

Ειδική έκθεση

INEA: απέφερε οφέλη, αλλά μένουν να αντιμετωπιστούν οι αδυναμίες του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη» (CEF)



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-V
Εισαγωγή	01-11
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	12-18
Παρατηρήσεις	19-80
Ο INEA απέφερε τα προσδοκώμενα οφέλη, αν και με ορισμένους περιορισμούς που συνδέονται με τις δυσκαμψίες του πλαισίου εντός του οποίου λειτουργεί	19-40
Ο INEA ανέπτυξε τυποποιημένες διαδικασίες που απλούστευσαν την υλοποίηση	21-22
Οι διοικητικές δαπάνες του INEA είναι χαμηλότερες από τις αρχικές εκτιμήσεις, αν και οι δαπάνες προσωπικού είναι ελαφρώς υψηλότερες	23-24
Συνεργίες επιτεύχθηκαν μόνο σε περιορισμένο αριθμό δράσεων	25-30
Ο INEA αντιμετωπίζει περιορισμούς που συνδέονται με το πλαίσιο εντός του οποίου λειτουργεί	31-40
Διαπιστώσαμε ανεπάρκειες στις κατά τα λοιπά ορθά οργανωμένες διαδικασίες επιλογής του CEF, κινδύνους κατά την υλοποίηση του προγράμματος και αδυναμίες στην αναφορά στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις	41-80
Παρότι καλά οργανωμένες, οι διαδικασίες επιλογής θα ωφελούνταