαμε επίσης παραδείγματα όπου ο αντίκτυπός της ήταν σημαντικός. Διαπιστώσαμε επίσης ότι η συνδρομή από την πρωτοβουλία επέδρασε στο προβλεπόμενο κόστος των δύο τρίτων σχεδόν των μεγάλων έργων που ελέγξαμε. Επισημάναμε, ως επί το πλείστον, ότι η πρωτοβουλία JASPERS είχε ελάχιστη ή και καμία επίδραση στα επιδιωκόμενα αποτελέσματα ή τον αντίκτυπο των μεγάλων έργων που ελέγξαμε. Ορισμένα σχετικά παραδείγματα παρατίθενται στο **πλαίσιο 3**.

Πλαίσιο 3 — Παραδείγματα σημαντικού και περιορισμένου αντίκτυπου της JASPERS στο προβλεπόμενο πεδίο εφαρμογής, στις εκροές, στο κόστος ή στα αποτελέσματα δύο μεγάλων έργων στη Μάλτα και την Πολωνία

Στο πλαίσιο έργου του ΤΣ στη Μάλτα για την κατασκευή εθνικών υποδομών διαχείρισης καταιγίδων, διαπιστώσαμε ότι η υποστήριξη της JASPERS είχε ως αποτέλεσμα τη σημαντική αναθεώρηση του σχεδιασμού και του πεδίου εφαρμογής του έργου, με συνέπεια τη μείωση της επαναχρησιμοποίησης των όμβριων υδάτων, η οποία δύσκολα δικαιολογούνταν από οικονομική άποψη. Αντιθέτως, η JASPERS συνέστησε στους υπευθύνους σχεδιασμού του έργου να επικεντρωθούν στις υποδομές αντιμετώπισης των πλημμυρών στις πλέον επισφαλείς περιοχές. Αυτό οδήγησε σε αύξηση κατά περίπου 11 % της προβλεπόμενης τιμής-στόχου για τις εκροές του έργου (αύξηση της χωρητικότητας της λεκάνης απορροής των υδάτων από πλημμύρες). Κατά συνέπεια, η τιμή-στόχος για το αποτέλεσμα του έργου, ήτοι ο αριθμός των κατοίκων που προστατεύονται από τις πλημμύρες, αυξήθηκε κατά περίπου 226 %. Η σημαντική αναθεώρηση του σχεδιασμού και του πεδίου εφαρμογής του έργου είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση του προβλεπόμενου κόστους του σε 62,5 εκατομμύρια ευρώ. Το αρχικώς προβλεπόμενο κόστος που είχαν αναφέρει οι αρχές της Μάλτας ανερχόταν σε 70 εκατομμύρια ευρώ.

Στο πλαίσιο έργου του ΤΣ στην Πολωνία για την κατασκευή μονάδας επεξεργασίας λυμάτων, διαπιστώσαμε ότι η υποστήριξη που παρείχε η JASPERS είχε περιορισμένο αντίκτυπο, με αποτέλεσμα την επέκταση του προβλεπόμενου πεδίου εφαρμογής του έργου, ώστε να περιλάβει εργασίες εκσυγχρονισμού για τη βελτίωση της ποιότητας του πόσιμου νερού. Η επέκταση αυτή αύξησε τις προβλεπόμενες εκροές και τα αποτελέσματα του έργου. Επιπλέον, η πρωτοβουλία είχε

περιορισμένο αντίκτυπο στο προβλεπόμενο κόστος του. Οι συμβουλές που παρείχε η JASPERS οδήγησαν σε αύξηση της χρηματοδότησης της ΕΕ κατά 7,5 %. Η JASPERS παρείχε επίσης συμβουλές για τη βελτιστοποίηση της επίβλεψης των κατασκευαστικών εργασιών του έργου.

69. Στις περισσότερες περιπτώσεις διαπιστώσαμε ότι η πρωτοβουλία JASPERS δεν είχε κανέναν αντίκτυπο στο προβλεπόμενο χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των μεγάλων έργων που ελέγξαμε.

70. Αναλύσαμε επίσης σε ποιο βαθμό επιτεύχθηκαν τελικά οι προβλεπόμενες παράμετροι ποιότητας του έργου. Για τα μεγάλα έργα που βρίσκονταν σε αρκετά προχωρημένο στάδιο ώστε να μπορούμε να εξαγάγουμε συμπεράσματα, διαπιστώσαμε ότι οι τιμές-στόχος για τους περισσότερους δείκτες εκροής είχαν επιτευχθεί είτε πλήρως είτε μερικώς. Μόνο το 40 % των έργων είχαν επιτύχει πλήρως τα αποτελέσματά τους. Σε περισσότερα από τα μισά είχαν σημειωθεί υπερβάσεις κόστους. Όλα τα μεγάλα έργα που ελέγξαμε είχαν σημειώσει μέση καθυστέρηση 22 μηνών σε σύγκριση με την αρχική ημερομηνία περάτωσης που καθοριζόταν στη συμφωνία επιχορήγησης. Λεπτομερή στοιχεία παρουσιάζονται στον **πίνακα 4**. Δεν εντοπίσαμε στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι αυτές οι καθυστερήσεις ή οι υπερβάσεις κόστους συνδέονταν με τη συμμετοχή της JASPERS.

Πίνακας 4 — Επίτευξη των τιμών-στόχου των δεικτών των έργων που αφορούσαν τις παραμέτρους ποιότητας

Εξετασθείσα πτυχή		Επιτεύχθηκαν οι τιμές-στόχος για τους δείκτες του έργου;			
		όχι	εν μέρει	πλήρως	δείγμα έργων ¹
1	Αντικείμενο/εκροές του έργου	-	20%	80%	10
2	Κόστος του έργου	54%	-	46%	11
3	Βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων / του αντικτύπου	20%	40%	40%	5
4	Χρονοδιάγραμμα υλοποίησης του έργου	100%	-	-	19

¹ Ο αριθμός μεγάλων έργων (από σύνολο 20) που κατά τον χρόνο του ελέγχου μας βρίσκονταν σε αρκετά προχωρημένο στάδιο ώστε να μπορούμε να εξαγάγουμε συμπέρασμα.

Πηγή: Ανάλυση του ΕΕΣ, βάσει εξέτασης του δείγματος των μεμονωμένων αναθέσεων μεγάλων έργων που επιλέξαμε.

71. Πέραν του δείγματος των μεγάλων έργων που υποβάλαμε σε έλεγχο, εξετάσαμε ενδελεχώς τρεις μεμονωμένες αναθέσεις που σχετίζονταν με τρία μη μεγάλα έργα. Σε καμία περίπτωση δεν διαπιστώσαμε κάποια σημαντική επίδραση της JASPERS στο πεδίο εφαρμογής των έργων, στις εκροές, στα αποτελέσματα, στον αντίκτυπο, στο κόστος ή στις προθεσμίες περάτωσης, πλην ενός έργου στην Κροατία. Στην περίπτωση αυτή, η υποστήριξη που παρείχε η JASPERS συνέβαλε στην αποδοτική χρήση του νέου εξοπλισμού (και, κατά συνέπεια, στην προβλεπόμενη απόδοση του έργου).

72. Και για τις τρεις αναθέσεις, οι δικαιούχοι και οι εθνικές αρχές ακολούθησαν κατά κανόνα τις συμβουλές της JASPERS. Παρατηρήσαμε, ωστόσο, ότι δεν υπήρχαν κατάλληλες ρυθμίσεις, ώστε οι δικαιούχοι, οι εθνικές αρχές, η JASPERS και η Επιτροπή να μπορούν να ανταλλάσσουν πληροφορίες σχετικά με τον βέλτιστο τρόπο χρησιμοποίησης των συμβουλών που παρείχε η πρωτοβουλία για τα μη μεγάλα έργα. Και στα τρία έργα που αναλύσαμε, στην αίτηση έργου που είχε υποβληθεί στην αρμόδια εθνική αρχή δεν επισυναπτόταν σημείωμα ολοκλήρωσης δράσης, μολονότι αυτό είχε καταρτιστεί από την πρωτοβουλία.

73. Τέλος, αξιολογήσαμε κατά πόσον τα μεγάλα έργα που είχαν λάβει υποστήριξη από τη JASPERS ενείχαν μικρότερο κίνδυνο εμφάνισης σφάλματος σε σύγκριση με αυτά που δεν είχαν υποστηριχθεί από την πρωτοβουλία. Για τον σκοπό αυτό, επιστρέψαμε στα αποτελέσματα του ελέγχου συμμόρφωσης που είχαμε διενεργήσει το 2014 και το 2015. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, είχαμε προβεί ελέγχους συμμόρφωσης για 68 μεγάλα έργα σε όλα τα κράτη μέλη, εκ των οποίων τα 34 είχαν λάβει συνδρομή από το JASPERS και τα υπόλοιπα 34 όχι. Συνολικά, τα υποστηριχθέντα από την πρωτοβουλία έργα εμφάνιζαν λιγότερο συχνά σφάλματα σε σύγκριση με τα μη υποστηριχθέντα (σφάλματα περιείχε το 44 % των υποστηριχθέντων και το 56 % των μη υποστηριχθέντων έργων).

74. Κατά τον χρόνο του ελέγχου συμμόρφωσης, 12 από τα εν λόγω 20 μεγάλα έργα βρίσκονταν σε αρκετά προχωρημένο στάδιο, ώστε να μπορούμε να αναλύσουμε κατά πόσον οι τιμές-στόχος για τους δείκτες εκροών και αποτελεσμάτων είχαν όντως επιτευχθεί. Διαπιστώσαμε ότι είχε επιτευχθεί το 50 % των τιμών-στόχου για τους δείκτες των

υποστηριζόμενων από την πρωτοβουλία έργων, αλλά μόνο το 25 % των τιμών-στόχου για τους δείκτες των μη υποστηριζόμενων έργων.

Η JASPERS δεν μπορούσε να επηρεάσει την απορρόφηση των κονδυλίων της ΕΕ στο πλαίσιο των ελεγχθέντων έργων

75. Αναμέναμε ότι ιδίως επιταχύνοντας την απόφαση της Επιτροπής, η JASPERS θα είχε οδηγήσει σε αύξηση της απορρόφησης. Κατά τον χρόνο του ελέγχου μας, 19 εκ των 20 μεγάλων έργων που υποβάλαμε σε έλεγχο βρίσκονταν σε αρκετά προχωρημένο στάδιο, ώστε να μπορούμε να αναλύσουμε κατά πόσον η πρωτοβουλία είχε σημαντική επίδραση στην απορρόφηση των κονδυλίων της ΕΕ. Ωστόσο, στις περιπτώσεις που ελέγξαμε δεν εντοπίσαμε στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι η JASPERS είχε ένα τέτοιο αποτέλεσμα.

76. Αυτό οφειλόταν κυρίως στις καθυστερήσεις που σημειώθηκαν σε επίπεδο έργου (για τα μεγάλα έργα που ελέγξαμε η μέση καθυστέρηση ήταν 22 μήνες). Περισσότερα από το ένα τρίτο των έργων είχαν εν μέρει μεταφερθεί στην επόμενη περίοδο προγραμματισμού (βλέπε σημείο 41).

77. Ένας περαιτέρω λόγος για την απουσία αντικτύπου στην απορρόφηση των κονδυλίων ήταν ο πλαίσιο που ίσχυε για τις δηλώσεις δαπανών των μεγάλων έργων. Οι δαπάνες που είναι επιλέξιμες για επιστροφή από κονδύλια της ΕΕ δηλώνονται («πιστοποιούνται») στην Επιτροπή, η οποία στη συνέχεια τις αποδίδει στο κράτος μέλος. Από την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013 και έως το 2009, τα κράτη μέλη μπορούσαν να δηλώνουν δαπάνες για μεγάλα έργα μόνο μετά την έγκριση του έργου από την Επιτροπή. Από το 2009³⁴, ωστόσο, η νομοθεσία παρείχε στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να δηλώνουν δαπάνες μετά την έγκριση του έργου σε εθνικό επίπεδο, αλλά πριν η ίδια η Επιτροπή

³⁴ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 284/2009 του Συμβουλίου, της 7ης Απριλίου 2009, σχετικά με την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής σχετικά με συγκεκριμένες διατάξεις που αφορούν τη δημοσιονομική διαχείριση (ΕΕ L 94 της 8.4.2009, σ. 10).

εκδώσει σχετική απόφαση. Στο πλαίσιο αυτό, η υποστήριξη της JASPERS δεν έχει καμία επίδραση στην απορρόφηση, δεδομένου ότι τα χρήματα δαπανώνται ανεξάρτητα από την συνδρομή της πρωτοβουλίας στα εκάστοτε έργα, εκτός εάν η Επιτροπή απορρίψει την αίτηση για συγκεκριμένο μεγάλο έργο.

78. Πολλά μεγάλα έργα που ελέγξαμε είχαν επωφεληθεί από αυτή τη ρύθμιση: για το 53 % των ελεγχθέντων έργων, οι επιλέξιμες δαπάνες είχαν υποβληθεί στην Επιτροπή πριν από την έκδοση της σχετικής απόφασής της. Στις περιπτώσεις αυτές, το διάστημα που μεσολαβούσε κατά μέσο όρο από την πρώτη δήλωση δαπανών έως την απόφαση της Επιτροπής ήταν 23 μήνες.

Ο αντίκτυπος της JASPERS στις διοικητικές ικανότητες των κρατών μελών δεν μείωσε την εξάρτησή τους από την υποστήριξη που παρέχει η πρωτοβουλία

79. Επιδιώξαμε να εξακριβώσουμε αν η πρωτοβουλία JASPERS είχε επιτύχει έναν άλλο από τους στόχους της, αυτόν της αύξησης των διοικητικών ικανοτήτων των κρατών μελών να καταρτίζουν, να εγκρίνουν και να υλοποιούν έργα. Εάν ο στόχος αυτός είχε επιτευχθεί, τα κράτη μέλη θα έπρεπε να ήταν σε θέση να αξιοποιήσουν την αποκτηθείσα πείρα τους σε επόμενα έργα και προγραμματισμό, μειώνοντας κατ' αυτό τον τρόπο την εξάρτησή τους από την τεχνική βοήθεια που παρέχει η Επιτροπή (συμπεριλαμβανομένης της JASPERS).

Από το 2012, η JASPERS εστίαζε περισσότερο στην ανάπτυξη των διοικητικών ικανοτήτων των κρατών μελών

80. Βάσει του εγγράφου βασικών εννοιών που εκπόνησε η Επιτροπή το 2005, η JASPERS προβλεπόταν να αξιολογηθεί μετά την παρέλευση διετίας. Από αυτό γίνεται αντιληπτό ότι η Επιτροπή θεωρούσε την πρωτοβουλία ως ένα μεταβατικό εργαλείο που θα συνέβαλλε στην ανάπτυξη των διοικητικών ικανοτήτων των κρατών μελών να διαχειρίζονται πόρους της ΕΕ, καθώς και να καταρτίζουν και να υλοποιούν έργα σύμφωνα με τις απαιτήσεις της. Το εν λόγω έγγραφο προέβλεπε επίσης ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, η JASPERS θα πρότεινε στα κράτη μέλη τρόπους ενίσχυσης των διοικητικών ικανοτήτων τους, παραδείγματος χάριν με τη συγκρότηση μονάδων διαχείρισης της υλοποίησης των έργων. Μέχρι το 2012, δεν

υπήρχαν άλλα έγγραφα που να προσδιορίζουν αναλυτικότερα ποια αναμενόταν να είναι αυτή η δράση της JASPERS που θα συνέβαλλε στην ανάπτυξη των διοικητικών ικανοτήτων των κρατών μελών.

81. Μόνον αφού η Επιτροπή δημοσίευσε την έκθεση αξιολόγησης το 2012, η πρωτοβουλία δημιούργησε μια πλατφόρμα δικτύωσης, η οποία θα συμπλήρωνε τις συμβουλευτικές υπηρεσίες της και θα ενίσχυε την υποστήριξη που παρεχόταν στα κράτη μέλη για τη βελτίωση των διοικητικών ικανοτήτων τους. Αυτό επρόκειτο να επιτευχθεί μέσω της ανταλλαγής γνώσεων και της εκτέλεσης στοχοθετημένων δραστηριοτήτων ανάπτυξης ικανοτήτων, καθώς και μέσω της διευκόλυνσης της διάδοσης ορθών πρακτικών και της ανταλλαγής εμπειριών μεταξύ των κρατών μελών.

82. Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η Επιτροπή και η ΕΤΕπ αποφάσισαν τη διεύρυνση και βελτίωση των δραστηριοτήτων ανάπτυξης ικανοτήτων της πλατφόρμας δικτύωσης JASPERS. Κατά συνέπεια, το 2014 η JASPERS συγκρότησε κέντρο δικτύωσης και ικανοτήτων, ένα τμήμα με πρωταρχικό στόχο να συμβάλει στην περαιτέρω αύξηση των δραστηριοτήτων ανάπτυξης ικανοτήτων των εθνικών αρχών και των δικαιούχων των έργων.

Τα κράτη μέλη εξακολουθούν να επιθυμούν την υποστήριξη των διοικητικών ικανοτήτων τους από τη JASPERS

83. Για όλες τις μεμονωμένες αναθέσεις στο πλαίσιο έργων που υποβάλαμε σε έλεγχο, τόσο οι εθνικές αρχές όσο και οι δικαιούχοι δήλωσαν ότι η πρωτοβουλία JASPERS είχε θετικό αντίκτυπο στις διοικητικές ικανότητές τους, μολονότι ορισμένοι εξ αυτών ανέφεραν ότι εξακολουθούν να εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την υποστήριξή της. Η παρατήρηση αυτή επιβεβαιώθηκε από το ΑΟΕ της Πολωνίας και της Κροατίας κατά τον συντονισμένο έλεγχο. Πάντως, οι εθνικές αρχές και οι δικαιούχοι δεν ήταν σε θέση να μας παράσχουν στοιχεία που να αποδεικνύουν πράγματι τον αντίκτυπο αυτό.

84. Ελέγξαμε επίσης εννέα οριζόντιες αναθέσεις με στρατηγικό δυναμικό που είχαν ζητηθεί μεταξύ 2008 και 2014. Ήμαστε σε θέση να επιβεβαιώσουμε ότι το 33 % αυτών (3 από τις 9 αναθέσεις) είχαν πράγματι σημαντικό στρατηγικό αντίκτυπο, και ότι ένα επιπλέον 22 %

είχε λιγότερο εκτεταμένο αντίκτυπο (2 από τις 9 αναθέσεις). Για το υπόλοιπο 45 % (4 από τις 9 αναθέσεις), δεν διαπιστώσαμε κανέναν στρατηγικό αντίκτυπο. Ωστόσο, σε έξι από τις εν λόγω περιπτώσεις δεν καταφέραμε να εντοπίσουμε στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι η JASPERS είχε αντίκτυπο επί των διοικητικών ικανοτήτων. Στις υπόλοιπες τρεις, ο αντίκτυπος της πρωτοβουλίας ήταν περιορισμένος (κυρίως στο επίπεδο των εθνικών αρχών και των δικαιούχων) (βλέπε πλαίσιο 4).

Πλαίσιο 4 – Παράδειγμα περιορισμένου αντικτύπου της πρωτοβουλίας JASPERS στις διοικητικές ικανότητες κράτους μέλους (Μάλτα) λόγω εναλλαγής των υπαλλήλων

Μία από τις στρατηγικές οριζόντιες αναθέσεις που ελέγξαμε στη Μάλτα σκοπό είχε την ενίσχυση της ικανότητας της διαχειριστικής αρχής να αναλύει και να παρακολουθεί ορισμένες πτυχές έργων που απέφεραν έσοδα (π.χ. αναλύσεις κόστους-οφέλους). Παρατηρήσαμε ότι η συνδρομή που παρείχε η JASPERS είχε συμβάλει στην ενίσχυση της μεταφοράς γνώσεων στις εθνικές αρχές, τους δικαιούχους και μια ιδιωτική εταιρεία συμβούλων. Ωστόσο, διαπιστώσαμε επίσης ότι η αυξημένη αυτή ικανότητα δεν διατηρήθηκε κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, διότι όλοι οι υπάλληλοι της διαχειριστικής αρχής που ήταν υπεύθυνοι για την ανάλυση κόστους-οφέλους κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 είχαν μετατεθεί σε άλλους φορείς. Συνεπώς, στο τέλος του 2016, η JASPERS ενέκρινε αίτημα των αρχών της χώρας και κίνησε παρόμοια ανάθεση για τη νέα περίοδο προγραμματισμού, με τίτλο «Ανάπτυξη ικανοτήτων και υποστήριξη για την επικαιροποίηση των καθοδηγητικών εγγράφων που αφορούν τις αναλύσεις κόστους-οφέλους».

85. Τα μέτρα ανάπτυξης ικανοτήτων της JASPERS θα έπρεπε να είχαν ενταχθεί στο πλαίσιο των μέτρων ανάπτυξης ικανοτήτων που εφαρμόζει η Επιτροπή. Ωστόσο, κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, τα σχετικά μέτρα της Επιτροπής είχαν κυρίως τη μορφή ενεργειών για την κάλυψη επείγουσών αναγκών. Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, εντούτοις, παρατηρήσαμε ότι η Επιτροπή είχε υιοθετήσει μια περισσότερο προορατική και συντονισμένη προσέγγιση. Τον Νοέμβριο του 2013, κατάρτισε στρατηγική για την τεχνική βοήθεια και συγκρότησε ειδική μονάδα ανάπτυξης ικανοτήτων. Ωστόσο, στη στρατηγική αυτή για την τεχνική βοήθεια δεν εντοπίσαμε καμία αναφορά σε οποιονδήποτε συντονισμό των ειδικών δραστηριοτήτων ανάπτυξης ικανοτήτων που οργανώνει άμεσα η Επιτροπή με εκείνες που παρέχονται από τη JASPERS.

Σημαντικές αδυναμίες στον σχεδιασμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της JASPERS θέτουν σε κίνδυνο την επιτυχή λειτουργία της

86. Επιδιώξαμε να εξακριβώσουμε κατά πόσον ο προγραμματισμός, η παρακολούθηση και το σύστημα αξιολόγησης της πρωτοβουλίας JASPERS είχαν αναπτυχθεί διεξοδικά και εφαρμόζονταν αναλόγως. Εάν το σύστημα είχε συσταθεί καταλλήλως, η διευθύνουσα επιτροπή της πρωτοβουλίας, και ιδίως η Επιτροπή, θα έπρεπε να διαθέτουν επαρκείς πληροφορίες σχετικά με τις επιδόσεις της JASPERS, προκειμένου αυτή να αναπροσαρμόζει τις δραστηριότητές της και να καθορίζει τον μελλοντικό προσανατολισμό της. Το σύστημα θα έπρεπε να επιτρέπει την παρακολούθηση της έγκαιρης επίτευξης των επιχειρησιακών στόχων της JASPERS και την αξιολόγηση του συνολικού αντικτύπου της. Επίσης, θα έπρεπε να παρέχει τη δυνατότητα εξέτασης της χρηστής χρηματοοικονομικής διαχείρισής της.

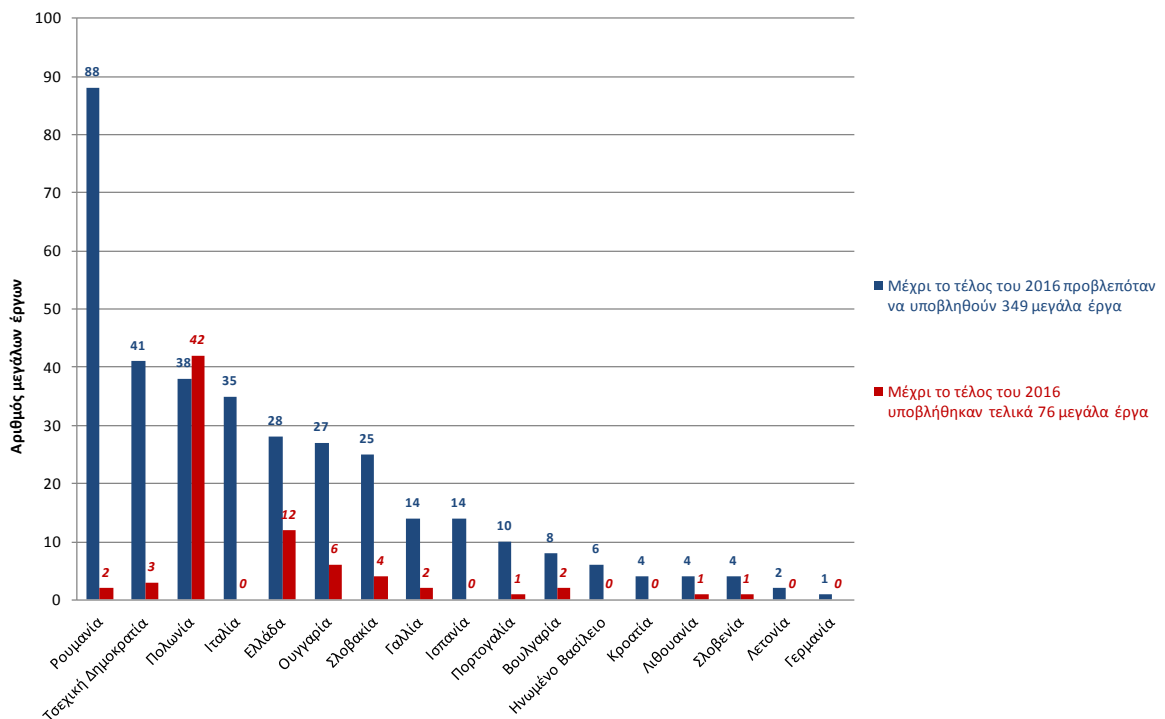
Διαπιστώσαμε σημαντικές αδυναμίες στον προγραμματισμό των δραστηριοτήτων της JASPERS

87. Μεταξύ των περιόδων 2007-2009 και 2014-2016, ο μέσος αριθμός των υπαλλήλων που απασχολούνταν στην πρωτοβουλία JASPERS αυξήθηκε κατά 73 %, προκειμένου αυτή να αντεπεξέλθει στον αναμενόμενο φόρτο εργασίας (για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με το προσωπικό της JASPERS, βλέπε πίνακα 1). Ο συνολικός αριθμός όλων των αναθέσεων JASPERS που είχαν υποβληθεί (και δεν είχαν απορριφθεί, ανασταλεί ή ακυρωθεί) μειώθηκε κατά περίπου 32 % μεταξύ των δύο περιόδων. Κατά την άποψή μας, αυτό οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι οι εκτιμήσεις της Επιτροπής σχετικά με τον αριθμό και το χρονοδιάγραμμα των μεγάλων έργων που θα υποβάλλονταν κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 ήταν υπερβολικά αισιόδοξες (βλέπε επίσης σημείο 52 όσον αφορά την ΑΑΠ).

88. Οι εκτιμήσεις της Επιτροπής αποτελούν βασικό στοιχείο που λαμβάνεται υπόψη για τον προγραμματισμό των αναγκών της JASPERS σε υπαλλήλους. Η Επιτροπή διαμορφώνει τις εκτιμήσεις της σχετικά με τον αναμενόμενο αριθμό των μεγάλων έργων επί τη βάση των στοιχείων που της υποβάλλουν τα κράτη μέλη. Οι πληροφορίες αυτές αναφέρονται τόσο σε νέα όσο και σε καθυστερημένα μεγάλα έργα που αναμένεται να μεταφερθούν από την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού (έργα σταδιακής υλοποίησης). Με εξαίρεση την

Πολωνία, το πλήθος των αιτήσεων που είχαν υποβάλει τα άλλα κράτη μέλη δεν προσέγγιζε καν τον αριθμό που αναφερόταν στις προβλέψεις τους. Στο **γράφημα 6** παρουσιάζεται σχετική ανάλυση ανά κράτος μέλος από το 2014 έως το 2016.

Γράφημα 6 — Επισκόπηση των προβλεπόμενων και των τελικώς υποβληθέντων μεγάλων έργων ανά κράτος μέλος, από το 2014 έως και τα τέλη του 2016

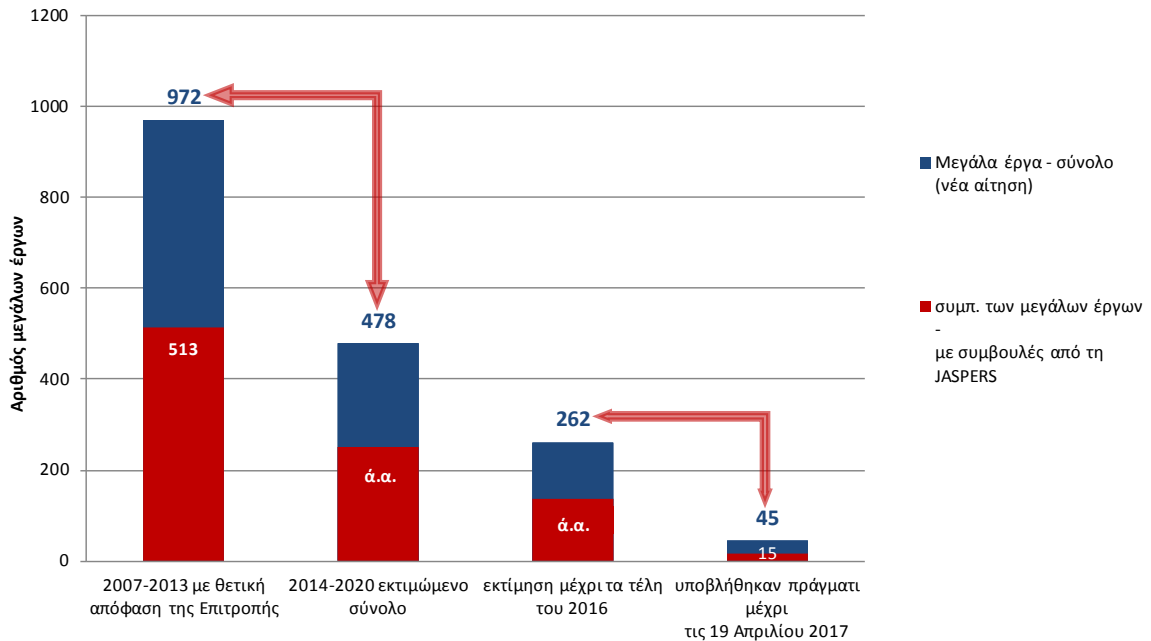


Πηγή: Αριθμητικά στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

89. Τον Ιανουάριο του 2015, η Επιτροπή υπολόγισε ότι κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 θα υποβάλλονταν συνολικά 582 αιτήσεις για μεγάλα έργα, εκ των οποίων 478 για νέα μεγάλα έργα. Από τις 582 (478 νέες) αιτήσεις για μεγάλα έργα, μέχρι το τέλος του 2016 αναμενόταν να έχουν υποβληθεί 349 (262 νέες).³⁵ Εντούτοις, μέχρι τις 19 Απριλίου 2017 είχαν όντως υποβληθεί μόνο 76 (45 νέες). Από τις εν λόγω 45 (νέες) υποβληθείσες αιτήσεις, μόνο το ένα τρίτο έλαβε συμβουλές από τη JASPERS (βλέπε **γράφημα 7**).

³⁵ Για λόγους σύγκρισης, κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, η Επιτροπή εξέδωσε θετικές αποφάσεις σχετικά με 972 μεγάλα έργα.

Γράφημα 7 – Υπεραισιόδοξες προβλέψεις του πλήθους των νέων αιτήσεων για μεγάλα έργα

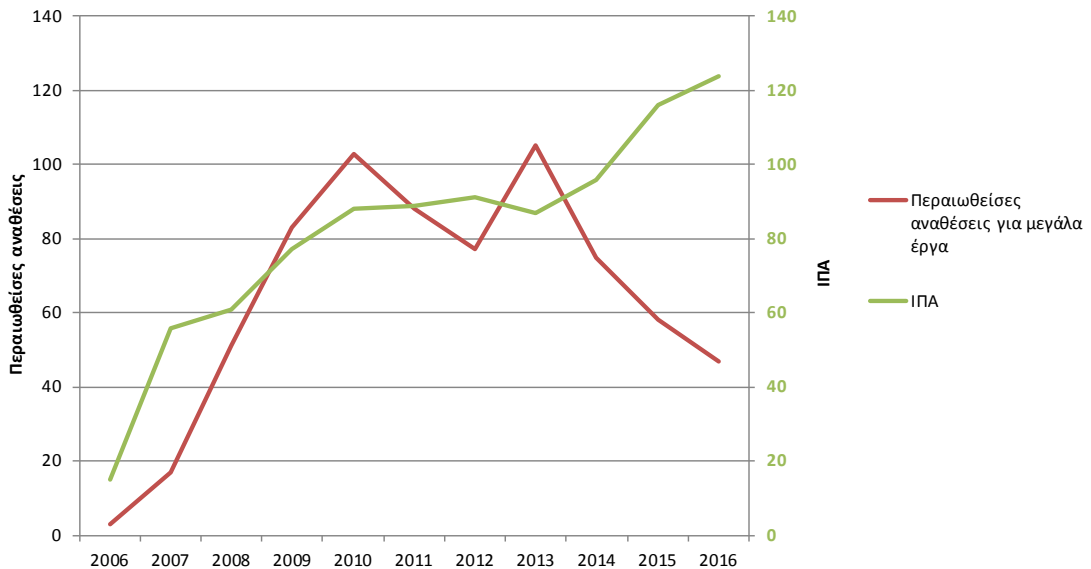


Πηγή: Ανάλυση του ΕΕΣ βάσει στοιχείων που παρείχε η Επιτροπή.

90. Ενώ η Επιτροπή γνώριζε εξ ιδίας πείρας ότι οι προβλέψεις των κρατών μελών ήταν μάλλον αισιόδοξες, παρατηρήσαμε ότι δεν προσαρμόσε αναλόγως τις δικές της προβλέψεις ως προς τον προγραμματισμό του εργατικού δυναμικού που θα χρειαζόταν η JASPERS. Μεταξύ 2006 και 2013, ο συνολικός αριθμός των υπαλλήλων³⁶ ήταν, σε γενικές γραμμές, ανάλογος προς τον αριθμό των περαιωθεισών αναθέσεων παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών. Από το 2014 και εντεύθεν, παρότι το προσωπικό αυξήθηκε περαιτέρω, ο αριθμός των συνολικών ετησίως περαιωνόμενων αναθέσεων για μεγάλα έργα έχει μειωθεί δραστικά (βλέπε γράφημα 8).

³⁶ Εκφρασμένος σε ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης (ΙΠΑ).

Γράφημα 8 — Εξέλιξη του αριθμού των περαιωθεισών αναθέσεων για μεγάλα έργα της JASPERS και των ισοδυνάμων πλήρους απασχόλησης (ΙΠΑ) που διέθετε η JASPERS κατά την περίοδο 2006-2016



Πηγή: Ανάλυση του ΕΕΣ, βάσει στοιχείων από τη βάση δεδομένων JASPERS (ως είχαν τον Δεκέμβριο του 2016).

Διαπιστώσαμε σημαντικές αδυναμίες στην παρακολούθηση των δραστηριοτήτων της πρωτοβουλίας JASPERS

91. Το μνημόνιο συνεννόησης του 2006 περιελάμβανε στόχους για την πρωτοβουλία JASPERS, χωρίς όμως να ορίζει σχετικούς δείκτες και ποσοτικώς προσδιορισμένες τιμές-στόχο. Μόλις τον Οκτώβριο του 2008, η διευθύνουσα επιτροπή της JASPERS ενέκρινε πρόταση που πραγματεύονταν επί της ουσίας τη φύση και τη συχνότητα των δεικτών επιδόσεων και της υποβολής εκθέσεων. Η πρόταση περιελάμβανε 10 δείκτες επιδόσεων και

10 θεματικά στατιστικά στοιχεία³⁷. Ωστόσο στη διευθύνουσα επιτροπή υποβλήθηκαν στοιχεία μόνο σχετικά με 4 δείκτες επιδόσεων (3 εισροής και 1 αποτελέσματος).

92. Στα τέσσερα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε, η παρακολούθηση που διενεργούσαν οι εθνικές αρχές περιοριζόταν στην παρακολούθηση της προόδου των σχεδίων δράσης της JASPERS και των υποστηριζόμενων έργων, αλλά, ακόμη και σε αυτές τις περιπτώσεις, διαπιστώσαμε ότι πολλές αναθέσεις είτε δεν περιλαμβάνονταν στα σχέδια δράσης της πρωτοβουλίας είτε είχαν αναπτυχθεί κατά τρόπον ώστε να μην καθίσταται εφικτή η παρακολούθησή τους (βλέπε πλαίσιο 5). Δεν πραγματοποιήθηκε εκτίμηση του αντικτύπου της JASPERS στη διοικητική ικανότητα.

Πλαίσιο 5 — Αναθέσεις χωρίς συγκεκριμένο αντικείμενο που δεν επέτρεπαν την παρακολούθηση της πρωτοβουλίας JASPERS στην Κροατία

Εντοπίσαμε διάφορες περιπτώσεις κατά τις οποίες η JASPERS δημιούργησε οριζόντιες αναθέσεις χωρίς συγκεκριμένο αντικείμενο, επί παντός επιστητού, χωρίς σαφή ορισμό του πεδίου εφαρμογής και σαφές χρονοδιάγραμμα, που προοριζόνταν να καλύψουν διάφορες ad hoc δραστηριότητες των οποίων όμως το αντικείμενο δεν είχε προκαθοριστεί καταλλήλως. Το ΑΟΕ της Κροατίας ανέφερε τις αρνητικές συνέπειες που είχε η συγκεκριμένη πρακτική στην παρακολούθηση των δραστηριοτήτων της JASPERS σε σχέση με έργα και αποτελέσματα σε εθνικό επίπεδο.

³⁷ Οι 10 δείκτες επιδόσεων υποδιαιρέθηκαν σε 5 βασικούς δείκτες επιδόσεων και σε 5 πρόσθετους δείκτες επιδόσεων. Οι 5 βασικοί δείκτες επιδόσεων ήταν: «αριθμός περαιωθεισών δράσεων JASPERS», «αριθμός υποστηριζόμενων από τη JASPERS αιτήσεων έργων που υποβλήθηκαν στη ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης», «πρόσδος των δράσεων της JASPERS κατά τη διάρκεια του κύκλου ενός έργου», «ανατροφοδότηση από τους δικαιούχους» και «ανατροφοδότηση των υπηρεσιών της ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης». Οι πέντε πρόσθετοι δείκτες επιδόσεων ήταν οι εξής: χρόνος που μεσολαβεί από την έναρξη μέχρι την ολοκλήρωση της ανάθεσης, χρόνος έγκρισης έργων υποστηριζόμενων και μη από τη JASPERS, δράσεις ανά εμπειρογνώμονα, κόστος ανά δράση μέχρι την ολοκλήρωση και ανατροφοδότηση της διαχειριστικής αρχής. Τα 10 θεματικά στατιστικά στοιχεία περιελάμβαναν στατιστικά στοιχεία σχετικά με την αποδοτικότητα της JASPERS, όπως το κόστος των πόρων που χρειάστηκε κάθε χώρα και υποτομέας, ο αριθμός των υποστηριζόμενων από τη JASPERS δράσεων και ο χρόνος από την ολοκλήρωση μιας δράσης JASPERS έως την υποβολή της αίτησης επιχορήγησης.

93. Η JASPERS επικέντρωσε την παρακολούθηση των εκροών της στον αριθμό των περαιωμένων αναθέσεων. Αυτό ίσχυε για όλα τα είδη των αναθέσεων, πλην των ΑΑΠ και των αξιολογήσεων μετά την υποβολή. Ωστόσο, παρατηρήσαμε ότι οι τιμές-στόχος, που προσδιορίστηκαν για πρώτη φορά από τη διευθύνουσα επιτροπή της JASPERS μόλις το 2010, δεν είχαν καθοριστεί σαφώς ή και καθόλου. Ο βασικός δείκτης που χρησιμοποιούσε στην πραγματικότητα η JASPERS για την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων είναι ο χρόνος που απαιτούνταν για την έγκριση μεγάλων έργων, διαδικασία που εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Επιτροπής. Η JASPERS χρησιμοποιούσε τον εν λόγω δείκτη στο πλαίσιο ετήσιας συγκριτικής ανάλυσης που διενεργούσε με μεγάλα έργα που δεν είχαν λάβει υποστήριξη, αν και χωρίς περαιτέρω ανάλυση σε επίπεδο τομέα. Επιπλέον, παρατηρήσαμε ότι ο συγκεκριμένος δείκτης δεν χρησιμοποιούνταν σε περιπτώσεις μη μεγάλων έργων, τα οποία εγκρίνονται από τις εθνικές αρχές, παρότι ήταν στις προθέσεις της διευθύνουσας επιτροπής. Διαπιστώσαμε επίσης ότι δεν είχαν υποβληθεί σε παρακολούθηση τα αποτελέσματα σε περιπτώσεις μεμονωμένων, μη μεγάλων έργων με υποστήριξη από τη JASPERS ή αναθέσεων παροχής οριζόντιων/στρατηγικών συμβουλών, ΑΑΠ ή αξιολογήσεων μετά την υποβολή.

94. Πέραν του ενός δείκτη αποτελέσματος που αναφέρθηκε στη διευθύνουσα επιτροπή, εντοπίσαμε τρεις δείκτες περισσότερο προσανατολισμένους στα αποτελέσματα που συνδέονταν με μεγάλα έργα. Στοιχεία σχετικά με τους τρεις αυτούς δείκτες υποβλήθηκαν στη διευθύνουσα επιτροπή μόνο μία φορά, τον Ιούνιο του 2016, και κάλυπταν όλη την περίοδο από το 2008. Οι δείκτες αυτοί μετρήθηκαν χρησιμοποιώντας τα «έντυπα ανατροφοδότησης» που πρέπει να συμπληρώνουν οι δικαιούχοι που δέχονται συμβουλές στο πλαίσιο της JASPERS. Το ποσοστό απόκρισης ήταν χαμηλό και τα αποτελέσματα ήταν υπερβολικά θετικά για όλες τις κατηγορίες αναθέσεων της JASPERS, με αποτέλεσμα να μη συνεχιστεί η συγκεκριμένη πρακτική.

95. Δεν εντοπίσαμε δείκτες επιδόσεων και στατιστικά στοιχεία που να σχετίζονται με την παρακολούθηση του αντικτύπου της πρωτοβουλίας επί των διοικητικών ικανοτήτων των κρατών μελών. Εξάλλου, η παράμετρος αυτή δεν καλύφθηκε από καμία από τις εκθέσεις παρακολούθησης.

Οι αξιολογήσεις της JASPERS συνιστούν τη συνέχισή της, επισημαίνουν ωστόσο τις αδυναμίες που χρήζουν αντιμετώπισης

96. Το 2010 η ΕΤΕπ προέβη σε αξιολόγηση του ρόλου που αυτή διαδραματίζει στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας JASPERS. Η έκθεση αυτή διαβιβάστηκε στη διευθύνουσα επιτροπή και την Επιτροπή. Το 2012 διενεργήθηκε μία ακόμη αξιολόγηση της JASPERS για λογαριασμό της Επιτροπής. Η Επιτροπή θεώρησε τη συγκεκριμένη αξιολόγηση ισότιμη με την τότε προγραμματιζόμενη, αλλά όχι ακόμη διενεργηθείσα λόγω καθυστέρησης, ενδιάμεση αξιολόγηση για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 (βλέπε **σημείο 23**). Και οι δύο αξιολογήσεις κάλυπταν τις εκροές, τα αποτελέσματα και τον συνολικό αντίκτυπο της πρωτοβουλίας JASPERS. Η αξιολόγηση της ΕΤΕπ του 2010 έκανε λόγο για αντιφατικά στοιχεία που ενυπήρχαν στα αποτελέσματα της JASPERS. Παραδείγματος χάριν, η αξιολόγηση αυτή ανέφερε ότι οι περισσότερες αναθέσεις της JASPERS δεν είχαν επηρεάσει τη φυσική μορφή του εκάστοτε έργου και, κατ' επέκταση, την ποιότητά του. Ωστόσο, στις περιπτώσεις που επετεύχθη πράγματι βελτίωση της ποιότητας των έργων, είχαν εν γένει προκληθεί και περαιτέρω καθυστερήσεις, γεγονός που είχε αρνητικό αντίκτυπο στην απορρόφηση των κονδυλίων της ΕΕ. Επιπλέον, η στροφή της εστίασης της πρωτοβουλίας προς τη δημιουργία ώριμων, έτοιμων προς χρήση έργων, μια στροφή που προοριζόταν να διευκολύνει την απορρόφηση, απέκοψε την πρωτοβουλία από το σκέλος της ανάπτυξης ικανοτήτων. Το γενικό συμπέρασμα της αξιολόγησης από την ΕΤΕπ παρουσιάζεται στο **πλαίσιο 6**.

Πλαίσιο 6 – Γενικό συμπέρασμα της αξιολόγησης από την ΕΤΕπ

Οι προτεραιότητες της πρωτοβουλίας πρέπει να επανεξεταστούν ενόψει μιας επίσημης εκτίμησης των αναγκών και η Τράπεζα οφείλει πλέον να προβεί σε απολογισμό της συμμετοχής της βάσει της επιχειρησιακής πείρας που έχει αποκτήσει μέχρι σήμερα, προκειμένου να αποφασίσει κατά πόσον και με ποιο τρόπο θα συνεχίσει να συμμετέχει, ώστε να προστατεύσει τη φήμη της και να αξιοποιήσει κατά το δυνατόν βέλτιστα τους λιγοστούς και πολύτιμους πόρους της. Αυτό που προκύπτει με σαφήνεια από τα συλλεγόμενα αποδεικτικά στοιχεία είναι ότι η πρωτοβουλία είναι πλήρως δικαιολογημένη και ότι δυνητικά έχει ακόμη πολλά να προσφέρει.

97. Καμία από τις δύο αξιολογήσεις δεν κάλυψε τις επιδόσεις της JASPERS όσον αφορά τις μεμονωμένες αναθέσεις της για μη μεγάλα έργα. Καμία από τις δύο αξιολογήσεις δεν αναφέρθηκε στις επιδόσεις της JASPERS ως προς τις επιμέρους αναθέσεις που αφορούσαν μη μεγάλα έργα. Σύμφωνα με την AECOM, η JASPERS έχει αποδείξει την σημαντική αξία της για τα κράτη μέλη όσον αφορά την ανάπτυξη έργων και την υποβολή αιτήσεων για χρηματοδότηση. Συνιστούσε επίσης η JASPERS να εξακολουθήσει να λειτουργεί, καθώς εξακολουθεί να υπάρχει έντονη ζήτηση για τις υπηρεσίες της από τα κράτη μέλη³⁸. Η έναρξη της ενδιάμεσης αξιολόγησης για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 που προβλεπόταν για το 2017 αναβλήθηκε από την Επιτροπή για το πρώτο τρίμηνο του 2018.

98. Γενικά, διαπιστώσαμε ότι και στα τέσσερα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε δεν τηρείται κάποια τυπική διαδικασία σχετικά με την αξιολόγηση των εκροών, των αποτελεσμάτων και του συνολικού αντικτύπου της παρεχόμενης στο πλαίσιο της JASPERS συνδρομής. Μόνο στη Ρουμανία εντοπίσαμε στοιχεία που αποδείκνυαν ότι είχαν διενεργηθεί όντως αξιολογήσεις: είχε διεξαχθεί έρευνα από τον συντονιστικό φορέα το 2007 και αξιολόγηση για λογαριασμό του Υπουργείου Ανάπτυξης το 2010. Στο πλαίσιο του συντονισμένου ελέγχου, το ΑΟΕ της Πολωνίας ανέφερε ότι δεν διενεργούνταν συστηματικές αξιολογήσεις της πρωτοβουλίας JASPERS σε εθνικό επίπεδο, παρότι είχε δρομολογηθεί σχετικός προγραμματισμός ήδη από το 2012.

Περιορισμένη η παρακολούθηση του τρόπου με τον οποίο χρησιμοποιήθηκαν στην πράξη οι συμβουλές της JASPERS

99. Παρατηρήσαμε ότι η JASPERS παρακολουθούσε σε εξαιρετικά περιορισμένο βαθμό την εφαρμογή των συμπερασμάτων και των συστάσεών της (των εκροών της) κατά τη διάρκεια της διαδικασίας έγκρισης μεγάλων έργων. Οι πληροφορίες που χρειάζονται προκειμένου να εκτελεστεί η παρακολούθηση αυτού του είδους προέρχονται από τέσσερις κύριες πηγές.

³⁸ AECOM, «JASPERS Evaluation, Final report», 13 Δεκεμβρίου 2012.

100. Πριν η JASPERS δρομολογήσει τις λειτουργίες επισκόπησης (ΑΑΠ και αξιολογήσεις μετά την υποβολή), ο ρόλος της στο πλαίσιο της διαδικασίας έγκρισης των μεγάλων έργων τελείωνε όταν εξέδιδε σημείωμα ολοκλήρωσης δράσης. Εάν, ωστόσο, η Επιτροπή διέκοπτε τη διαδικασία έγκρισης, η JASPERS δεν μπορούσε να ζητήσει ανατροφοδότηση, προκειμένου να διαπιστώσει πού έγκειται το πρόβλημα (εφόσον συμφωνούσε το κράτος μέλος). Από τις επιμέρους αναθέσεις μεγάλων έργων που υποβάλαμε σε έλεγχο, διαπιστώσαμε ότι η JASPERS είχε συλλέξει τα σχετικά στοιχεία μόνο στο 47 % των περιπτώσεων.

101. Μια άλλη πηγή πληροφόρησης, αλλά μόνο για μεγάλα έργα, είναι ο μηχανισμός ανατροφοδότησης της ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξη προς τη JASPERS. Ωστόσο, σύμφωνα με τη JASPERS, το ποσοστό επιστροφής των εν λόγω εντύπων ανατροφοδότησης ήταν χαμηλό.

102. Μια τρίτη πηγή πληροφόρησης είναι η πρόσβαση στη βάση δεδομένων της Επιτροπής. Παρότι η JASPERS έχει πρόσβαση στη συγκεκριμένη βάση, διαπιστώσαμε ότι ο εντοπισμός μεμονωμένων μεγάλων έργων δεν ήταν δυνατός στο 24 % περίπου των περιπτώσεων, παρότι οι αναθέσεις είχαν περαιωθεί.

103. Η τέταρτη πηγή πληροφόρησης, η μόνη που κάλυπτε και μη μεγάλα έργα, ήταν το ερωτηματολόγιο ανατροφοδότησης που απέστειλε ετησίως η JASPERS στις εθνικές διαχειριστικές αρχές που είχαν εμπλακεί στα σχετικά έργα. Η JASPERS συνέλεγε τις εν λόγω πληροφορίες μόνο σε ένα από τα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε (Ρουμανία), και μόνο για ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα.

104. Δεν εντοπίσαμε στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι η JASPERS παρακολουθούσε συστηματικά τον τρόπο με τον οποίο είχαν χρησιμοποιηθεί οι συμβουλές της κατά την υλοποίηση των υποστηριχθέντων μεγάλων ή μη έργων. Διαπιστώσαμε επίσης ότι το σύστημα παρακολούθησης δεν περιελάμβανε πληροφορίες που να υποδεικνύουν την κατάσταση της υλοποίησης των υποστηριζόμενων έργων στην πράξη, όπως πληροφορίες σχετικά με καθυστερήσεις υλοποίησης, υπερβάσεις κόστους και ζητήματα σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Δεν εντοπίσαμε ενδείξεις από τις οποίες να προκύπτει ότι η Επιτροπή

είχε παράσχει ανατροφοδότηση στη JASPERS σχετικά με την υλοποίηση των έργων στην πράξη, βασιζόμενη στις πληροφορίες που της υπέβαλλαν τα κράτη μέλη στις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης.

105. Στο δείγμα του ελέγχου μας περιλαμβάνονταν τέσσερις αναθέσεις που αφορούσαν έξι μεγάλα έργα, για τα οποία η JASPERS είχε εκδώσει συνολικά αρνητική γνώμη. Σε όλες τις περιπτώσεις πλην μίας, οι δικαιούχοι και οι εθνικές αρχές είχαν ακολουθήσει τις συμβουλές της JASPERS και τα έργα δεν είχαν υποβληθεί στην Επιτροπή. Σε μία περίπτωση, το κράτος μέλος αποφάσισε μετέπειτα να αλλάξει το πεδίο εφαρμογής του έργου, περιορίζοντας το αντικείμενό του και συνεχίζοντας την υλοποίησή του ως μη μεγάλο έργο, χωρίς να έχει επιλύσει όλα τα ζητήματα που είχαν τεθεί υπόψη της JASPERS.

106. Εντοπίσαμε μία μόνο πηγή πληροφοριών σχετικά με το πώς χρησιμοποιήθηκαν στην πράξη οι οριζόντιες/στρατηγικές συμβουλές της JASPERS: ένα έντυπο ανατροφοδότησης που έστειλε η JASPERS προς συμπλήρωση στις εθνικές αρχές που είχαν ωφεληθεί από τις συμβουλές αυτές. Το ποσοστό επιστροφής του εντύπου και στη συγκεκριμένη διαδικασία ήταν χαμηλό (περίπου 32 % σε όλα τα κράτη μέλη).

Διαπιστώσαμε αδυναμίες στην παρακολούθηση και αξιολόγηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της JASPERS

107. Για την αξιολόγηση της αποδοτικότητας, συγκρίναμε τις εκροές της πρωτοβουλίας με τις εισροές της. Απαραίτητες για την πραγματοποίηση της αξιολόγησης αυτής πληροφορίες είναι τα στοιχεία που συνοδεύουν τους δείκτες. Το 2008 η διευθύνουσα επιτροπή ενέκρινε τρεις δείκτες εκροής³⁹ (βλέπε επίσης σημείο 91) και τρεις δείκτες εισροής⁴⁰. Ωστόσο,

³⁹ «Αριθμός ολοκληρωθεισών δράσεων JASPERS», «αριθμός υποστηριζόμενων από τη JASPERS αιτήσεων έργων που υποβλήθηκαν στη ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης», «πρόοδος των δράσεων της JASPERS κατά τη διάρκεια του κύκλου του έργου».

⁴⁰ «Χρόνος που μεσολαβεί από την έναρξη μέχρι την περαίωση της ανάθεσης», «Δράσεις που αναλαμβάνει κάθε εμπειρογνώμονας» και «Κόστος ανά δράση μέχρι την ολοκλήρωση».

διαπιστώσαμε ότι μόνο οι δείκτες εκροής αξιολογούνταν συστηματικά, αλλά ακόμη και σε αυτή την περίπτωση εντοπίσαμε ορισμένες αδυναμίες (βλέπε σημεία 92 έως 94).

108. Δύο από τους δείκτες εισροής δεν αξιολογήθηκαν καθόλου. Όσον αφορά τον τρίτο δείκτη «χρόνος που μεσολαβεί από την έναρξη μέχρι την ολοκλήρωση της ανάθεσης», ήταν διαθέσιμα ορισμένα δεδομένα, αλλά δεν είχαν χρησιμοποιηθεί ποτέ για τους σκοπούς ανάλυσης της αποδοτικότητας. Τα δεδομένα ήταν και αυτά ελλιπή: δεν υπήρχαν καταγεγραμμένα στοιχεία σχετικά με τις αναθέσεις που είχαν ανασταλεί, απορριφθεί ή ακυρωθεί. Οι αναθέσεις αυτές αντιστοιχούσαν στο 21 % περίπου όλων των αναθέσεων που δημιουργήθηκαν μέχρι τον Ιανουάριο του 2017 ή στο 8 % του φόρτου εργασίας της JASPERS.

109. Η JASPERS διέθετε σύστημα καταγραφής του χρόνου που αφιερωνόταν σε κάθε ανάθεση. Η πρωτοβουλία θα έπρεπε να ήταν σε θέση να χρησιμοποιήσει το σύστημα αυτό ως βάση για τον υπολογισμό ενός από τους δείκτες εισροής, του «κόστος ανά δράση μέχρι την ολοκλήρωση». Ωστόσο, η JASPERS μάς ενημέρωσε ότι τα δεδομένα που ήταν καταγεγραμμένα στο σύστημα δεν ήταν αρκετά αξιόπιστα και, ως εκ τούτου, ικανά να χρησιμοποιηθούν στο πλαίσιο αυτής της ανάλυσης. Περί τα τέλη του 2016, το προσωπικό της JASPERS άρχισε να χρησιμοποιεί ένα άλλο σύστημα.

110. Το 2010 η ΕΤΕπ είχε προβεί σε δική της αξιολόγηση της πρωτοβουλίας και είχε καταλήξει στο συμπέρασμα ότι αυτή θα μπορούσε να θεωρηθεί δικαιολογημένη από οικονομική άποψη, αλλά σε μη βέλτιστο βαθμό. Κατά συνέπεια, η αξιολόγηση χαρακτήρισε τις συνολικές επιδόσεις της πρωτοβουλίας, από άποψη τόσο αποτελεσματικότητας όσο και αποδοτικότητας, ως εν μέρει μη ικανοποιητικές, και αυτό για δύο λόγους. Πρώτον, δεν ήταν σαφείς ο ρόλος και οι προτεραιότητες της JASPERS, με αποτέλεσμα, όπως διατυπώνεται και στην έκθεση της ΕΤΕπ, να δαπανηθούν σημαντικός χρόνος και σημαντικοί πόροι στην παροχή συμβουλών που απεδείχθη ότι προσέκρουαν στις απαιτήσεις της Επιτροπής.

Δεύτερον, η παροχή δωρεάν υπηρεσιών είχε ως αποτέλεσμα να είναι περιορισμένη η αποδοτικότητα του χειρισμού των αναθέσεων της JASPERS⁴¹.

111. Προκειμένου να μετρήσουμε την αποτελεσματικότητα, εξετάσαμε τους διαθέσιμους δείκτες αποτελέσματος. Εντοπίσαμε τέσσερις δείκτες αποτελέσματος, αν και παρατηρήσαμε ότι παρουσίαζαν ορισμένες αδυναμίες (βλέπε **σημεία 92 έως 94**).

Διαπιστώσαμε αδυναμίες όσον αφορά την αποδοτικότητα της JASPERS

112. Η JASPERS δεν διέθετε κατάλληλους δείκτες εισροών βάσει των οποίων να μπορεί να αξιολογήσει την αποδοτικότητά της. Διερευνήσαμε κατά πόσον οι αυξήσεις του προϋπολογισμού και του προσωπικού της πρωτοβουλίας κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 συνεπέφεραν αντίστοιχη αύξηση των εκροών της, από την άποψη του αριθμού των περαιωθεισών αναθέσεων. Διαπιστώσαμε ότι, μεταξύ 2007-2009 και 2014-2016, ο αριθμός των περαιωθεισών αναθέσεων ανά υπάλληλο της JASPERS μειώθηκε τουλάχιστον κατά 10 %.

113. Στο μνημόνιο συνεννόησης του 2006 η ενδεικτική συνεισφορά της Επιτροπής στην πρωτοβουλία κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 είχε οριστεί σε 106,5 εκατομμύρια ευρώ. Στην πραγματικότητα, η εισφορά της Επιτροπής ήταν μεγαλύτερη κατά 38 % (147,3 εκατομμύρια ευρώ για την περίοδο 2006-2013). Κατά την άποψή μας, ο συνολικός προϋπολογισμός της JASPERS ήταν γενναιόδωρος. Στη συμφωνία-πλαίσιο εταιρικής σχέσης του 2014 οριζόταν ότι η ενδεικτική εισφορά της Επιτροπής στη JASPERS κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 θα αυξανόταν σε 250 εκατομμύρια ευρώ⁴². Το ποσό αυτό αποφασίστηκε βάσει εκτιμήσεων της ίδιας της JASPERS αναφορικά με τον αριθμό των προγραμματισμένων αναθέσεων, εκτιμήσεις που με τη σειρά τους βασιζόνταν σε στοιχεία προερχόμενα από τα κράτη μέλη και που, κατά τη γνώμη μας, ήταν υπερβολικά

⁴¹ Βλέπε συγκεφαλαιωτική έκθεση με τίτλο «Evaluation of the EIB Role in the JASPERS initiative», Δεκέμβριος 2010.

⁴² 260 εκατομμύρια ευρώ, της ΔΣΕ περιλαμβανομένης.

αισιόδοξες (βλέπε επίσης σημεία 24, 52 και 89). Επίσης, στην έκθεση αξιολόγησης του 2012, που ανέθεσε η Επιτροπή, η AECOM, συγκρίνοντας τις καθημερινές δαπάνες προσωπικού της JASPERS με εκείνες τεσσάρων άλλων οργανισμών, διαπίστωσε ότι οι δαπάνες προσωπικού της JASPERS ήταν σημαντικά υψηλότερες (έως τουλάχιστον 116 %) από τις αντίστοιχες αυτών των άλλων οργανισμών⁴³.

114. Στο πλαίσιο κατάρτισης του ετήσιου προϋπολογισμού τους, η Επιτροπή και η ΕΤΕπ είχαν συμφωνήσει ότι θα βάσιζαν την εκτίμηση των δαπανών προσωπικού στη χρήση τυποποιημένου μοναδιαίου κόστους. Έως το 2014, το κόστος ενός υπαλλήλου διαφοροποιούνταν ανάλογα με το αν η θέση του χρηματοδοτούνταν από την Επιτροπή ή από την ΕΤΕπ. Κατά μέσο όρο, το μηνιαίο μοναδιαίο κόστος για το προσωπικό που χρηματοδοτούσε η ΕΤΕπ ήταν κατά 40 % περίπου υψηλότερο από το κόστος που αντιστοιχούσε στο προσωπικό που χρηματοδοτούνταν από την Επιτροπή. Εξετάσαμε την τεκμηρίωση που είχαμε στη διάθεσή μας, αλλά δεν εντοπίσαμε κανέναν πειστικό λόγο που να δικαιολογεί αυτή την απόκλιση.

115. Από το 2014, η Επιτροπή και η ΕΤΕπ συμφώνησαν να χρησιμοποιούν διαφορετική μέθοδο για τον υπολογισμό των δαπανών προσωπικού. Κατ' εφαρμογή της νέας μεθόδου, οι συνήθεις δαπάνες εναρμονίστηκαν βασιζόμενες στην πείρα του προσωπικού: δεν διαφοροποιούνταν πλέον ανάλογα με το όργανο που χρηματοδοτούσε τη θέση, ήτοι την Επιτροπή ή την ΕΤΕπ. Το 2015 η Επιτροπή υπέγραψε την ειδική συμφωνία επιχορήγησης, η οποία περιελάμβανε εκτίμηση προϋπολογισμού καταρτισθέντος βάσει της παλαιάς μεθόδου για το προσωπικό της ΕΤΕπ και βάσει των τιμών της χρηματοδοτικής και διοικητικής συμφωνίας-πλασίου (ΧΔΣΠ) για το προσωπικό της Επιτροπής. Ο προϋπολογισμός αυτός αντικαταστάθηκε στη συνέχεια από άλλον, βάσει των νέων τιμών της ΧΔΣΠ, τόσο για το προσωπικό της Επιτροπής όσο και για το προσωπικό της ΕΤΕπ. Βάσει

⁴³ Οι οργανισμοί που χρησιμοποιήθηκαν για τη ήταν η ΕΤΕπ, ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια στη Θάλασσα (EMSA), ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Ασφάλειας της Αεροπορίας (EASA) και το Eurofound. Οι δαπάνες προσωπικού της JASPERS ήταν κατά 44 % υψηλότερες από εκείνες της ΕΤΕπ, κατά 79 % από τις εκείνες του EMSA, κατά 99 % από εκείνες του Eurofound και κατά 116 % από τις δαπάνες του EASA.

της παλαιότερης «μικτής» μεθόδου, το εκτιμώμενο συνολικό κόστος της πρωτοβουλίας για το 2015 ανερχόταν σε 40,3 εκατομμύρια ευρώ. Σύμφωνα με την ενιαία μέθοδο ΧΔΣΠ, το κόστος αυτό ήταν 37,3 εκατομμύρια ευρώ, ήτοι χαμηλότερο κατά 7,4 %. Παρά τον επανυπολογισμό του συνολικού κόστους της JASPERS για το συγκεκριμένο έτος, η συνεισφορά της Επιτροπής παρέμεινε αμετάβλητη.

116. Δεν εντοπίσαμε στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι οι κατ' αποκοπή δαπάνες προσωπικού της JASPERS αντιστοιχούσαν στο πραγματικό κόστος πρόσληψης προσωπικού. Ζητήσαμε από τη JASPERS πληροφορίες σχετικά με τις πραγματικές (πραγματοποιηθείσες) δαπάνες, αλλά αρνήθηκε να μας τις παράσχει. Ζητήσαμε επίσης από την Επιτροπή να μας παρουσιάσει στοιχεία που να αποδεικνύουν το εύλογο των κατ' αποκοπή δαπανών προσωπικού βάσει της παλαιάς μεθόδου που χρησιμοποιούνταν μέχρι το 2014 για το προσωπικό που διέθετε στην πρωτοβουλία η ΕΤΕπ. Η απάντηση που μας έδωσε η Επιτροπή καλύπτει τα ερωτήματά μας μόνον εν μέρει.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

117. Συνολικά, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι ο ορισμός των κύριων στόχων, καθώς και των ρόλων και αρμοδιοτήτων, στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας JASPERS εμφάνιζε αδυναμίες. Αποτέλεσμα αυτού ήταν η συνδρομή της πρωτοβουλίας να μην στοχεύει επαρκώς στις δραστηριότητες εκείνες που θα μπορούσαν να αποφέρουν τη μεγαλύτερη αξία. Επιπλέον, καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι η σύσταση της νέας λειτουργίας της JASPERS σχετικά με τις ΑΑΠ για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 εμφάνιζε σημαντικές αδυναμίες, οι οποίες είχαν ως αποτέλεσμα υψηλό κίνδυνο μεροληψίας σε σχέση με τη συμβουλευτική λειτουργία της πρωτοβουλίας. Διαπιστώσαμε ότι η JASPERS επηρέασε την ποιότητα των μεγάλων έργων. Ο αντίκτυπος της πρωτοβουλίας στη διοικητική ικανότητα των κρατών μελών δεν αύξησε τις πιθανότητες ανεξαρτητοποίησης τους από τη συνδρομή από τη JASPERS. Αυτό, σε συνδυασμό με τις αδυναμίες στην παρακολούθηση και την αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της, θέτει σε κίνδυνο την επιτυχή λειτουργία της πρωτοβουλίας, ιδίως από την άποψη της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητάς της.

Οι αδυναμίες στον καθορισμό των κύριων στόχων της JASPERS είχαν ως αποτέλεσμα την ανεπάρκεια των δραστηριοτήτων της

118. Διαπιστώσαμε ότι οι κύριοι στόχοι της JASPERS δεν ήταν αρκετά ασαφείς και ότι εν μέρει αλληλοαναιρούνταν. Στις συμφωνίες που υπέγραψε η Επιτροπή με τα κύρια ενδιαφερόμενα μέρη της JASPERS δεν προσδιοριζόταν ο τρόπος με τον οποίο η Επιτροπή θα έκρινε αν είχαν επιτευχθεί οι κύριοι στόχοι της πρωτοβουλίας, ούτε το πότε θα το έπραττε. Ο προβλεπόμενος αντίκτυπος της JASPERS ως προς τη βελτίωση της ποιότητας των έργων, την απορρόφηση των κονδυλίων της ΕΕ και τις διοικητικές ικανότητες δεν ήταν σαφώς καθορισμένος. Μολονότι η JASPERS, κατά την αρχική σύλληψή της ως πρωτοβουλίας, θα αφορούσε μόνο την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, κατέληξε να εφαρμόζεται περισσότερο μακροπρόθεσμα, καθώς η διάρκεια ισχύος της παρατάθηκε και για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Η πρωτοβουλία δεν διαθέτει σαφείς, μετρήσιμους στόχους, των οποίων η επίτευξη να σηματοδοτεί την επίτευξη του σκοπού της.

119. Επιπλέον, παρατηρήσαμε ότι οι ρόλοι και οι αρμοδιότητες των κύριων ενδιαφερόμενων μερών ήταν αρκετά σαφείς, γεγονός που έθετε συνακολούθως σε κίνδυνο τη λογοδοσία. Η JASPERS είχε συμφωνήσει εγγράφως ρυθμίσεις συνεργασίας με κράτη μέλη και όχι με την Επιτροπή. Εντούτοις, οι ρυθμίσεις αυτές δεν ήταν αρκετά διεξοδικές, καθώς κάλυπταν μόνο την παροχή υποστήριξης σε έργα και όχι τα υπόλοιπα είδη δραστηριοτήτων της JASPERS. Θεωρούμε ότι (έμμεσοι) πελάτες επωφελούμενοι από τη JASPERS είναι η Επιτροπή και η ΕΤΕπ, μολονότι η ίδια η πρωτοβουλία και η Επιτροπή θεωρούν τα κράτη μέλη ως τους μόνους πελάτες της (με εξαίρεση τις αξιολογήσεις μετά την υποβολή).

Η JASPERS παρείχε επίσης στα κράτη μέλη δωρεάν συμβουλευτικές υπηρεσίες προσλαμβάνοντας και πληρώνοντας εξωτερικούς συμβούλους.

120. Σε πολλές περιπτώσεις, διαπιστώσαμε επίσης ότι η συνδρομή στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας δεν ήταν επαρκώς στοχευμένη. Αυτή η απουσία στόχευσης συνέβαλε στο υψηλό ποσοστό ακύρωσης ή αναστολής αναθέσεων. Η JASPERS δεν όριζε αφ' εαυτής συγκεκριμένους τομείς προτεραιότητας για τα κράτη μέλη για τα οποία προοριζόταν, ενεργώντας αντ' αυτού βάσει της ζήτησης που εξέφραζαν τα οικεία κράτη μέλη. Συνολικά, η

JASPERS έδωσε συνέχεια σε σχεδόν όλα τα αιτήματα των κρατών μελών για αναθέσεις, δίχως όμως να συμβουλευέται πάντοτε την Επιτροπή, καίτοι η τελευταία χρηματοδοτούσε το μεγαλύτερο μέρος του κόστους της.

121. Κατά την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού 2014-2020, η JASPERS άρχισε επίσης να παρέχει υποστήριξη σε έργα σταδιακής υλοποίησης και ενθάρρυνε περαιτέρω τα κράτη μέλη να χρησιμοποιούν ακόμη περισσότερο τη δωρεάν υποστήριξη που παρείχε κατά το στάδιο της υλοποίησης των έργων. Τίποτα από τα παραπάνω δεν αποτελούσε προτεραιότητα της πρωτοβουλίας.

122. Η ενδιάμεση αξιολόγηση της JASPERS, η οποία διενεργήθηκε για το λογαριασμό της Επιτροπής το 2012, επεσήμαινε τις αδυναμίες που παρουσίαζε η στρατηγική προσέγγιση της πρωτοβουλίας και οι ρυθμίσεις συνεργασίας και πρότεινε μέτρα για την αντιμετώπισή τους. Οι αδυναμίες αυτές θα έπρεπε να είχαν ήδη διευθετηθεί προτού η πρωτοβουλία παραταθεί και για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Ωστόσο, κατά τον χρόνο του ελέγχου, τα διορθωτικά μέτρα που είχαν ληφθεί είχαν ως συνέπεια τη μείωση της ακρίβειας του σχεδιασμού και, ως εκ τούτου, της στρατηγικής αξίας τους.

Σύσταση 1

Η Επιτροπή οφείλει να αναλάβει σε μεγαλύτερο βαθμό τον έλεγχο του στρατηγικού σχεδιασμού της πρωτοβουλίας JASPERS, περιλαμβανομένων των κάθε είδους δραστηριοτήτων της, λαμβάνοντας υπόψη ότι η JASPERS είχε σχεδιαστεί αρχικά ως προσωρινή πρωτοβουλία. Συγκεκριμένα οφείλει να λάβει τα εξής μέτρα.

α) Να προσαρμόζει τον γενικό στρατηγικό σχεδιασμό των δραστηριοτήτων της JASPERS βάσει των συγκεκριμένων αναγκών του εκάστοτε κράτους μέλους και σύμφωνα με την πολιτική συνοχής της ΕΕ. Οι δράσεις της JASPERS πρέπει να επικεντρώνονται στις δραστηριότητες που προσθέτουν τη μεγαλύτερη αξία.

β) Να ορίσει σαφή ορόσημα και κριτήρια τα οποία θα καθιστούν δυνατή τη σταδιακή αποχώρηση της πρωτοβουλίας JASPERS αφ' ης στιγμής εκπληρωθούν οι κύριοι στόχοι της.

- γ) Να ενσωματώνει τη συνολική στρατηγική της στον ετήσιο προγραμματισμό των δραστηριοτήτων της πρωτοβουλίας στα κράτη μέλη. Στο πλαίσιο του προγραμματισμού αυτού πρέπει να ορίζονται σαφείς προτεραιότητες για κάθε κράτος μέλος και τομέα, σύμφωνα με τη νομοθεσία και τις πολιτικές της ΕΕ.
- δ) Να αποσαφηνίσει περαιτέρω τους ρόλους και τις αρμοδιότητες των κύριων ενδιαφερόμενων μερών χάριν ενίσχυσης της διαφάνειας και της λογοδοσίας.
- ε) Να μεριμνήσει ώστε η JASPERS να καταρτίσει αναλυτικές, πρακτικές και σαφείς ρυθμίσεις που θα διέπουν την συνεργασία όλων των υπηρεσιών της με κάθε σχετική ΓΔ της Επιτροπής, με την ΕΤΕπ και τα κράτη μέλη.
- Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: έως τα τέλη του 2018.

123. Διαπιστώσαμε σημαντικές αδυναμίες στη σύσταση της νέας λειτουργίας περί ανεξάρτητων αξιολογήσεων ποιότητας (ΑΑΠ) για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Επισημαίνουμε τον υψηλό κίνδυνο μεροληψίας που υπάρχει σε σχέση με τη συμβουλευτική λειτουργία της JASPERS. Επιπλέον, μολονότι οι ΑΑΠ αποτελούσαν καθοριστικό μέρος της διαδικασίας έγκρισης των μεγάλων έργων από την Επιτροπή, η ίδια δεν επηρέαζε άμεσα τον τρόπο διεξαγωγής αυτών των αξιολογήσεων στην πράξη, με αποτέλεσμα να υπάρχει ο κίνδυνος αυτές να μην διενεργούνται σύμφωνα με τις αρχικές προθέσεις. Οι αποφάσεις της Επιτροπής περί έγκρισης μεγάλων έργων λαμβάνονται στην πραγματικότητα από τη JASPERS, η οποία είναι αρμόδια για την ΑΑΠ.

124. Σκοπός των ΑΑΠ ήταν ο εξορθολογισμός της διαδικασίας έγκρισης μεγάλων έργων από την Επιτροπή. Ωστόσο, έως τα τέλη του 2016, η JASPERS δεν είχε ακόμη καταφέρει να συνάψει συμφωνίες συνεργασίας με αρκετά από τα κράτη μέλη που αναμενόταν να υποβάλουν αιτήσεις για τα περισσότερα μεγάλα έργα. Επιπλέον, η Επιτροπή αποφάσισε να χρησιμοποιήσει για την πλειονότητα των μεγάλων έργων άλλη λειτουργία αξιολόγησης, παρεχόμενη από το ίδιο τμήμα της JASPERS, την αξιολόγηση μετά την υποβολή. Η διαδικασία της αξιολόγησης μετά την υποβολή συνέβαλε στη σημαντική σύντμηση της διάρκειας της διαδικασίας έγκρισης μεγάλων έργων από την Επιτροπή.

Σύσταση 2

α) Η Επιτροπή οφείλει να λάβει μέτρα προκειμένου να περιοριστεί ο υψηλός κίνδυνος μεροληψίας κατά τη διενέργεια των ανεξάρτητων αξιολογήσεων της ποιότητας έργων που έλαβαν συμβουλευτική υποστήριξη στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας. Για την μετά το 2020 περίοδο, η Επιτροπή οφείλει να παύσει να χρησιμοποιεί τις ΑΑΠ που προβλέπει η JASPERS στις περιπτώσεις μεγάλων έργων που έχουν ήδη λάβει συμβουλές από την πρωτοβουλία.

β) Η Επιτροπή οφείλει να εξασφαλίσει πλήρη πρόσβαση στη σχετική τεκμηρίωση, προκειμένου να επαληθεύσει την ποιότητα των διαδικασιών που εφαρμόζει η JASPERS για τις ΑΑΠ.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: αμέσως.

Η JASPERS επηρέασε την ποιότητα των έργων αλλά όχι την απορρόφηση των κονδυλίων

125. Συνολικά, διαπιστώσαμε ότι ο αντίκτυπος της JASPERS στην ποιότητα της τεκμηρίωσης ενός έργου ήταν θετικός. Διαπιστώσαμε επίσης ότι η συνδρομή που παρεχόταν στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας ήταν σχετικά εκτενής, ανεξάρτητα από το ακριβές χρονικό σημείο κατά το οποίο αναλάμβανε δράση η JASPERS. Αυτό επιβεβαιώθηκε τόσο από το ΑΟΕ της Πολωνίας όσο και από το ΑΟΕ της Κροατίας κατά τη διάρκεια του συντονισμένου ελέγχου. Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, η Επιτροπή χρειάστηκε εν γένει λιγότερο χρόνο για την έγκριση μεγάλων έργων όταν αυτά είχαν λάβει συνδρομή στο πλαίσιο της JASPERS. Επισημάναμε ότι ο συνολικός χρόνος που χρειαζόταν για την έγκριση μεγάλων έργων μειώθηκε κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020.

126. Συνολικά, στις περισσότερες περιπτώσεις, η JASPERS είχε αντίκτυπο σε τουλάχιστον μία από τις τέσσερις παραμέτρους που σχετίζονταν με την ποιότητα των μεγάλων έργων που ελέγξαμε. Ωστόσο, ήταν λίγες οι περιπτώσεις κατά τις οποίες αναγνωρίσαμε σημαντικές βελτιώσεις στον προγραμματισμό του πεδίου εφαρμογής, των εκροών, των αποτελεσμάτων ή του αντικτύπου των υποστηριζόμενων από τη JASPERS μεγάλων έργων που υποβάλαμε σε έλεγχο (όπως περικοπές των αδικαιολόγητων από οικονομική άποψη στοιχείων της υποδομής του έργου).

127. Διαπιστώσαμε ότι η πρωτοβουλία JASPERS δεν είχε κανένα αντίκτυπο στο χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των μεγάλων έργων. Μολονότι η πρωτοβουλία παρείχε συμβουλές στον σχετικό τομέα, σημειώθηκαν καθυστερήσεις σε όλα τα έργα που επισκεφθήκαμε. Για πάνω από το ένα τρίτο των έργων, χρειάστηκε η (σταδιακή) μετάθεση μέρους αυτών στην περίοδο προγραμματισμού 2014-2020.

128. Παρατηρήσαμε ότι, στο πλαίσιο των ελέγχων συμμόρφωσης που διενεργήσαμε το 2014 και το 2015, στις περιπτώσεις μεγάλων έργων που είχαν λάβει συνδρομή από τη JASPERS, τα σφάλματα νομιμότητας και κανονικότητας ήταν λιγότερο συχνά.

129. Δεν εντοπίσαμε οποιονδήποτε αντίκτυπο της JASPERS στον προγραμματισμό του πεδίου εφαρμογής, των εκροών, των αποτελεσμάτων, του αντικτύπου, του κόστους ή του χρονοδιαγράμματος υλοποίησης οποιουδήποτε από τα μη μεγάλα έργα του δείγματος ελέγχου μας, πλην μίας περίπτωσης. Διαπιστώσαμε επίσης ότι δεν υπήρχαν κατάλληλες ρυθμίσεις ώστε να διασφαλίζεται η πρόσφορη ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ δικαιούχων, εθνικών αρχών, της JASPERS και της Επιτροπής σχετικά με το πώς θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν καλύτερα οι συμβουλές της JASPERS για μη μεγάλα έργα.

130. Κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013 παρατηρήσαμε ότι η πρωτοβουλία JASPERS δεν μπόρεσε να ασκήσει γενικά αντίκτυπο στην απορρόφηση των κονδυλίων της ΕΕ. Αυτό οφειλόταν κυρίως στις αλλαγές που θεσπίστηκαν στη νομοθεσία το 2009, με τις οποίες επετράπη η εκταμίευση κονδυλίων της ΕΕ πριν από την επίσημη έγκριση των έργων από την Επιτροπή. Σε άνω του 50 % των έργων που ελέγχθηκαν, οι δηλώσεις δαπανών είχαν όντως υποβληθεί στην Επιτροπή πριν από την έκδοση απόφασης έγκρισης με αποτέλεσμα να αποδυναμώνεται σημαντικά το δυνητικό όφελος της συμβουλευτικής στήριξης της JASPERS. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις, οι καθυστερήσεις κατά την υλοποίηση είχαν ως αποτέλεσμα να αναβληθεί η υποβολή των πρώτων δηλώσεων δαπανών στην Επιτροπή, ακόμη και όταν η Επιτροπή είχε ήδη εκδώσει τη σχετική απόφαση.

Σύσταση 3

α) Η Επιτροπή οφείλει να στοχεύει τη συνδρομή της πρωτοβουλίας JASPERS βάσει του σταδίου υλοποίησης κάθε έργου. Ειδικότερα, η JASPERS πρέπει να εστιάζει στην ουσία των

έργων και όχι στην τεκμηρίωσή τους. Η πρωτοβουλία δεν πρέπει από τούδε και στο εξής να παρέχει συμβουλές σε έργα που έχουν ήδη εγκριθεί από τις εθνικές αρχές.

β) Η Επιτροπή οφείλει να εξακολουθήσει να εστιάζει στην παροχή των συμβουλευτικών υπηρεσιών της JASPERS στα μεγάλα έργα. Η συνδρομή της πρωτοβουλίας πρέπει να είναι διαθέσιμη, όλως εξαιρετικώς, και για μη μεγάλα έργα και για σχετικές με κάποιο έργο οριζόντιες αναθέσεις στρατηγικού χαρακτήρα. Στις περιπτώσεις αυτές, θα πρέπει να παρέχεται κατόπιν διαβούλευσης με την Επιτροπή.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: έως τα μέσα του 2018.

Ο αντίκτυπος της JASPERS στη διοικητική ικανότητα των κρατών μελών δεν μείωσε την εξάρτησή τους από τη συνδρομή της πρωτοβουλίας

131. Σε γενικές γραμμές, τόσο οι εθνικές αρχές όσο και οι δικαιούχοι των έργων δήλωσαν ότι η πρωτοβουλία JASPERS είχε θετικό αντίκτυπο στη διοικητική ικανότητά τους, μολονότι ορισμένοι εξ αυτών ανέφεραν ότι εξακολουθούν να εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τη συνδρομή της. Τα ΑΟΕ της Πολωνίας και της Κροατίας προέβησαν σε παρεμφερείς διαπιστώσεις κατά τη διάρκεια του συντονισμένου ελέγχου. Δεν εντοπίσαμε στοιχεία που να επιβεβαιώνουν ότι υπήρξε πράγματι βελτίωση της διοικητικής ικανότητας.

Διαπιστώσαμε ότι δεν υπήρξε σχετικός αντίκτυπος στα δύο τρίτα περίπου (67 %) των οριζόντιων αναθέσεων που υποβάλαμε σε έλεγχο.

132. Επισημάναμε όμως ότι, συν τω χρόνω, η JASPERS εστίασε περισσότερο στην ανάπτυξη της διοικητικής ικανότητας των κρατών μελών. Διαπιστώσαμε επίσης ότι, κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η Επιτροπή υιοθέτησε μια περισσότερη προορατική και συντονισμένη προσέγγιση όσον αφορά μέτρα που αποσκοπούν στην ανάπτυξη της διοικητικής ικανότητας των κρατών μελών. Ωστόσο, δεν εντοπίσαμε στη στρατηγική της Επιτροπής για την τεχνική βοήθεια οποιαδήποτε αναφορά σε συντονισμό των ειδικών δραστηριοτήτων ανάπτυξης ικανοτήτων που δρομολογεί η Επιτροπή με εκείνες που παρέχονται από τη JASPERS.

133. Διαπιστώσαμε ότι η καταφυγή στη συνδρομή της JASPERS για αναθέσεις με δυνητικό στρατηγικό αντίκτυπο ήταν συχνότερη. Επίσης, διαπιστώσαμε ότι, σε περισσότερες από τις μισές οριζόντιες αναθέσεις με στρατηγικές δυνατότητες που υποβάλαμε σε έλεγχο, η JASPERS είχε είτε σημαντικό (33 %) είτε περιορισμένο (22 %) αντίκτυπο.

Σύσταση 4

α) Η Επιτροπή οφείλει να ενσωματώσει τις δραστηριότητες της JASPERS στη στρατηγική της σχετικά με την τεχνική βοήθεια, προκειμένου να βελτιωθεί ο συντονισμός με την πρωτοβουλία κατά την εκτέλεση δραστηριοτήτων μόνιμου χαρακτήρα (σε αντιδιαστολή με τις ad hoc) για την ανάπτυξη της διοικητικής ικανότητας κρατών μελών. Οι σχετικές δραστηριότητες της JASPERS πρέπει να συμπληρώνουν εκείνες της Επιτροπής, εστιάζοντας σε κλάδους, τομείς και κράτη μέλη όπου η διοικητική ικανότητα είναι ανεπαρκής.

β) Η Επιτροπή οφείλει να προσαρμόζει με την πάροδο του χρόνου τον ρόλο, τη φύση και την ένταση των δραστηριοτήτων ανάπτυξης ικανοτήτων της JASPERS στα κράτη μέλη, ώστε να τους παρέχονται κίνητρα να επιτύχουν ένα ικανοποιητικό και βιώσιμο επίπεδο διοικητικής ικανότητας.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: έως τα τέλη του 2018.

Σημαντικές αδυναμίες στον σχεδιασμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της JASPERS θέτουν σε κίνδυνο την επιτυχή λειτουργία της

134. Εντοπίσαμε σημαντικές αδυναμίες στην παρακολούθηση των δραστηριοτήτων της JASPERS. Διαπιστώσαμε ότι τόσο η πρωτοβουλία όσο και η Επιτροπή επικέντρωναν την παρακολούθησή τους στις εκροές. Στις περιπτώσεις που είχαν τεθεί τιμές-στόχος για τους σκοπούς της εν λόγω παρακολούθησης, αυτοί είτε δεν καθοριστεί με σαφήνεια είτε δεν εφαρμόζονταν με συνέπεια. Η παρακολούθηση και η υποβολή σχετικών στοιχείων πραγματοποιούνταν σε τακτική βάση μόνο για τα αποτελέσματα της συμβουλευτικής υποστήριξης της JASPERS σε μεγάλα έργα και αφορούσαν την ταχύτητα με την οποία λάμβανε η Επιτροπή αποφάσεις έγκρισης. Όπως εκτέθηκε στο σημείο 130, η παράμετρος αυτή δεν είχε σχεδόν καμία σημασία ως δείκτης απορρόφησης από το 2009 και εντεύθεν.

Δεν εντοπίσαμε στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι είτε η JASPERS είτε η Επιτροπή είχαν παρακολουθήσει τον αντίκτυπο των δραστηριοτήτων της JASPERS στη διοικητική ικανότητα των κρατών μελών. Επίσης, σε κανένα από τα τέσσερα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήσαμε έλεγχο δεν εντοπίσαμε στοιχεία που να αποδεικνύουν την ύπαρξη σαφώς καθορισμένων διαδικασιών σχετικά με την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και του συνολικού αντικτύπου της συνδρομής της JASPERS.

135. Διενεργήθηκαν δύο αξιολογήσεις της JASPERS, η μία από την ΕΤΕπ και η άλλη για λογαριασμό της Επιτροπής. Οι εν λόγω αξιολογήσεις δεν κάλυψαν τις επιδόσεις της JASPERS όσον αφορά τις μεμονωμένες αναθέσεις της για μη μεγάλα έργα. Στο πλαίσιο των συγκεκριμένων αξιολογήσεων είχαν αναφερθεί σημαντικές αδυναμίες, οι οποίες, όπως συμπεραίνουμε στο σημείο 122, διευθετήθηκαν σε περιορισμένο μόνο βαθμό.

136. Επισημάναμε ότι η παρακολούθηση του τρόπου με τον οποίο χρησιμοποιήθηκαν στην πράξη οι συμβουλές της JASPERS ήταν περιορισμένη. Παρατηρήσαμε ότι σπανίως παρακολουθούσε η JASPERS κατά πόσον εφαρμόζονται τα συμπεράσματα και οι συστάσεις της κατά τη διάρκεια της διαδικασίας έγκρισης μεγάλου έργου. Παρατηρήσαμε επίσης ότι το σύστημα παρακολούθησης της JASPERS δεν περιλάμβανε πληροφορίες που να υποδεικνύουν την κατάσταση της υλοποίησης των υποστηριζόμενων έργων στην πράξη, όπως σχετικά με καθυστερήσεις υλοποίησης, υπερβάσεις κόστους και ζητήματα σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Επίσης, δεν βρήκαμε οποιοδήποτε ίχνος ανατροφοδότησης της Επιτροπής προς τη JASPERS σχετικά με την υλοποίηση των έργων.

137. Καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι υπήρχαν ελλείψεις στην παρακολούθηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της JASPERS. Τα δεδομένα που ήταν καταγεγραμμένα στα συστήματα της JASPERS δεν ήταν αρκετά αξιόπιστα ώστε να μπορούν να χρησιμοποιηθούν στο πλαίσιο μιας ουσιαστικής ανάλυσης των στοιχείων εισόδου. Και ενώ οι δείκτες εκρών χρησιμοποιούνταν συστηματικά, αυτό δεν ίσχυε για τους δείκτες αποτελεσμάτων. Επιπλέον, διαπιστώθηκαν ελλείψεις τόσο στους δείκτες εκρών όσο και στους δείκτες αποτελεσμάτων. Οι δύο αξιολογήσεις της JASPERS που είχαν πραγματοποιηθεί το 2010 και το 2012 εισηγούνταν τη συνέχιση της πρωτοβουλίας και υπεδείκνυαν τις ελλείψεις που έπρεπε να καλυφθούν.

138. Η Επιτροπή είχε αρχίσει να εφαρμόζει εναρμονισμένο σύστημα για τις συνήθεις δαπάνες, γεγονός που περιόρισε το συνολικό κόστος της πρωτοβουλίας. Παρά τη μείωση του συνολικού κόστους της JASPERS μετά τον επανυπολογισμό του για το 2015, η συνεισφορά της Επιτροπής παρέμεινε αμετάβλητη. Δεν εντοπίσαμε στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι οι συνήθεις δαπάνες για το προσωπικό που διέθετε στην πρωτοβουλία η ΕΤΕπ πριν από την εναρμόνιση αντιστοιχούσε εύλογα στις πραγματικές δαπάνες προσωπικού. Η ΕΤΕπ ήταν απρόθυμη να παράσχει πληροφορίες σχετικά με τις πραγματικές (όντως πραγματοποιηθείσες) δαπάνες της JASPERS, και η απάντηση της Επιτροπής κάλυψε μόνον εν μέρει τα ερωτήματά μας σχετικά με το εύλογο των συνήθων δαπανών της πρωτοβουλίας μέχρι το 2014 για τους υπαλλήλους που της είχε διαθέσει η ΕΤΕπ.

Σύσταση 5

- α) Η Επιτροπή οφείλει να καθιερώσει ολοκληρωμένο σύστημα για την παρακολούθηση του βαθμού εκπλήρωσης των βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων στόχων της JASPERS, για όλες τις υπηρεσίες που παρέχει η πρωτοβουλία.
- β) Η Επιτροπή οφείλει να διασφαλίσει ότι οι μελλοντικές αξιολογήσεις της JASPERS θα είναι αρκούντως διεξοδικές, και θα συμβάλλουν στο να εξαχθούν τα κατάλληλα συμπεράσματα σχετικά με το κατά πόσον η JASPERS έχει επιτύχει τους κύριους στόχους της.
- γ) Η Επιτροπή πρέπει να λάβει μέτρα για τη βελτιστοποίηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της JASPERS, μεριμνώντας συγκεκριμένα ώστε το κόστος που συνεπάγεται πραγματικά η συνδρομή της πρωτοβουλίας για κάθε ανάθεση να υπόκειται σε αξιόπιστη παρακολούθηση και να συγκρίνεται με τις εκροές και τα αποτελέσματα της JASPERS.
- δ) Η Επιτροπή οφείλει να μεριμνήσει ώστε οι δαπάνες της JASPERS να είναι εύλογες και να ανταποκρίνονται στις δαπάνες που επωμίζεται πράγματι.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: έως τα μέσα του 2018.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα II, του οποίου προεδρεύει η Iliana IVANOVA, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 29ης Νοεμβρίου 2017.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner LEHNE

Πρόεδρος

Συνολικός αριθμός των αναθέσεων της JASPERS κατά τις περιόδους προγραμματισμού 2007-2013 και 2014-2020, κατανεμημένος βάσει της κατάστασης προόδου και του είδους της ανάθεσης

Είδος ανάθεσης	2007 - 2013							2014 - 2020							Γενικό σύνολο
	ΔΕΚΤΕΣ	ΕΝ ΕΞΕΛΙΞΕΙ	ΠΕΡΑΙΩΘΕΙΣΣ	ΑΝΑΣΤΑΛΕΙΣΣ	ΑΚΥΡΩΘΕΙΣΣ	ΑΠΟΡΡΙΦΘΕΙΣΣ	ΜΕΡΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ	ΔΕΚΤΕΣ	ΕΝ ΕΞΕΛΙΞΕΙ	ΠΕΡΑΙΩΘΕΙΣΣ	ΑΝΑΣΤΑΛΕΙΣΣ	ΑΚΥΡΩΘΕΙΣΣ	ΑΠΟΡΡΙΦΘΕΙΣΣ	ΜΕΡΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ	
Μεγάλα έργα	3	33	652	25	172	31	916	23	252	55	12	25	0	367	1283
Μη μεγάλα έργα	0	5	168	7	47	4	231	4	29	27	7	4	0	71	302
Οριζόντια υποστήριξη	5	17	143	1	54	1	221	9	46	50	10	28	1	144	365
Ανάπτυξη ικανοτήτων	2	1	9	0	2	0	14	8	24	12	0	1	0	45	59
Αξιολογήσεις μετά την υποβολή	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28	0	0	0	28	28
ΑΑΠ	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	0	0	0	4	4
Γενικό σύνολο	10	56	972	33	275	36	1382	44	352	175	29	58	1	659	2041

Δεκτή — ανάθεση που έγινε επισήμως δεκτή από τη JASPERS, χωρίς όμως να έχει παρασχεθεί ακόμη συμβουλευτική βοήθεια

Εν εξελίξει — ανάθεση στο πλαίσιο της οποίας βρίσκεται σε εξέλιξη η παροχή συμβουλευτικής βοήθειας της JASPERS.

Περαιωθείσα — ανάθεση που ολοκληρώθηκε και για την οποία η JASPERS εξέδωσε σημείωμα ολοκλήρωσης δράσης.

Ανασταλείσα — ανάθεση που «πάγωσε» από κράτος μέλος ή από τη JASPERS.

Ακυρωθείσα — ανάθεση που ακυρώθηκε από κράτος μέλος.

Απορριφθείσα – επίσημο αίτημα ανάθεσης που απορρίφθηκε από τη JASPERS.

Πηγή: Ανάλυση του ΕΕΣ βάσει στοιχείων που παρείχε η JASPERS (ως είχαν στις 31 Δεκεμβρίου 2016).

Επισκόπηση των αναθέσεων που ελέγξαμε¹

#	Αριθμός ανάθεσης	Τίτλος ανάθεσης	Περίοδος προγραμματισμού	Κράτος μέλος	Εξετάστηκε επιτόπου
Μεμονωμένες αναθέσεις για μεγάλα έργα					
1	2011 085 HR WAT WAT	Υδροδότηση και επεξεργασία λυμάτων Vukovar	2007-2013	Κροατία	1
2	2011 086 HR WAT WAT	Υδροδότηση και επεξεργασία λυμάτων Osijek 2014	2007-2013	Κροατία	2
3	2013 083 HR ROD ROD	Οδική σύνδεση με τη Νότια Δαλματία	2014-2020	Κροατία	3
4	2015 071 HR ROD ROD	Γέφυρα Peljesac	2014-2020	Κροατία	
5	2012 095 HR AMT RAL	Αναβάθμιση και κατασκευή δεύτερης σιδηρογραμμής στο τμήμα της σιδηροδρομικής γραμμής που συνδέει Dugo Selo - Križevci	2007-2013	Κροατία	4
6	2011 080 HR SWE SLW	Κατάρτιση τεκμηρίωσης για την αποκατάσταση περιοχής που έχει μολυνθεί σημαντικά από λύματα («Hot Spot») και συγκεκριμένα της τάφρου «Sovjak»	2014-2020	Κροατία	-
7	2006 086 MT ENV WAT	Διαχείριση των υδάτων από τις καταιγίδες	2007-2013	Μάλτα	5
8	2008 188 MT WAT FLP	Εθνικό πρόγραμμα ανακούφισης από τις πλημμύρες της Μάλτας	2007-2013	Μάλτα	
9	2008 192 MT WAT WAT	Επεξεργασία λυμάτων στον Νότο της Μάλτας	2007-2013	Μάλτα	6
10	2010 031 MT MIS R&D	Ογκολογικό κέντρο του νοσοκομείου Mater Dei Hospital	2007-2013	Μάλτα	7
11	2011 023 MT ROD ROD	Προκαταρκτική ανάλυση βασικών παραμέτρων ενόψει πρότασης για οδική σύνδεση μεταξύ Μάλτας και Gozo μέσω σήραγγας	2014-2020	Μάλτα	-
12	2006 089 MT TRA ROD	Αναβάθμιση του οδικού δικτύου ΔΕΔ-Μ	2007-2013	Μάλτα	8
13	2009 255 PL RAL RAL	Αγορά τροχαίου υλικού για PKP Intercity	2007-2013	Πολωνία	9
14	2009 272 PL KE R&D	Κέντρο προηγμένων υλικών και τεχνολογιών (CEZAMAT)	2007-2013	Πολωνία	10
15	2009 273 PL KE R&D	CENT III - Κέντρο βιολογικών και χημικών επιστημών του Πανεπιστημίου της Βαρσοβίας	2007-2013	Πολωνία	11
16	2009 168 PL WAT WAT	Φάση II - Επεξεργασία λυμάτων στο Żywiec	2007-2013	Πολωνία	12
17	2010 059 PL WAT WAT	Διαχείριση υδάτων και λυμάτων στο Myślenice	2007-2013	Πολωνία	13
18	2008 027 PL TRA ROD	S-69 Bielsko-Biała - Żywiec, odc. Wilkowice/Łodygowice-Żywiec	2007-2013	Πολωνία	14
19	2006 001 PL ENV WAT	Φράγμα Wloclawek στον ποταμό Vistula	2007-2013	Πολωνία	-
20	2011 115 RO KEW R&D	Υποδομή φωτός ακραίας έντασης - πυρηνική φυσική	2007-2013	Ρουμανία	15
21	2009 197 RO RAL RAL	Εκσυγχρονισμός σιδηροδρομικής σύνδεσης Coșlăriu - Sighișoara	2007-2013	Ρουμανία	16
22	2010 155 RO WAT WAT	Επέκταση και εκσυγχρονισμός της υποδομής αποχέτευσης του Βουκουρεστίου	2007-2013	Ρουμανία	17
23	2009 146 RO ROD ROD	Κατασκευή αυτοκινητοδρόμου στο τμήμα του ΔΕΔ-Μ 7 Cernavodă - Constanța	2007-2013	Ρουμανία	18
24	2010 141 RO RAL RAL	Αποκατάσταση των σιδηροδρομικών γεφυρών πάνω από το Δούναβη	2007-2013	Ρουμανία	19
25	2007 068 RO ENV WAT	Αποκατάσταση και εκσυγχρονισμός των συστημάτων ύδρευσης και αποχέτευσης της επαρχίας Prahova	2007-2013	Ρουμανία	20
Μεμονωμένες αναθέσεις για μη μεγάλα έργα					
1	2013 189 HR KEE RDI	Ερευνητική υποδομή, πανεπιστημίου Rijeka	2007-2013	Κροατία	1
2	2014 101 HR ROD ROD	Ολοκλήρωση της οδού ταχείας κυκλοφορίας στο πλαίσιο του έργου για τη δημιουργία πύλης προς το Ρίοτσε και κατασκευή οδικής σύνδεσης με το λιμάνι και την πόλη του Ρίοτσε	2007-2013	Κροατία	2
3	2007 121 MT TRA POR	Ανακαίνιση και αναβάθμιση των κυματοθραυστών και λιωτών θαλάσσιων υποδομών	2007-2013	Μάλτα	3
Οριζόντιες αναθέσεις					
1	2012 008 HR WAT WAT	Σύνταξη κατευθυντήριων οδηγιών για αναλύσεις κόστους οφέλους	2007-2013	Κροατία	1
2	2014 073 HR KEE RDI	Υποστήριξη κατά την προετοιμασία του ΕΠ Ανταγωνιστικότητα και Συνοχή της περιόδου προγραμματισμού 2014-2020	2014-2020	Κροατία	2
3	2011 031 MT ROD ROD	Κατάρτιση γενικού εθνικού σχεδίου μεταφορών	2014-2020	Μάλτα	3
4	2008 103 MT HOR MUL	Συνδρομή στον προκαταρκτικό έλεγχο που διενεργείται στο πλαίσιο ΑΚΟ και μελετών οικονομικής σκοπιμότητας	2007-2013	Μάλτα	4
5	2010 067 PL WAT WAT	Διαλογή έργων σχετικά με ύδατα και λύματα στο πλαίσιο του άξονα προτεραιότητας I	2007-2013	Πολωνία	5
6	2010 077 PL SWE SLW	Στρατηγική διαχείρισης υλός καθαρισμού λυμάτων στην Πολωνία	2007-2013	Πολωνία	6
7	2013 246 RO KEE RDI	Υποστήριξη κατά την προετοιμασία του ΕΠ Ανταγωνιστικότητα της περιόδου προγραμματισμού 2014-2020	2014-2020	Ρουμανία	7
8	2011 032 RO WAT WAT	Υποστήριξη κατά την προετοιμασία της δεξαμενής έργων στον τομέα των υδάτων για την περίοδο 2014-2020	2014-2020	Ρουμανία	8
9	2009 094 RO WAT WAT	Διαχείριση πλημμυρών - Εθνική στρατηγική	2007-2013	Ρουμανία	9

¹ Από τις 25 αναθέσεις για μεγάλα έργα που υποβλήθηκαν σε έλεγχο, οι 22 αναθέσεις, οι οποίες κάλυπταν 20 μεγάλα έργα, εξετάστηκαν επιτόπου. Οι υπόλοιπες 3 αναθέσεις για μεγάλα έργα ελέγχθηκαν βάσει εγγράφων. Τα 3 μη μεγάλα έργα και όλες οι οριζόντιες αναθέσεις (9) εξετάστηκαν επιτόπου.

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

«ΚΑΙΡΟΣ ΝΑ ΒΕΛΤΙΩΘΕΙ Η ΣΤΟΧΕΥΣΗ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΚΟΙΝΗ ΒΟΗΘΕΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΤΩΝ ΕΡΓΩΝ ΣΤΙΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ (JASPERS)»

ΣΥΝΟΨΗ

I. Η πρωτοβουλία JASPERS θεσπίστηκε υπό μορφή κοινής εταιρικής σχέσης μεταξύ της Επιτροπής (ΓΔ REGIO), της Ευρωπαϊκής Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (ΕΤΑΑ) (συμπεριλαμβανομένης της Kreditanstalt für Wiederaufbau για μέρος της υπό έλεγχο περιόδου). Από το 2013, οι ΓΔ MOVE και NEAR ανανεώνουν τις εντολές και τη χρηματοδότηση της JASPERS για την υποστήριξη της προετοιμασίας έργων στο πλαίσιο του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη» και του μηχανισμού προενταξιακής βοήθειας (ΜΠΒ).

IV. Η δραστηριότητα της JASPERS συνδέεται με τις περιόδους δημοσιονομικού προγραμματισμού ενώ πρωταρχικός της ρόλος ήταν να βοηθήσει τα 12 κράτη μέλη της ΕΕ στην προετοιμασία μεγάλων έργων. Μετά την ενδιάμεση αξιολόγηση της πρωτοβουλίας, που ολοκληρώθηκε το 2012 και το ενδιαφέρον που εξέφρασαν τα κράτη μέλη, αποφασίστηκε να επεκταθεί η λειτουργία της σε τομείς πολιτικής και σε μέτρα ανάπτυξης ικανοτήτων.

Το 2014 και το 2015 πραγματοποιήθηκαν διαπραγματεύσεις για νέα επιχειρησιακά προγράμματα που εστίασαν περισσότερο στην στρατηγική. Η συνδρομή σε μη μεγάλα έργα αντιστοιχούσε σε μια πραγματική ανάγκη που εξέφρασαν τα κράτη μέλη. Η συμμετοχή της πρωτοβουλίας JASPERS σε τέτοιες περιπτώσεις δικαιολογείτο από την υψηλή προτεραιότητα και τη δυσκολία συγκεκριμένου έργου. Θεωρώντας ότι η συμμετοχή της JASPERS σε μη μεγάλα έργα αποτέλεσε πράγματι επέκταση της αρχικής της εμβέλειας, οι αναθέσεις αυτές υποβλήθηκαν σε επαλήθευση της προστιθέμενης αξίας τους και της δυνατότητας αναπαραγωγής τους σε άλλα παρόμοια έργα.

V. Η Επιτροπή εξέτασε τους σχετικούς κινδύνους κατά τη θέσπιση των ανεξάρτητων αξιολογήσεων ποιότητας (ΑΑΠ). Η λύση που εφαρμόστηκε θεωρήθηκε αναλογικά ορθή λαμβάνοντας υπόψη πως η ΕΤΕπ αποτελεί θεσμικό όργανο της ΕΕ. Οι ΑΑΠ και οι συμβουλευτικές εκθέσεις προετοιμάζονται από διάφορες ομάδες της JASPERS ενώ τα τελικά έγγραφα φέρουν και επιπλέον υπογραφή διευθυντικών στελεχών. Η διευθύνουσα επιτροπή της πρωτοβουλίας JASPERS θα εγκρίνει επίσημα ένα νέο εγχειρίδιο διαδικασιών για τις ΑΑΠ τον Δεκέμβριο του 2017. Το εγχειρίδιο αυτό θα περιγράφει πώς εκτελείται η λειτουργία των ΑΑΠ ανεξάρτητα από τις συμβουλευτικές λειτουργίες.

VII. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι προσπάθειες της πρωτοβουλίας συνέβαλαν στη βελτίωση της ικανότητας του κράτους μέλους να χειριστεί την προετοιμασία των έργων και τα έργα ήταν καλής ποιότητας, όπως επιβεβαιώνεται από την ταχεία έγκρισή τους από την Επιτροπή (και από τις εκτιμήσεις μετά την υποβολή) για την περίοδο 2014-2020.

VIII. Από το 2006 η JASPERS υποβάλλει τις ελεγμένες ετήσιες οικονομικές καταστάσεις της στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Σύμφωνα με τη μεθοδολογία που συμφωνήθηκε στις ετήσιες συμβάσεις συνεισφοράς και αργότερα σε μια πρωταρχική συμφωνία (χρηματοδοτική και διοικητική συμφωνία-πλαίσιο) η οποία υπογράφηκε μεταξύ της Επιτροπής και της ΕΤΕπ και καλύπτει όλες τις κοινές πρωτοβουλίες, τα έξοδα προσωπικού της JASPERS καθορίζονται βάση ενός καθορισμένου ποσού το οποίο η Επιτροπή συμφώνησε να καταβάλλει για τις υπηρεσίες που παρέχει η ΕΤΕπ.

Σε γενικές γραμμές, οι τιμές της χρηματοδοτικής και διοικητικής συμφωνίας-πλαισίου συνέβαλαν σε περαιτέρω εναρμόνιση και απλούστευση των συμβατικών ρυθμίσεων για συγκεκριμένες πρωτοβουλίες τεχνικής βοήθειας μεταξύ της Επιτροπής και της ΕΤΕπ.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η χρηματοδοτική και διοικητική συμφωνία-πλαίσιο συνάδει με τον δημοσιονομικό κανονισμό. Το άρθρο 124 του δημοσιονομικού κανονισμού επιτρέπει τη χρήση κατ' αποκοπή και εφάπαξ ποσών και εφαρμόζεται στη χρηματοδοτική και διοικητική συμφωνία-πλαίσιο.

IX.

α) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

β) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και τονίζει ότι η ΕΤΕπ, ως άλλος εταίρος στην πρωτοβουλία JASPERS, πρέπει να συμμετάσχει ενεργά ώστε αυτή να εφαρμοστεί επιτυχώς.

γ) Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση, καθώς η πρωτοβουλία JASPERS θα πρέπει να εξακολουθήσει να προσφέρεται και σε έργα που έχουν λάβει εθνική έγκριση και υπογραμμίζει ότι η ΕΤΕπ, ως άλλος εταίρος στην πρωτοβουλία JASPERS, πρέπει να συμμετάσχει ενεργά ώστε αυτή να εφαρμοστεί επιτυχώς.

δ) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και τονίζει ότι η ΕΤΕπ, ως άλλος εταίρος στην πρωτοβουλία JASPERS, πρέπει να συμμετάσχει ενεργά ώστε αυτή να εφαρμοστεί επιτυχώς.

ε) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και τονίζει ότι η ΕΤΕπ, ως άλλος εταίρος στην πρωτοβουλία JASPERS, πρέπει να συμμετάσχει ενεργά ώστε αυτή να εφαρμοστεί επιτυχώς.

Η Επιτροπή υπενθυμίζει ταυτόχρονα ότι οι δαπάνες της JASPERS καθορίζονται στη χρηματοδοτική και διοικητική συμφωνία-πλαίσιο.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

7. Οι αρχικές προτεραιότητες για την περίοδο 2007-13 καθορίστηκαν πράγματι στο μνημόνιο συνεννόησης του 2006 (ΜΣ). Ωστόσο, οι προτεραιότητες εξελίχθηκαν με την πάροδο του χρόνου ώστε να αντανakλούν τις εμπειρίες και τις στρατηγικές αποφάσεις της διευθύνουσας επιτροπής. Αυτοί οι στόχοι αντικατοπτρίζονται στις ετήσιες ειδικές συμφωνίες επιχορήγησης μεταξύ της Επιτροπής και της ΕΤΕπ. Οι προτεραιότητες για την περίοδο 2014-20 καθορίζονται στη συμφωνία-πλαίσιο εταιρικής σχέσης.

Στα μικρότερα κράτη μέλη που είχαν λίγα μεγάλα έργα θα μπορούσαν να υποστηριχθούν τα μη μεγάλα έργα. Αυτό εξηγείται στο έγγραφο βασικών εννοιών του 2005 και σε όλα τα πολιτικά και νομικά έγγραφα που ακολούθησαν.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

23. Η στρατηγική κατεύθυνση της πρωτοβουλίας JASPERS έχει εξελιχθεί με την πάροδο του χρόνου ώστε να προσαρμοστεί στις αλλαγές του περιβάλλοντος της. Η πρωτοβουλία άρχισε να λειτουργεί στα τέλη του 2006 (ολοκληρώθηκαν τρεις αναθέσεις εκείνο το έτος) και για αυτόν τον λόγο ήταν πολύ νωρίς για να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα στα μέσα του 2007. Η οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση που ξέσπασε το φθινόπωρο του 2008 και συνεχώς οξύνεται οδήγησε σε ορισμένες αποφάσεις που θα επηρέαζαν τις δραστηριότητες της πρωτοβουλίας JASPERS. Η JASPERS ανταποκρίθηκε με ευελιξία και ρεαλισμό στις μεταβαλλόμενες συνθήκες.

Η μεγαλύτερη πρόκληση για την JASPERS ήταν να εξασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη θα προετοιμάσουν επαρκή αριθμό ποιοτικών, μεγάλων έργων που θα μπορούσαν να εγκριθούν και να εφαρμοστούν. Για τον λόγο αυτό, άλλες ενδιαφέρουσες πτυχές των εργασιών της JASPERS κρατήθηκαν σε αναμονή και ξεκίνησαν σε μεταγενέστερο στάδιο, όταν τα κράτη μέλη βελτίωσαν τις τεχνικές τους ικανότητες για την προετοιμασία μεγάλων έργων και δόθηκε μεγαλύτερη προσοχή στη διασφάλιση της σταθερότητας και των δευτερογενών συνεπειών.

Η πρωτοβουλία JASPERS ξεκίνησε για να βελτιώσει την τεχνική ικανότητα των κρατών μελών μέσω της διαδικασίας μάθησης μέσα από την πράξη, ενώ οι εθνικές αρχές άρχισαν να συνεργάζονται με τη JASPERS καθώς προχωρούσαν οι αναθέσεις.

24. Η Επιτροπή και η ΕΤΕπ επιθυμούν να επισημάνουν ότι τα σχέδια δράσης αποτελούν μια εκ των πραγμάτων εκτίμηση αναγκών στα οποία τα κράτη μέλη έχουν την ευκαιρία να δηλώσουν τις ανάγκες τους για τεχνική βοήθεια.

Οι ημερομηνίες υποβολής για τα μεγάλα έργα περιλαμβάνονται στα επιχειρησιακά προγράμματα για την περίοδο 2014-2020 βάσει των προτάσεων των κρατών μελών. Τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα και φέρουν την ευθύνη να προτείνουν μεγάλα έργα και να ελέγχουν την κατάσταση προετοιμασίας κάθε έργου.

Η αξιολόγηση των αναγκών για την περίοδο 2014-2020 βασίστηκε σε πληροφορίες που παρείχαν τα κράτη μέλη, οι οποίες είναι έγκυρες όσον αφορά τον αριθμό των έργων αλλά φιλόδοξες όσον αφορά το χρονοδιάγραμμα υποβολής τους.

25. Η απορρόφηση των κονδυλίων της ΕΕ δεν αποτελεί αυτοσκοπό. Εάν πραγματοποιηθούν έγκαιρης υλοποίησης και υψηλής ποιότητας έργα, τότε είναι πιθανότερο να επιτευχθεί υψηλό ποσοστό απορρόφησης κονδυλίων. Οι στόχοι που έθεσε η Επιτροπή για την πρωτοβουλία JASPERS ήταν σαφείς ακόμη και αν ορισμένες φορές αποτελούσαν πρόκληση. Από νομικής απόψεως, οι απαιτήσεις ποιότητας για τα μεγάλα έργα, για πρώτη φορά στην πολιτική συνοχής, καθορίστηκαν στον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό αριθ. 480/2014 της Επιτροπής. Επιπλέον, για πρώτη φορά, οι βασικές απαιτήσεις για την ανάλυση κόστους-οφέλους (ΑΚΟ) περιλήφθηκαν στον εκτελεστικό κανονισμό αριθ. 207/2015 και, μαζί με τον οδηγό της ΑΚΟ του 2014, αποτελούν μια ολοκληρωμένη και λεπτομερή καθοδήγηση σχετικά με την ποιότητα των δημόσιων επενδύσεων.

26. Η βοήθεια που παρείχε η JASPERS περιελάμβανε τη μάθηση μέσα από την πράξη ενισχύοντας έτσι την ικανότητα των εθνικών διοικήσεων. Αυτός είναι ένας από τους λόγους για τους οποίους ένα μεγάλο μέρος του προσωπικού της JASPERS τοποθετήθηκε από την αρχή σε περιφερειακά γραφεία ώστε να μπορεί να βρίσκεται κοντά στους δικαιούχους. Η βελτίωση της τεχνικής ικανότητας δεν πρέπει να χαρακτηρίζεται ως ξεχωριστή δραστηριότητα για να έχει αντίκτυπο.

Η τεχνική ικανότητα είναι άυλη και μπορεί να παρατηρηθεί έμμεσα, π.χ. μέσω της καλύτερης προετοιμασίας έργων με την πάροδο του χρόνου, γεγονός που αποδεικνύεται, για παράδειγμα, με το μειωμένο ποσοστό έργων που διακόπηκαν.

27. Στην πράξη, η ταχύτητα βελτίωσης της ικανότητας των κρατών μελών να προετοιμάζουν έργα υψηλής ποιότητας και να τα εφαρμόζουν είναι άκρως μεταβλητή. Ταυτόχρονα, οι δημόσιες αρχές στις δικαιούχες χώρες έχουν αναπτύξει την εθνική τους ικανότητα να χρησιμοποιούν αποτελεσματικά τα κονδύλια της ΕΕ και κατά συνέπεια υποβάλλουν πολύ λιγότερα αιτήματα για στήριξη από την JASPERS. Στην πράξη, η JASPERS περιορίζεται χρονικά από τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού. Η απόφαση για την παράταση παροχής στήριξης σε νέα περίοδο προγραμματισμού λαμβάνεται από την Επιτροπή και την ΕΤΕπ, βάσει της εκτίμησης των αναγκών για συνεχιζόμενη στήριξη και της ζήτησης από τα κράτη μέλη.

28. Ο ρόλος της Επιτροπής και της ΕΤΕπ καθορίζεται σαφώς στις ετήσιες συμφωνίες συνεισφορών για την χρονική περίοδο 2007-2013, στη συμφωνία-πλαίσιο εταιρικής σχέσης και στις ετήσιες συμφωνίες ειδικών επιχορηγήσεων για την χρονική περίοδο 2014-2020. Τα κράτη μέλη δέχονται τις συμβουλευτικές υπηρεσίες της JASPERS ως πελάτες. Συμμετέχουν επίσης στην ετήσια συνεδρίαση των ενδιαφερόμενων μερών της JASPERS.

Για την χρονική περίοδο 2014-2020 η JASPERS παρέχει συμβουλευτικές υπηρεσίες και ανεξάρτητες αξιολογήσεις ποιότητας στα κράτη μέλη και εκτιμήσεις μετά την υποβολή αιτήσεων έργου στην Επιτροπή. Αυτό έχει καταστεί σαφές σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη.

29. Βλ. απάντηση της Επιτροπής και της ΕΤΕπ στην παράγραφο 28. Οι επίσημες συμφωνίες μεταξύ των υπηρεσιών της Επιτροπής και της ΕΤΕπ που αναφέρονται στην απάντηση στην προαναφερόμενη παράγραφο υπογράφονται σε ετήσια βάση.

Οι ρυθμίσεις συνεργασίας καθορίζουν επίσης και τις αρχές που ρυθμίζουν την αλληλεπίδραση μεταξύ JASPERS και δικαιούχου. Υπάρχουν δελτία έργου στα οποία διευκρινίζεται ρητά τι θα προσφέρει η JASPERS σε κάθε ανάθεση.

Η παρακολούθηση των αποτελεσμάτων στην περίπτωση μη μεγάλων έργων διαφοροποιείται από τις ρυθμίσεις εργασίας και τη χρησιμοποιούμενη μεθοδολογία. Ελλείπει αίτησης χρηματοδότησης και διαδικασίας έγκρισης σε επίπεδο Επιτροπής, η σαφής παρακολούθηση της προόδου μη μεγάλων έργων είναι δυσκολότερη και πρέπει να αντιμετωπίζεται με λιγότερο επίσημο τρόπο.

Στην πολιτική συνοχής, η έγκριση μη μεγάλων έργων αποτελεί σαφή ευθύνη των κρατών μελών.

30. Σκοπίμως σε όλα τα κράτη μέλη επρόκειτο να ισχύουν κοινές ρυθμίσεις συνεργασίας ενώ η συνοχή και η ταχύτητα ήταν βασικοί παράγοντες. Στις περιπτώσεις όπου τα κράτη μέλη εξέφρασαν έντονες αντιρρήσεις, πραγματοποιήθηκαν διαπραγματεύσεις για μερικές ήσσονος σημασίας αλλαγές αλλά η πρόθεση ήταν να τηρηθεί όσο το δυνατόν περισσότερο μια τυποποιημένη διαδικασία λειτουργίας. Όσο πιο μακροσκελές και λεπτομερέστερο είναι το έγγραφο, τόσο μεγαλύτερη είναι η πιθανότητα ύπαρξης διαφωνιών και αιτήσεων ειδικών ρυθμίσεων.

Οι ρυθμίσεις συνεργασίας δεν αποτελούν νομική απαίτηση αλλά ένα μέσο για τη διευκόλυνση του διαλόγου με τα κράτη μέλη, ιδίως σε ένα πλαίσιο με μεταβαλλόμενους ομολόγους. Κύριος σκοπός τους είναι να σκιαγραφήσουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις και των δύο πλευρών.

Διάφορες πρακτικές μπορεί να έχουν αναπτυχθεί αλλά όλες συνάδουν με τις ρυθμίσεις συνεργασίας και την εντολή της JASPERS, προκειμένου να προσαρμοστούν στο συγκεκριμένο πλαίσιο της εκάστοτε χώρας. Όπως αναφέρθηκε ήδη, η πρωτοβουλία συμμετοχής της JASPERS εναπόκειται στα κράτη μέλη (και η JASPERS δύναται να αποφασίσει να αποδεχθεί την ανάθεση ή όχι μετά από διαβούλευση με τη ΓΔ REGIO).

31. Δεν υπήρξε κανένας λόγος για τον οποίο η JASPERS θα έπρεπε να επισημοποιήσει τις ρυθμίσεις σχετικά με επιχειρησιακά ζητήματα με την Επιτροπή κατά την χρονική περίοδο 2007-2013, δεδομένου ότι εργάστηκε πρωτίστως για τα κράτη μέλη. Όμως για την χρονική περίοδο 2014-2020 τα μέρη θα επισημοποιήσουν τις διαδικασίες των εκτιμήσεων μετά την κατά το πρώτο τρίμηνο του 2018.

Η JASPERS προχώρησε σε σύνταξη έκθεσης για το έργο που πραγματοποίησε το 2006, παρόλο που μπορεί να μην είχε επινοήσει ακόμα τον όρο «σημείωμα ολοκλήρωσης δράσης». Το σημείωμα αυτό βασίζεται σαφώς στο έντυπο αίτησης για μεγάλα έργα όπως καταδεικνύεται από τη σύγκριση των δύο εγγράφων.

Ορισμένα κράτη μέλη αντέδρασαν αρχικά για την κατάθεση της έκθεσης ολοκλήρωσης στην Επιτροπή. Η JASPERS τους ενθάρρυνε να το πράξουν, έτσι ώστε η Επιτροπή να γνωρίζει τις συμβουλές που τους παρείχε η JASPERS ενώ ταυτόχρονα η συμβολή της θα βοηθούσε την Επιτροπή να καταλήξει σε ένα καλύτερα ενημερωμένο συμπέρασμα. Τελικά όλα τα κράτη μέλη συμφώνησαν ότι πρέπει να αποτελέσει συνήθη πρακτική, γεγονός που, όπως πιστεύουμε, προέκυψε από μια σχέση εμπιστοσύνης που δημιουργήθηκε μεταξύ της JASPERS και των εθνικών αρχών μετά την εμπειρία τους με τη βοήθεια που τους παρείχε η JASPERS.

Το σημείωμα ολοκλήρωσης δράσης αποτελεί ένα εργαλείο για να κλείσει επισήμως η ανάθεση με τον δικαιούχο. Δεδομένης της εμπειρίας που αποκομίζει, η JASPERS προσαρμόζει τη μορφή της κατά διαστήματα ώστε να μεγιστοποιήσει αυτή τη χρησιμότητα.

32. Η Επιτροπή και η ΕΤΕπ είναι ενδιαφερόμενα μέρη και εταίροι της JASPERS αλλά δεν αποτελούν πελάτες της για το σημείωμα ολοκλήρωσης δράσης.

33. Η JASPERS παρέχει τις συμβουλευτικές της υπηρεσίες ανεξάρτητα από τις δανειοδοτήσεις της ΕΤΕπ (το έγγραφο βασικών εννοιών που εκδόθηκε το 2005 αναφέρει ότι η ΕΤΕπ ή η ΕΤΑΑ δεν υποχρεούνται να δανείσουν στα κράτη μέλη και τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να δανειστούν από την ΕΤΕπ ή την ΕΤΑΑ).

Επίσης, η ΕΤΕπ, η ΕΤΑΑ και άλλοι δυνητικοί δανειστές ενδεχομένως να θεωρηθεί ότι επωφελούνται έμμεσα από τα αποτελέσματα της JASPERS.

34. Οι περισσότερες από τις εργασίες προετοιμασίας των έργων, όπως είναι η προετοιμασία των βασικών εγγράφων του έργου, η μελέτη σκοπιμότητας ή η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, εκτελούνται από τα κράτη μέλη με τη χρήση συμβούλων. Ρόλος της JASPERS είναι να κατευθύνει ή να σχολιάζει την σύνταξη αυτών των εγγράφων. Η JASPERS δεν ανταγωνίζεται εξωτερικούς συμβούλους κατά την εκτέλεση αυτού του έργου. Η JASPERS και οι σύμβουλοι έχουν ξεχωριστούς αλλά συμπληρωματικούς ρόλους.

Από τις περίπου 830 αναθέσεις έργων που ολοκλήρωσε η JASPERS μέχρι το 2015, λιγότερο από το 1% περιελάμβανε πρόσληψη συμβούλων που συνέβαλαν άμεσα στα τελικά έγγραφα των έργων.

36. Η χρήση πρόσθετων συμβούλων έγινε σε συγκεκριμένες και περιορισμένες περιπτώσεις όπου το σημείωμα ολοκλήρωσης δράσης της JASPERS δεν μπόρεσε να χρησιμοποιηθεί για τη λήψη αποφάσεων και οι διατάκτες έκριναν απαραίτητο να λάβουν και δεύτερη γνώμη για το έργο (πραγματοποιήθηκε μόνο κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013).

Κατά τη χρονική περίοδο 2014-2020, η Επιτροπή αποφάσισε να χρησιμοποιήσει αποκλειστικά τη JASPERS για την αξιολόγηση όλων των μεγάλων έργων (εξαιρουμένων των σταδιακά υλοποιούμενων έργων βάσει του άρθρου 103 του Κανονισμού περί κοινών διατάξεων [ΚΚΔ]), χάρη στη θέσπιση του τμήματος ανεξάρτητης αξιολόγησης ποιότητας της JASPERS που παρέχει πρόσθετο έλεγχο ποιότητας.

37. Οι προτεραιότητες των κρατών μελών απορρέουν από την πολιτική (π.χ. τα διευρωπαϊκά δίκτυα), τη νομοθεσία (π.χ. περιβαλλοντική νομοθεσία, όπως η οδηγία για τα λύματα) ή τις προτεραιότητες (π.χ. μέγιστο ποσοστό χρηματοδότησης ορισμένων τομέων) και εφαρμόζονται μέσω συμφωνημένων κανόνων και διαδικασιών. Η JASPERS ανταποκρίνεται στις ανάγκες παροχής τεχνικής βοήθειας στο πλαίσιο του συγκεκριμένου πλαισίου πολιτικής.

38. Η εισαγωγή πολυετών κυλιόμενων σχεδίων δράσης δεν άλλαξε τις στρατηγικές.

Η έννοια των κυλιόμενων σχεδίων δράσης εισήχθη προκειμένου να υπάρξει ανταπόκριση στα αιτήματα των κρατών μελών τα οποία συνήθως φτάνουν με μη συντονισμένο τρόπο, ιδίως στο τέλος της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013. Τα σχέδια δράσης της JASPERS είναι αποτέλεσμα εκτεταμένων συζητήσεων με το κράτος μέλος πριν από την αποδοχή των αναθέσεων με αποτέλεσμα η έγκριση των αιτήσεων, όταν πια υποβάλλεται και το επίσημο αίτημα, να κυμαίνεται στο 98%.

Τα σχέδια δράσης κοινοποιούνται στην Επιτροπή.

39. Μια ανάθεση μπορεί να ακυρωθεί για πολλούς λόγους. Ενδεχομένως η JASPERS να αξιολόγησε τα έργα ως ανεπαρκή επένδυση και κατά συνέπεια να εγκαταλείφθηκαν ή να μειώθηκε το μέγεθος τους και να χαρακτηρίστηκαν ως μη μεγάλα έργα. Μπορεί επίσης οι μεταβολές των συναλλαγματικών ισοτιμιών να μετέτρεψαν μεγάλα έργα σε μη μεγάλα έργα ή τα κράτη μέλη να έχουν αποσύρει έργα για εσωτερικούς λόγους.

Οι περιπτώσεις ακύρωσης των αναθέσεων δεν πρέπει να εκλαμβάνονται μόνο αρνητικά. Στην πραγματικότητα, σε ορισμένες περιπτώσεις, η εγκατάλειψη έργων αντιπροσωπεύει την θετική συμβολή της JASPERS στη μείωση των δαπανών στις επενδύσεις ή στην εγκατάλειψη εκείνων που ενδεχομένως δεν αποτελούσαν την ιδανική επένδυση των λιγοστών δημόσιων πόρων.

41. Οι εργασίες στα έργα σταδιακής υλοποίησης είναι περιορισμένες χρονικά και συνδέονται με τον κύκλο της περιόδου προγραμματισμού.

42. Όπως καταδεικνύουν τα σχέδια δράσης για το 2007, η JASPERS ήταν υπεύθυνη για τις οριζόντιες αναθέσεις από την αρχή. Το ποσοστό των οριζόντιων αναθέσεων παρέμεινε σταθερό κατά τη διάρκεια των ετών.

43. Όλοι οι εταίροι της JASPERS έδωσαν ύψιστη σημασία στα αποτελέσματα της ενδιάμεσης αξιολόγησης της. Λίγες αξιολογήσεις έχουν να επιδείξουν παρόμοιο ποσοστό απαντήσεων στις συστάσεις τους.

Τα αποτελέσματα της μελέτης της AECOM για τον αντίκτυπο της JASPERS¹ ήταν θετικά σε γενικές γραμμές.

44. Η Επιτροπή (ΓΔ REGIO) εξήγησε τους λόγους που οδήγησαν στη χρήση της JASPERS ως φορέα αξιολόγησης στην επιστολή που απέστειλε ο Γενικός Διευθυντής της ΓΔ REGIO σε όλα τα κράτη μέλη (με μεγάλα έργα) τον Μάρτιο του 2014.

Η λειτουργία των ΑΑΠ καθορίστηκε στον κανονισμό περί κοινών διατάξεων (ΚΚΔ) βάσει της εμπειρίας που είχαν κράτη μέλη με τη JASPERS, επομένως θεωρήθηκε περιττό να εξετάζεται η JASPERS βάσει των ικανοτήτων και των χαρακτηριστικών της, σύμφωνα με τα κριτήρια που ορίζονται στον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό 480/2014 της Επιτροπής.

Κοινή απάντηση στις παραγράφους 45, 46 και 47:

Οι ΑΑΠ πραγματοποιούνται επίσης και για έργα στα οποία η JASPERS δεν παρέχει συμβουλευτικές υπηρεσίες.

Το προσχέδιο του εγχειριδίου διαδικασιών των ΑΑΠ από τις αρχές του 2014 ουδέποτε εγκρίθηκε και δεν ισχύει επί του παρόντος. Ο λειτουργικός διαχωρισμός των ΑΑΠ της JASPERS από τα τμήματα του συμβουλευτικού τομέα ισχύει καθώς οι ομάδες βρίσκονται σε διαφορετικές τοποθεσίες και λογοδοτούν σε διαφορετικούς προϊστάμενους. Για να επιτευχθεί η αποτελεσματικότερη χρήση πόρων, οι εμπειρογνώμονες της JASPERS που δεν έχουν εργαστεί ως συμβουλευτικά στελέχη σε ένα μεγάλο έργο μπορούν ενδεχομένως να εργαστούν για εκτιμήσεις στο τμήμα των ΑΑΠ. Η JASPERS έχει αναπτύξει μια προσέγγιση διαχείρισης της ποιότητας που κωδικοποιείται σε ένα εγχειρίδιο ποιότητας, χάρτες διαδικασιών και έναν σαφή διαχωρισμό μεταξύ των συμβουλευτικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών αξιολόγησης που προσφέρει. Το εγχειρίδιο ποιότητας έχει συνταχθεί στο πλαίσιο μιας ποιοτικής προσέγγισης που εγκρίθηκε από τη διευθύνουσα επιτροπή και θα επικυρωθεί εξωτερικά από το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη Διαχείριση της Ποιότητας.

Ένα νέο εγχειρίδιο ποιότητας JASPERS θα εγκριθεί από τη διευθύνουσα επιτροπή τον Δεκέμβριο του 2017. Η Υπηρεσία Εσωτερικού Λογιστικού Ελέγχου έλαβε σχέδια των χαρτών διαδικασίας για τις δραστηριότητες των ΑΑΠ και των εκτιμήσεων μετά την υποβολή που αποτελούν τη βάση για τις αντίστοιχες διαδικασίες σε αυτό το νέο εγχειρίδιο ποιότητας.

¹ Έκθεση αξιολόγησης της JASPERS, Δεκέμβριος 2012

(http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/jaspers_evaluation/final_report_131212.pdf)

47. Η ΓΔ REGIO έχει αποδεχθεί τις συστάσεις της Υπηρεσίας Εσωτερικού Λογιστικού Ελέγχου και έχει θέσει σε εφαρμογή ένα σχέδιο δράσης για την υλοποίησή τους.

48. Οι ΑΑΠ και οι συμβουλευτικές εκθέσεις προετοιμάζονται από διάφορες ομάδες της JASPERS ενώ τα τελικά έγγραφα φέρουν και επιπλέον υπογραφή διευθυντικών στελεχών. Αποτελεί κοινή πρακτική τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα οι επιχειρησιακές μονάδες και οι μονάδες ελέγχου και ελέγχου ποιότητας να λογοδοτούν στον ίδιο επικεφαλής του οργανισμού (π.χ. διάταξη που έχει συμφωνηθεί σε αρκετά κράτη μέλη σε σχέση με τις αρχές πιστοποίησης και διαχείρισης που χειρίζεται ο ίδιος Υπουργός). Δεν υπάρχει κανένας λόγος για τον οποίο το γεγονός αυτό θα πρέπει να μειώσει την ανεξαρτησία του ελέγχου ή της λειτουργίας του ελέγχου ποιότητας.

Μέχρι στιγμής δεν έχουν προκύψει στοιχεία αλλοίωσης των γνωμοδοτήσεων της ομάδας ΑΑΠ. Ωστόσο, η Επιτροπή και η ΕΤΕπ θα εξετάσουν τη λήψη πρόσθετων μέτρων για την αύξηση της αντίληψης του κινδύνου ανεξαρτησίας.

49. Η διαδικασία ΑΑΠ θεσπίστηκε νομοθετικά από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ) με ρητό σκοπό να παράσχει εναλλακτική λύση στην αξιολόγηση μεγάλων έργων από την Επιτροπή. Ένα νέο εγχειρίδιο ποιότητας JASPERS θα εγκριθεί από τη διευθύνουσα επιτροπή τον Δεκέμβριο του 2017.

50. Η Επιτροπή ακολουθεί τις νομικές διατάξεις του ΚΚΔ που προβλέπουν τη λειτουργία ΑΑΠ. Οι νομοθέτες δεν έχουν ορίσει την έννοια της «σημαντικής αδυναμίας». Προκειμένου να υπάρξει εναρμονισμένη εφαρμογή της εν λόγω έννοιας, η ΓΔ REGIO όρισε, στις εσωτερικές διαδικασίες της που έχει εγκρίνει η διοίκησή της, τέσσερις κύριες περιπτώσεις όπου μπορεί να δηλωθεί σημαντική αδυναμία και να προταθεί αρνητική απόφαση της Επιτροπής.

51. Η χρήση ΑΑΠ αποτελεί επιλογή των κρατών μελών. Οι ρυθμίσεις συνεργασίας για ΑΑΠ έχουν υπογραφεί (Οκτώβριος 2017) με δεκατέσσερα κράτη μέλη, μεταξύ των οποίων η Ρουμανία, η Τσεχική Δημοκρατία και η Ιταλία. Η υπογραφή ρυθμίσεων συνεργασίας αποτελεί προαπαιτούμενο της JASPERS προτού αναλάβει να πραγματοποιήσει ΑΑΠ για ένα έργο.

52. Οι προβλέψεις της JASPERS βασίστηκαν σε πληροφορίες που παρείχαν τα κράτη μέλη στις αναμενόμενες ημερομηνίες υποβολής μεγάλων έργων, όπως αναφέρονται στα επιχειρησιακά προγράμματα (ΕΠ).

Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο αριθμός των μεγάλων έργων δεν είναι αισιόδοξος, δεδομένου ότι το χρονοδιάγραμμα υποβολής ήταν πράγματι υπερβολικά αισιόδοξο. Τον Σεπτέμβριο του 2017, η ΓΔ REGIO δημοσίευσε τα δεδομένα σχετικά με μεγάλα έργα στην πλατφόρμα ανοιχτών δεδομένων, προκειμένου να ευαισθητοποιήσει τα κράτη μέλη για την ποιότητα της πληροφόρησης σχετικά με τα μεγάλα έργα.

Η χρήση της λειτουργίας περί ΑΑΠ παρεμποδίζεται από διαφορετικούς κανόνες για την πιστοποίηση των δαπανών. Πρόκειται να εξεταστεί με την τροποποίηση του ΚΚΔ που συζητείται επί του παρόντος μεταξύ του Συμβουλίου και του ΕΚ. Αυτό θα αυξήσει το ενδιαφέρον των κρατών μελών για τη χρήση ΑΑΠ.

Ρόλος του τμήματος ΑΑΠ της JASPERS είναι να παρέχει ανεξάρτητες αξιολογήσεις ποιότητας αλλά και εκτιμήσεις μετά την υποβολή.

53. Η διαδικασία της εκτίμησης μετά την υποβολή αποσκοπούσε στο να εξασφαλίσει ότι το τμήμα ΑΑΠ στις Βρυξέλλες χρησιμοποίησε μια μεθοδολογία αξιολόγησης όμοια με ανεξάρτητη αξιολόγηση ποιότητας σε αίτηση που υποβλήθηκε απευθείας στην Επιτροπή. Αυτό εξασφάλισε ίσους όρους ανταγωνισμού στην αξιολόγηση των αιτήσεων.

Οι ρυθμίσεις συνεργασίας για τις εκτιμήσεις μετά την υποβολή περιγράφηκαν λεπτομερειακά, ακόμη και σε σημείο αναφοράς των προθεσμιών που πρέπει να χρησιμοποιηθούν, στο έγγραφο

σχετικά με τις διαδικασίες για τα μεγάλα έργα που υποβλήθηκαν στη ΓΔ REGIO στις 22 Ιουνίου 2015.

Ωστόσο, η Επιτροπή και η ΕΤΕπ θα επισημοποιήσουν τα βασικά στοιχεία της συνεργασίας με τη JASPERS για τις εκτιμήσεις μετά την υποβολή, όπως ζήτησε το Συνέδριο.

58. Τα έργα συνήθως προετοιμάζονται από συμβούλους που προσλαμβάνονται από τις διαχειριστικές αρχές. Η JASPERS δεν τους αντικαθιστά αλλά συμβάλλει με μεθοδολογικές συμβουλές και βοηθά τις διαχειριστικές αρχές στην εποπτεία.

59. Η JASPERS εξετάζει το σύνολο των εγγράφων που συγκεντρώνει ο ίδιος ο δικαιούχος ή με τη βοήθεια εξωτερικών συμβούλων. Ως εκ τούτου, ο χρόνος των συμβουλευτικών υπηρεσιών της JASPERS σε πολλές περιπτώσεις εξαρτάται από τη διοικητική ικανότητα των δικαιούχων και των τοπικών συμβούλων.

60. Η διάρκεια των αναθέσεων όπου η συμμετοχή σημειώνεται σε μεταγενέστερο στάδιο είναι αβέβαιη: είναι σύντομη εάν τα έγγραφα του έργου έχουν την απαιτούμενη ποιότητα αλλά αρκετά μεγαλύτερη στην αντίθετη περίπτωση καθώς ορισμένα ζητήματα ίσως πρέπει να εξετασθούν από την αρχή (για παράδειγμα, η ανάλυση των επιλογών). Όσον αφορά τον χρόνο έγκρισης, δεν θα πρέπει να υπάρχει μεγάλη διαφορά καθώς μετά τη συνδρομή της JASPERS τα έργα υποβάλλονται με παρόμοια πρότυπα ποιότητας.

Ένα άλλο χαρακτηριστικό της βοήθειας που παρέχει η JASPERS ήταν να επικεντρωθεί σε σύνθετα έργα όπου τα κράτη μέλη αντιμετώπισαν δυσκολίες στην προετοιμασία των κατάλληλων εγγράφων. Όμως η JASPERS δεν κατόρθωσε εύκολα να αποκαταστήσει την πολυπλοκότητα των σχεδίων και εξακολουθούν να υφίστανται κάποιοι κίνδυνοι.

63. Σε πολλές περιπτώσεις, οι λόγοι της διακοπής αναφέρθηκαν ήδη στο σημείωμα ολοκλήρωσης δράσης.

Ένας τομέας στον οποίο η εξάλειψη των ελλείψεων στην συλλογή εγγράφων ήταν πολύ δύσκολη για τη JASPERS είναι οι διαδικασίες/τα έγγραφα σχετικά με την αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, ειδικά στον τομέα των οδικών μεταφορών.

64. Η κατάσταση βελτιώθηκε σημαντικά κατά τη χρονική περίοδο 2014-2020 όπου, μέχρι σήμερα, ο μέσος χρόνος έγκρισης για τα έργα που ελήφθησαν το 2017 μειώθηκε σε 84 ημερολογιακές ημέρες. Αυτό οφείλεται σε πολλούς παράγοντες, μεταξύ των οποίων είναι ο στρατηγικός επαναπροσανατολισμός της JASPERS, το καλύτερο νομικό πλαίσιο και η αναδιοργάνωση του συστήματος αξιολόγησης της Επιτροπής.

68. Η συμβολή της JASPERS είχε αντίκτυπο στο προβλεπόμενο κόστος περίπου των δύο τρίτων των μεγάλων έργων που ελέγχθηκαν από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (η εξοικονόμηση δαπανών υπολογίζεται από την Επιτροπή σε 175 εκατομμύρια ευρώ). Το δείγμα αυτό καλύπτει το 3% του αριθμού των αναθέσεων που πραγματοποιεί η JASPERS.

69. Η JASPERS συχνά έχει να αντιμετωπίσει μη ρεαλιστικά σύντομα χρονοδιαγράμματα για την υλοποίηση του έργου. Υπάρχουν πολύ λίγες ευκαιρίες για επιτάχυνση των χρονοδιαγραμμάτων υλοποίησης των έργων.

72. Στην πολιτική συνοχής, η έγκριση μη μεγάλων έργων αποτελεί σαφή ευθύνη των κρατών μελών.

75. Κατά την περίοδο 2007-2013, μετά το ξέσπασμα της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης το 2008, η Επιτροπή αποφάσισε να επιτρέψει στα κράτη μέλη να πιστοποιούν δαπάνες και να διεκδικούν αποζημίωση χωρίς να υποβάλλουν αιτήσεις για μεγάλα έργα, διασπώντας έτσι τη σύνδεση μεταξύ των διαδικασιών έγκρισης και πιστοποίησης.

76. Καθυστερήσεις ενδέχεται να συμβούν για λόγους που δεν σχετίζονται με τη συνεισφορά της JASPERS, π.χ. πολύ συχνά λόγω ζητημάτων με τις δημόσιες συμβάσεις.

77. Οι κανόνες πιστοποίησης των μεγάλων έργων για την περίοδο 2014-2020 θα επιτρέψουν στην JASPERS να επηρεάσει τον ρυθμό απορρόφησης καθώς οι δαπάνες των έργων μπορούν να πιστοποιηθούν μόνο μετά την υποβολή αιτήσεων στην Επιτροπή για μεγάλα έργα.

79. Υπάρχουν σαφή παραδείγματα βελτίωσης των διοικητικών ικανοτήτων των κρατών μελών και των φορέων τους, όπως είναι το εθνικό οδικό δίκτυο στην Πολωνία όπου η Εθνική Υπηρεσία Οδικής Ασφάλειας είναι απόλυτα ικανή να προετοιμάσει ώριμα και καλής ποιότητας έργα.

Η επένδυση σε διοικητικές ικανότητες είναι μια μακροχρόνια διαδικασία που απαιτεί επενδύσεις σε δομές, ανθρώπινο δυναμικό, συστήματα και εργαλεία και όπου η διακυβέρνηση σε μια χώρα αποτελεί σημαντικό συγκυριακό παράγοντα.

Η JASPERS αποτελεί σημαντικό παράγοντα στήριξης των κρατών μελών στη βελτίωση της διοικητικής τους ικανότητας για (μεγάλα) σχέδια, αλλά δεν αποτελεί τον μοναδικό καθοριστικό παράγοντα αυτής της διαδικασίας.

80. Η στήριξη από τη JASPERS βασιζόταν καταρχάς στη ζήτηση βάσει των αναγκών των επιμέρους κρατών μελών και για αυτό οι δράσεις διοικητικής ικανότητας θα αναπτυχθούν αναλόγως. Επιπλέον, η JASPERS δεν ήταν η μόνη πηγή υποστήριξης καθώς τα κράτη μέλη ενθαρρύνονταν επίσης να χρησιμοποιούν την τεχνική βοήθεια που ενσωματώνεται στα προγράμματά τους προδραστικά και στοχοθετημένα, π.χ. για την κατάρτιση του προσωπικού τους και την πρόσληψη εξωτερικών εμπειρογνομώνων.

81. Η ανάπτυξη ικανοτήτων είχε αρχίσει από την έναρξη των δραστηριοτήτων μέσω της μάθησης μέσα από την πράξη και των οριζόντιων εγγράφων. Η δικτύωση και η ανταλλαγή γνώσεων συνέβαιναν ήδη μέσω της συνάντησης των ενδιαφερομένων μερών, για παράδειγμα.

84. Η JASPERS είναι μόνο ένας από τους καθοριστικούς παράγοντες αυτής της διαδικασίας και δεν θα πρέπει να φέρει την αποκλειστική ευθύνη αν δεν υπήρξαν (άμεσες) στρατηγικές επιπτώσεις. Πολλοί άλλοι παράγοντες, πολλοί από τους οποίους σε επίπεδο κρατών μελών, ενδέχεται να διαδραματίσουν κάποιο ρόλο.

85. Η στρατηγική τεχνικής βοήθειας είναι πρωτίστως το έγγραφο στο οποίο καθορίζεται ο προϋπολογισμός για μεμονωμένες δράσεις (λαμβάνοντας υπόψη τις συνέργειες και την αποφυγή αλληλεπικαλύψεων). Δεν είναι το έγγραφο που θα πρέπει επίσης να περιγράφει όλους τους (επίσημους και ανεπίσημους) μηχανισμούς συντονισμού που δημιουργούνται μεταξύ των διαφόρων πρωτοβουλιών.

Παρόλο που δεν γίνεται αναφορά σε συντονισμό μεταξύ των δραστηριοτήτων που αφορούν αποκλειστικά την ανάπτυξη ικανοτήτων και παρέχονται άμεσα από την Επιτροπή και εκείνων που παρέχει η JASPERS, ο συντονισμός πραγματοποιείται τακτικά και αποφεύγεται ο κίνδυνος αλληλεπικάλυψης.

87. Η JASPERS υποστήριξε περίπου 500 εγκεκριμένα μεγάλα έργα κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013. Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, ο αριθμός των μεγάλων έργων που υποστηρίζονται ή/και εξετάζονται από την JASPERS εκτιμάται ότι υπερβαίνει τα 600, στα οποία πρέπει να προστεθεί η συμφωνηθείσα αύξηση της στήριξης για τα μη μεγάλα έργα, η ανάπτυξη ικανοτήτων και η προηγούμενη συμμετοχή σε έργα όταν κρίνεται εφικτό. Η εκτίμηση αυτή χρησιμοποιήθηκε ως βάση για την αύξηση του προσωπικού ενώ η πρόσληψη εργαζομένων πραγματοποιήθηκε σταδιακά, προκειμένου ο αριθμός των εργαζομένων να ανταποκρίνεται στο φόρτο εργασίας. Αν ανατρέξουμε στις περιόδους 2007-2009 και 2014-2016 σε σχέση με την κατανομή του ισοδύναμου πλήρους απασχόλησης (ΠΠΑ) στην θητεία JASPERS-EE,

ο μέσος αριθμός όλων των εν εξελίξει και ολοκληρωμένων αναθέσεων ανά προσωπικό παραμένει ουσιαστικά ο ίδιος.

88. Οι ημερομηνίες υποβολής αιτήσεων για μεγάλα έργα περιλαμβάνονται στα ΕΠ 2014-2020 βάσει των προτάσεων των κρατών μελών.

Τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα και φέρουν την ευθύνη να προτείνουν μεγάλα έργα και να ελέγχουν την κατάσταση προετοιμασίας κάθε έργου.

89. Από τον Οκτώβριο του 2017, συμπεριλήφθηκαν 624 μεγάλα έργα στα ΕΠ 2014-2020.

90. Δεδομένου ότι η JASPERS θα πρέπει να συμμετάσχει στην προετοιμασία των έργων όσο το δυνατόν νωρίτερα προκειμένου να μεγιστοποιήσει την προστιθέμενη αξία της, οι πληροφορίες σχετικά με τις ημερομηνίες υποβολής δεν έχουν καμία σχέση με την εκτίμηση της επαρκούς στελέχωσης της JASPERS. Επί του παρόντος, η JASPERS εργάζεται σε περισσότερα από 350 προγραμματισμένα μεγάλα έργα που θα υποβληθούν τα επόμενα χρόνια.

Η αναλογία όλων των ολοκληρωμένων αναθέσεων (συμβουλευτικών, ΑΑΠ, εκτιμήσεων μετά την υποβολή και οριζόντιων) σε ΙΠΑ μεταξύ 2014-2016 είναι συγκρίσιμη με αυτή της προηγούμενης περιόδου προγραμματισμού (2007-2009) και αυξήθηκε το ίδιο τον Νοέμβριο του 2017.

92. Οι εθνικές αρχές θα πρέπει να εντείνουν τις προσπάθειές τους για την παρακολούθηση του αντίκτυπου της JASPERS στην διοικητική ικανότητα έργων και φορέων. Η Επιτροπή θα συμπεριλάβει και το ζήτημα αυτό στην ενδιάμεση αξιολόγηση της JASPERS.

93. Ο χρόνος που απαιτείται για την έγκριση έργων από την Επιτροπή αποτελεί μια ένδειξη για την ποιότητα του έργου καθώς θεωρείται ότι τα έργα που προετοιμάζονται και παρουσιάζονται καλύτερα εγκρίνονται ταχύτερα.

Τα αποτελέσματα των έργων που σχετίζονται με την εκτίμηση μετά την υποβολή και την ανεξάρτητη αξιολόγηση της ποιότητας παρακολουθούνται και δημοσιοποιούνται από τον Σεπτέμβριο του 2016 στο δικτυακό τόπο της JASPERS, στη στατιστική έκθεση και τον πίνακα με τα στατιστικά στοιχεία. Οι πληροφορίες αυτές ενημερώνονται ανά τρίμηνο.

96. Όλες οι σχετικές συστάσεις από τις αξιολογήσεις έλαβαν χώρα εντός των ορίων του διοικητικού και νομικού περιβάλλοντος.

Η Επιτροπή θα προχωρήσει σε ενδιάμεση αξιολόγηση της JASPERS κατά το πρώτο τρίμηνο του 2018 και θα περιλαμβάνει συνολική ανασκόπηση των επιδόσεων ως τώρα και των προοπτικών της μετά το 2020.

98. Οι εθνικές αρχές πρέπει να εντείνουν τις προσπάθειές τους για την αξιολόγηση του αντίκτυπου της JASPERS, καθώς η Επιτροπή ανέκαθεν ενθάρρυνε και προωθούσε μια ολοκληρωμένη νοοτροπία αξιολόγησης στην πολιτική συνοχής.

101. Οι αρμόδιοι για κάθε περιοχή είχαν στη διάθεσή τους διάφορους τρόπους μεταφοράς των σχολίων τους για την JASPERS: συγκεκριμένα η ομάδα μελετών μεγάλου έργου λειτουργεί από το 2008 και θέματα που συνδέονται με την JASPERS συζητούνταν συχνά και στη συνέχεια κοινοποιούνταν στη JASPERS κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης της διευθύνουσας επιτροπής ή άλλων συναντήσεων.

104. Η Επιτροπή δεν υποχρέωσε την JASPERS να παρακολουθεί τον τρόπο με τον οποίο χρησιμοποιήθηκαν οι συμβουλές της για την υλοποίηση των υποβοηθούμενων μεγάλων ή μη μεγάλων έργων και η εντολή της δεν περιλαμβάνει παρακολούθηση της πραγματικής υλοποίησης των υποβοηθούμενων έργων.

Η παρακολούθηση της εφαρμογής και του κλεισίματος των επιχειρησιακών προγραμμάτων αποτελεί προνόμιο των υπηρεσιών της Επιτροπής. Η JASPERS γνώριζε τα θέματα εφαρμογής όταν κρινόταν αναγκαίο, ιδίως μέσω αιτημάτων από τα κράτη μέλη για να τα βοηθήσει στα έργα σταδιακής υλοποίησης μεταξύ των περιόδων προγραμματισμού.

105. Η παρατήρηση που αναφέρεται στην παρούσα παράγραφο της έκθεσης σημαίνει ότι η JASPERS εμπόδισε την υλοποίηση των μη αποδοτικών επενδύσεων, η αξία των οποίων μπορεί να καθοριστεί ως κόστος ευκαιρίας (ή εξοικονόμηση).

108. Το γεγονός ότι ακυρώθηκαν αναθέσεις μπορεί να είναι μια απόδειξη της προστιθέμενης αξίας της JASPERS στην ανίχνευση ανεπαρκώς προετοιμασμένων έργων, η ποιότητα των οποίων δεν μπορούσε να αποκατασταθεί.

109. Υπάρχει ένα ξεχωριστό σύστημα, διαφορετικό από εκείνο στο οποίο αναφέρεται το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, για την καταγραφή του χρόνου που δαπανάται για διαφορετικές εντολές για σκοπούς χρέωσης που χρησιμοποιείται από την ΕΤΕπ. Οι ρυθμοί ολοκλήρωσης σε αυτό το σύστημα ελέγχονται στο τέλος κάθε μήνα.

Από τα τέλη του 2016, το προσωπικό της JASPERS άρχισε να καταγράφει σε αυτό το σύστημα όχι μόνο τον χρόνο που αφιερώνεται σε κάθε εντολή αλλά και τις συγκεκριμένες αναθέσεις.

Αυτή είναι η βάση για τον εξωτερικό έλεγχο των δαπανών της JASPERS, όπου η εντολή ελέγχου είναι να ελέγχεται ότι έχουν δηλωθεί μόνο επιλέξιμες δαπάνες. Αυτό είναι το σύστημα που χρησιμοποιείται για να δηλωθούν οι δαπάνες στην Επιτροπή. Δεν έχουν αναφερθεί σχετικές ελλείψεις από τους ελεγκτές.

Οι συμβατικές σχέσεις μεταξύ της Επιτροπής και της ΕΤΕπ βασίζονται σε συμφωνία επιχορήγησης ενώ το επιλέξιμο κόστος προσωπικού βασίζεται στον αριθμό και τον τύπο των εμπειρογνομόνων που απασχολούνται και το κόστος τους καθορίζεται από τη χρηματοδοτική και διοικητική συμφωνία-πλαίσιο του 2014.

110. Η Επιτροπή και η ΕΤΕπ σημειώνουν ότι το έγγραφο στο οποίο αναφέρεται το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο δεν αποτελεί αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της JASPERS, αλλά αξιολόγηση «του ρόλου της ΕΤΕπ στην πρωτοβουλία JASPERS». Το δείγμα της έκθεσης για την ανάθεση προέκυψε σε μεγάλο βαθμό από την πολύ πρώιμη φάση των δραστηριοτήτων της JASPERS και προσιδιάζει ελάχιστα στην JASPERS το 2014-2020. Εντούτοις, το γενικό συμπέρασμα της έκθεσης ήταν ότι η JASPERS είχε θετικό αντίκτυπο και ότι η ΕΤΕπ θα πρέπει να συνεχίσει την υποστήριξή της.

Όσον αφορά την αποτελεσματικότητα, η έκθεση αναφέρει ότι «...στις περιπτώσεις όπου η JASPERS κατόρθωσε να επηρεάσει τη μορφή των έργων προέκυψαν οικονομικά οφέλη τα οποία είναι πιθανόν να υπερτερούν κατά πολύ του κόστους της ίδιας της πρωτοβουλίας.»

112. Η διευθύνουσα επιτροπή παρακολουθεί την αποτελεσματικότητα της JASPERS όσον αφορά τις αναθέσεις που έχουν ολοκληρωθεί και την έγκριση των έργων που υποστηρίζει.

Η φύση των αναθέσεων άλλαξε καθώς το χαρτοφυλάκιο υπηρεσιών της JASPERS διευρύνθηκε. Για παράδειγμα, η JASPERS παρείχε συμβουλές σε αρκετές εκ των προτέρων αιρεσιμότητες (όπως τα γενικά σχέδια για τις μεταφορές σε επτά κράτη μέλη) όπου ο φόρτος εργασίας της JASPERS ήταν σημαντικά υψηλότερος από την αξιολόγηση ενός μόνο έργου μονάδας επεξεργασίας λυμάτων.

113. Οι δαπάνες της JASPERS ήταν σημαντικά χαμηλότερες από τα πιθανά ποσά που θα μπορούσαν να δαπανηθούν για πολλά χρόνια. Υπάρχουν πλέον προθεσμίες για την παροχή εκθέσεων αξιολόγησης οι οποίες δεν υπήρχαν κατά την τελευταία περίοδο προγραμματισμού, οπότε πρέπει να εξεταστεί το ζήτημα της εκ των προτέρων παροχής ικανοτήτων για την ικανοποίηση της μελλοντικής ζήτησης.

Τα πορίσματα της μελέτης της AECOM σχετικά με τις δαπάνες της JASPERS ήταν τα εξής:

«Η JASPERS απασχολεί μια ομάδα υψηλά ειδικευμένου προσωπικού [...]. Σε σύγκριση με άλλους φορείς και οργανισμούς, οι δαπάνες της JASPERS φαίνονται λογικές, δεδομένης της φύσης των καθηκόντων που εκτελεί και του προσωπικού που απαιτείται για την εκτέλεση αυτού του έργου.»

114. Η ΕΤΕπ συνέβαλε στις εργασίες της JASPERS με εισφορές σε είδος φροντίζοντας να αποσπαστούν υπάλληλοί της στην JASPERS ως επί το πλείστον σε διευθυντικές και ανώτερες θέσεις. Για τους σκοπούς των συμφωνιών επιχορήγησης, αυτές οι εισφορές σε είδος πήραν νομισματική αξία. Δεν υπήρξε καμία συναλλαγή μετρητών που να αντιστοιχεί σε αυτές τις εισφορές σε είδος. Οι πληρωμές που πραγματοποίησε η Επιτροπή αφορούσαν τις δαπάνες προσωπικού που είχε συμφωνήσει να χρηματοδοτήσει. Το εκτιμώμενο κόστος του προσωπικού που συνεισέφερε η ΕΤΕπ δεν είχε σχέση με το ποσό αυτό.

115. Η Επιτροπή και η ΕΤΕπ συμφώνησαν με τη χρηματοδοτική και διοικητική συμφωνία-πλαίσιο να καθορίσουν τυποποιημένο μοναδιαίο κόστος για τις δαπάνες προσωπικού και αποστολών για τις υπηρεσίες που παρέχει η ΕΤΕπ στην Επιτροπή. Η JASPERS άρχισε να χρησιμοποιεί αυτό το σύστημα συγχρηματοδότησης με βάση το συμφωνημένο μοναδιαίο κόστος αντί του συστήματος παράλληλης χρηματοδότησης που χρησιμοποιείτο μέχρι το 2013. Η νέα μέθοδος και η παλιά βασίζονται σε διαφορετικές λογιστικές έννοιες. Τα ποσοστά του προσωπικού υπολογίζονται με διαφορετικό τρόπο αλλά και τα ποσοστά της ενίσχυσης προσαρμόστηκαν ώστε τα δύο μέρη να εξακολουθήσουν να συνεισφέρουν γενικά τα ίδια ποσά. Στο πλαίσιο του νέου συστήματος, οι πλασματικοί συντελεστές για την εκτίμηση των δαπανών άλλαξαν επίσης λαμβάνοντας υπόψη μια συνολική συμφωνία (ΧΔΣΠ) που υπογράφηκε μεταξύ της Επιτροπής και της ΕΤΕπ και η οποία καλύπτει όλες τις κοινές πρωτοβουλίες.

116. Από το 2006 η JASPERS υποβάλλει τις ελεγμένες ετήσιες οικονομικές καταστάσεις της στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Σύμφωνα με τη μεθοδολογία που συμφωνήθηκε στις συμφωνίες συνεισφοράς και στη χρηματοδοτική και διοικητική συμφωνία-πλαίσιο, σε αυτές τις δηλώσεις οι δαπάνες προσωπικού της JASPERS αντιπροσωπεύουν μια τυποποιημένη τιμή την οποία η Επιτροπή συμφώνησε να πληρώσει για υπηρεσίες που παρέχει η ΕΤΕπ.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

118. Υπήρχαν σαφείς στόχοι τόσο για το χρονοδιάγραμμα - να εγκρίνονται τα έργα ώστε να αποδίδονται τα επενδυτικά κονδύλια της ΕΕ ταχύτερα - όσο και για τη βελτίωση της ποιότητας.

Οι εξελίξεις στην JASPERS πρέπει να γίνουν κατανοητές στο ευρύτερο πλαίσιο τους. Η JASPERS άρχισε να λειτουργεί στα τέλη του 2006. Η οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση που ξέσπασε το φθινόπωρο του 2008 και συνέχισε να οξύνεται, οδήγησε σε ορισμένες αποφάσεις που θα επηρέαζαν τις δραστηριότητες της JASPERS, συμπεριλαμβανομένης της επέκτασης του προσωπικού της, των αλλαγών στους κανόνες πιστοποίησης κλπ. Η JASPERS ανταποκρίθηκε με ευελιξία και ρεαλισμό στις μεταβαλλόμενες συνθήκες.

Οι αρχικές ελλείψεις εξετάστηκαν αργότερα με συμφωνίες της διευθύνουσας επιτροπής σύμφωνα με την αντίδραση τα κρατών μελών και την αντίστοιχη αξιολόγηση της ζήτησης. Πράγματι, η JASPERS σχεδιάστηκε αρχικά ως πρωτοβουλία για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 αλλά λόγω των εξελίξεων που σημειώθηκαν στη διάρκεια αυτής της περιόδου και βάσει της εκτίμησης αναγκών, η εντολή της παρατάθηκε για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020.

119. Καθιερώθηκαν τυποποιημένες ρυθμίσεις συνεργασίας στα κράτη μέλη για τα μεγάλα και μη μεγάλα έργα όπου τα κράτη μέλη ως πελάτες λαμβάνουν συμβουλές και ΑΑΠ. Η JASPERS έχει συνάψει πλήρη συμβατική ρύθμιση με την Επιτροπή. Όλες οι αναθέσεις της JASPERS σε μια χώρα - μεγάλα, μη μεγάλα έργα και οριζόντιες ή στρατηγικές αναθέσεις - περιλαμβάνονται σε ετήσια ή κυλιόμενα σχέδια δράσης και συμφωνούνται με τον δικαιούχο.

Σε πολύ σπάνιες περιπτώσεις, η JASPERS παρείχε στήριξη σε συμβουλευτικές εργασίες (πilotικές δράσεις που θα μπορούσαν να επαναληφθούν, έλλειψη ικανότητας των εθνικών αρχών ή της JASPERS να αναλάβουν το απαραίτητο έργο κ.λπ.).

120. Οι προτεραιότητες βασίζονται στις προτεραιότητες της πολιτικής συνοχής της ΕΕ που συμφωνήθηκαν μεταξύ των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Στη συνέχεια παρέχεται επιχειρησιακό περιεχόμενο στα συμφωνηθέντα επιχειρησιακά προγράμματα. Η JASPERS δεν θέτει προτεραιότητες ανεξάρτητα.

121. Η σταδιακή υλοποίηση έργων ήταν μια ρεαλιστική βραχυπρόθεσμη χρήση των πόρων της JASPERS για να εξασφαλιστεί η πλήρης χρήση των κονδυλίων της ΕΕ στο τέλος μιας περιόδου προγραμματισμού και την έναρξη μιας άλλης. Οι εργασίες στη σταδιακή υλοποίηση είναι εκ φύσεως περιορισμένες χρονικά και ενισχύουν την απορρόφηση κονδυλίων.

Οι αναθέσεις της JASPERS για την υλοποίηση έργων ανέρχονται περίπου σε 2%.

122. Η εισαγωγή πολυετών κυλιόμενων σχεδίων δράσης δεν άλλαξε τις στρατηγικές.

Σύσταση 1

Η JASPERS είναι μια εταιρική σχέση μεταξύ της Επιτροπής και της ΕΤΕπ στην οποία συμβάλλουν και οι δύο και τη διοικούν μέσω της διευθύνουσας επιτροπής.

α) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και τονίζει ότι η ΕΤΕπ, ως άλλος εταίρος στην πρωτοβουλία JASPERS, πρέπει να συμμετάσχει ενεργά ώστε αυτή να εφαρμοστεί επιτυχώς.

β) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

γ) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και τονίζει ότι η ΕΤΕπ, ως άλλος εταίρος στην πρωτοβουλία JASPERS, πρέπει να συμμετάσχει ενεργά ώστε αυτή να εφαρμοστεί επιτυχώς.

δ) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και τονίζει ότι η ΕΤΕπ, ως άλλος εταίρος στην πρωτοβουλία JASPERS, πρέπει να συμμετάσχει ενεργά ώστε αυτή να εφαρμοστεί επιτυχώς.

ε) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και τονίζει ότι η ΕΤΕπ, ως άλλος εταίρος στην πρωτοβουλία JASPERS, πρέπει να συμμετάσχει ενεργά ώστε αυτή να εφαρμοστεί επιτυχώς.

Υπάρχουν κατάλληλες ρυθμίσεις συνεργασίας όπου κρίνεται απαραίτητο, αλλά είναι αποδεκτό ότι μπορεί να απαιτείται μια πιο επίσημη συμφωνία, για παράδειγμα σε σχέση με την εκτίμηση μετά την υποβολή.

123. Η διαδικασία ΑΑΠ θεσπίστηκε νομοθετικά από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ) με ρητό σκοπό να παράσχει εναλλακτική λύση στην αξιολόγηση μεγάλων έργων από την Επιτροπή. Η ΑΑΠ ζητείται από ένα κράτος μέλος και παραδίδεται σε αυτό όπως απαιτείται από τη νομοθεσία.

Έχει προετοιμαστεί ένα εγχειρίδιο ποιότητας στο πλαίσιο μιας γενικής προσέγγισης διαχείρισης της ποιότητας που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα Διαχείρισης Ποιότητας το Νοέμβριο του 2017, η οποία ασχολείται με ζητήματα ανεξαρτησίας και συνέπειας από την άποψη της διαχείρισης της ποιότητας. Η διευθύνουσα επιτροπή της JASPERS θα εγκρίνει το νέο εγχειρίδιο ποιότητας τον Δεκέμβριο του 2017.

124. Η χρήση ΑΑΠ αποτελεί επιλογή των κρατών μελών. Η υπογραφή ρυθμίσεων συνεργασίας αποτελεί προαπαιτούμενο της JASPERS προτού αναλάβει να πραγματοποιήσει ΑΑΠ για ένα έργο.

Σύσταση 2

α) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και τονίζει ότι η ΕΤΕπ, ως άλλος εταίρος στην πρωτοβουλία JASPERS, πρέπει να συμμετάσχει ενεργά ώστε αυτή να εφαρμοστεί επιτυχώς.

Για την τρέχουσα περίοδο, θα εφαρμοστούν δράσεις προκειμένου να μετριαστεί ο κίνδυνος έλλειψης αμεροληψίας όταν η JASPERS διεξάγει ΑΑΠ για την αξιολόγηση έργων που έχουν λάβει συμβουλευτική υποστήριξη από την ίδια.

Ενώ η Επιτροπή δεν μπορεί να αναλάβει καμία συγκεκριμένη δέσμευση σε αυτό το στάδιο σε σχέση με τις νομοθετικές προτάσεις για την περίοδο μετά το 2020, αποδέχεται τη σύσταση ουσιαστικά και θα εξετάσει το μέλλον της λειτουργίας των ΑΑΠ.

β) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και τονίζει ότι η ΕΤΕπ, ως άλλος εταίρος στην πρωτοβουλία JASPERS, πρέπει να συμμετάσχει ενεργά ώστε αυτή να εφαρμοστεί επιτυχώς.

Η Επιτροπή θα αποσαφηνίσει τα δικαιώματα πρόσβασης στις ΑΑΠ που διεξάγει η JASPERS στο πλαίσιο των συμβατικών ρυθμίσεων μεταξύ της Επιτροπής, της ΕΤΕπ και των κρατών μελών.

126. Η JASPERS δεν θα μπορούσε να έχει το ίδιο εύρος και ένταση επιπτώσεων σε όλα τα έργα, καθώς κάτι τέτοιο εξαρτιόταν από το στάδιο όπου βρισκόταν το έργο και την υπάρχουσα ποιότητα του όταν η JASPERS καλούνταν να παράσχει υποστήριξη. Παρ' όλα αυτά, για τα έργα του που περιλήφθηκαν στο δείγμα που εξέτασε το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο υπήρξε μέτρια (45%) ή σημαντική (20%) επίδραση των συμβουλών της JASPERS σε τουλάχιστον μία ποιοτική διάσταση. Τα έργα που υποβλήθηκαν σε δειγματοληψία σε τέσσερις χώρες παρουσιάζουν σημαντικές μειώσεις δαπανών ως απόρροια της συμβολής της JASPERS. Τα έργα που αποσύρθηκαν έπειτα από συμβουλές της JASPERS θα πρέπει επίσης να αντιμετωπίζονται ως οφέλη καθώς με αυτό τον τρόπο εμποδίστηκε η αναποτελεσματική χρήση σημαντικών πόρων. Για τα 4 από τα 20 μεγάλα δείγματα έργων με σημαντική εξοικονόμηση δαπανών, η συνολική εξοικονόμηση εκτιμήθηκε από την Επιτροπή στα 175 εκατομμύρια Ευρώ.

127. Μεγάλο μέρος του χρόνου που αναλογεί στον κύκλο του έργου δεν οφείλεται στη JASPERS, ιδιαίτερα στη φάση της υλοποίησης: ο ρόλος αυτός ούτε δόθηκε στη JASPERS από τη διευθύνουσα επιτροπή ούτε ζητήθηκε από κράτος μέλος (1% των αναθέσεων) και δείχνει ότι η JASPERS θα μπορούσε να διαδραματίσει κάποιο ρόλο στην υλοποίηση.

129. Παρόλο που θα μπορούσαν να γίνουν περισσότερα για την παρακολούθηση των επιπτώσεων των συμβουλών της σε μη μεγάλα έργα, αυτό απαιτεί τη συνεργασία των κρατών μελών καθώς δεν υπάρχει διαδικασία έγκρισης συγκρίσιμη με εκείνη των μεγάλων έργων.

130. Οι κανόνες πιστοποίησης για τα μεγάλα έργα κατά την περίοδο 2014-2020 θα επιτρέψουν στη JASPERS να επηρεάσει τον ρυθμό απορρόφησης.

Σύσταση 3

α) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και τονίζει ότι η ΕΤΕπ, ως άλλος εταίρος στην πρωτοβουλία JASPERS, πρέπει να συμμετάσχει ενεργά ώστε αυτή να εφαρμοστεί επιτυχώς.

Η στόχευση της βοήθειας της JASPERS σύμφωνα με το στάδιο του κάθε έργου αποτελεί ήδη προτεραιότητα, αλλά το στάδιο στο οποίο εμπλέκεται η JASPERS εξαρτάται από το χρονική στιγμή που το κράτος μέλος θα ζητήσει την στήριξή της.

Είναι σαφής η ανάγκη εμπλοκής της όσο το δυνατόν σε ποιο αρχικά στάδια του έργου και ο αντίκτυπος αυτής της προσέγγισης μπορεί να εξεταστεί, για παράδειγμα, στις τομεακές στρατηγικές για τις μεταφορές που έχουν αναπτυχθεί για ορισμένα κράτη μέλη. Ωστόσο, αυτό δεν είναι πάντοτε δυνατό σε άλλα κράτη μέλη.

Το δεύτερο μέρος της σύστασης δεν γίνεται αποδεκτό. Οι εθνικές εγκρίσεις μπορούν να έρθουν νωρίς στον κύκλο εξέλιξης του έργου και τα έργα μπορούν να αλλάξουν ακόμη και μετά τις εθνικές εγκρίσεις.

β) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και τονίζει ότι η ΕΤΕπ, ως άλλος εταίρος στην πρωτοβουλία JASPERS, πρέπει να συμμετάσχει ενεργά ώστε αυτή να εφαρμοστεί επιτυχώς.

132. Υπάρχει συνεχιζόμενος συντονισμός των δραστηριοτήτων μεταξύ της ΓΔ REGIO και της JASPERS. Η Επιτροπή πραγματοποιεί τακτικές ανεπίσημες ανταλλαγές με την JASPERS και το κέντρο δικτύωσης και ικανοτήτων για τις αντίστοιχες δραστηριότητές τους και όπου υπάρχει κίνδυνος αλληλεπικάλυψης συνεργιών συνεργάζονται. Παράδειγμα αποτελεί η συμμετοχή της JASPERS σε θεματικά σεμινάρια κρατικών ενισχύσεων που διοργάνωσε η Επιτροπή το 2016 στις Βρυξέλλες (η JASPERS συμμετείχε με ομιλίες εμπειρογνομόνων) και η συμμετοχή της σε σεμινάρια χωρών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις το 2015.

133. Η JASPERS με την πάροδο του χρόνου εμπλέκεται όλο και πιο νωρίς στη διαδικασία και έχει βοηθήσει με τις στρατηγικές και την έγκαιρη διαδικασία επιλογής των έργων (στο βαθμό που το επιτρέπουν οι εθνικές αρχές). Αναμένεται ότι θα συνεχίσει να λειτουργεί με αυτόν τον τρόπο.

Σύσταση 4

α) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και την θεωρεί ήδη εφαρμοσμένη.

Η νέα στρατηγική τεχνικής βοήθειας που ενέκρινε το Σεπτέμβριο του 2017 η Επιτροπή (ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης) ενσωματώνει δράσεις της JASPERS στις νέες δραστηριότητες που αναλαμβάνει η Επιτροπή.

β) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και τονίζει ότι η ΕΤΕπ, ως άλλος εταίρος στην πρωτοβουλία JASPERS, πρέπει να συμμετάσχει ενεργά ώστε αυτή να εφαρμοστεί επιτυχώς.

134. Η εντατικότερη παρακολούθηση των δραστηριοτήτων της JASPERS θα βελτιώσει σημαντικά την επιτυχή λειτουργία της πρωτοβουλίας, ιδίως όσον αφορά την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της.

Οι κανόνες πιστοποίησης για τα μεγάλα έργα κατά την περίοδο 2014-2020 θα επιτρέψουν στη JASPERS να επηρεάσει τον ρυθμό απορρόφησης.

136. Η JASPERS παρέχει τεχνικές συμβουλές στα κράτη μέλη και άλλες λειτουργίες όπως η εκτίμηση μετά την υποβολή και η ανεξάρτητη αξιολόγηση ποιότητας. Δεν καθιερώθηκε ως ένα ολοκληρωμένο σύστημα παρακολούθησης για όλες τις πτυχές των έργων.

Η παρακολούθηση της εφαρμογής και των επιχειρησιακών προγραμμάτων αποτελεί προνόμιο των υπηρεσιών της Επιτροπής. Η JASPERS γνώριζε τα θέματα εφαρμογής όταν κρινόταν αναγκαίο, ιδίως μέσω αιτημάτων από τα κράτη μέλη για να τα βοηθήσει στα έργα σταδιακής υλοποίησης μεταξύ των περιόδων προγραμματισμού.

138. Η Επιτροπή και η ΕΤΕπ συμφώνησαν να καθορίσουν τη χρήση τυποποιημένου μοναδιαίου κόστους σε ότι αφορά τις δαπάνες προσωπικού και αποστολών για τις υπηρεσίες που παρέχει η ΕΤΕπ στην Επιτροπή. Η JASPERS άρχισε να χρησιμοποιεί αυτό το σύστημα συγχρηματοδότησης με βάση το συμφωνημένο μοναδιαίο κόστος αντί του συστήματος παράλληλης χρηματοδότησης που χρησιμοποιείτο μέχρι το 2013. Η νέα μέθοδος και η παλιά βασίζονται σε διαφορετικές λογιστικές έννοιες. Τα ποσοστά του προσωπικού υπολογίζονται με διαφορετικό τρόπο αλλά και τα ποσοστά της ενίσχυσης προσαρμόστηκαν ώστε τα δύο μέρη να εξακολουθήσουν να συνεισφέρουν γενικά τα ίδια ποσά. Στο πλαίσιο του νέου συστήματος, οι πλασματικοί συντελεστές για την εκτίμηση των δαπανών άλλαξαν επίσης λαμβάνοντας υπόψη μια συνολική συμφωνία (ΧΔΣΠ) που υπογράφηκε μεταξύ της Επιτροπής και της ΕΤΕπ και η οποία καλύπτει όλες τις κοινές πρωτοβουλίες.

Από το 2006 η JASPERS υποβάλλει τις ελεγμένες ετήσιες οικονομικές καταστάσεις της στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Σύμφωνα με τη μεθοδολογία που συμφωνήθηκε στις συμφωνίες συνεισφοράς και στη χρηματοδοτική και διοικητική συμφωνία-πλαίσιο, σε αυτές τις δηλώσεις οι

δαπάνες προσωπικού της JASPERS καθορίζονται βάσει της τυποποιημένης τιμής την οποία η Επιτροπή συμφώνησε να καταβάλλει για υπηρεσίες που παρέχει η ΕΤΕπ.

Σε γενικές γραμμές, οι τιμές της χρηματοδοτικής και διοικητικής συμφωνίας-πλαίσιο συνέβαλαν σε περαιτέρω εναρμόνιση και απλούστευση των συμβατικών ρυθμίσεων για συγκεκριμένες πρωτοβουλίες τεχνικής βοήθειας μεταξύ της Επιτροπής και της ΕΤΕπ.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η χρηματοδοτική και διοικητική συμφωνία-πλαίσιο συνάδει με τον δημοσιονομικό κανονισμό. Το άρθρο 124 του δημοσιονομικού κανονισμού επιτρέπει τη χρήση κατ' αποκοπή και εφάπαξ ποσών και εφαρμόζεται στη χρηματοδοτική και διοικητική συμφωνία-πλαίσιο.

Σύσταση 5

α) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και τονίζει ότι η ΕΤΕπ, ως άλλος εταίρος στην πρωτοβουλία JASPERS, πρέπει να συμμετάσχει ενεργά ώστε αυτή να εφαρμοστεί επιτυχώς.

Τα ζητήματα που τίθενται σχετικά με τη μελλοντική στρατηγική και τους στόχους θα αποτελέσουν μέρος της επικείμενης ενδιάμεσης αξιολόγησης.

β) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

γ) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και τονίζει ότι η ΕΤΕπ, ως άλλος εταίρος στην πρωτοβουλία JASPERS, πρέπει να συμμετάσχει ενεργά ώστε αυτή να εφαρμοστεί επιτυχώς.

δ) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και τονίζει ότι η ΕΤΕπ, ως άλλος εταίρος στην πρωτοβουλία JASPERS, πρέπει να συμμετάσχει ενεργά ώστε αυτή να εφαρμοστεί επιτυχώς.

Η Επιτροπή υπενθυμίζει ταυτόχρονα ότι «οι δαπάνες» της JASPERS καθορίζονται μέσω της χρηματοδοτικής και διοικητικής συμφωνίας-πλαισίου.

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	16.3.2016
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλη ελεγχόμενη μονάδα)	5.10.2017
Έγκριση της τελικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	29.11.2017
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (ή άλλης ελεγχόμενης μονάδας) σε όλες τις γλώσσες	8.1.2018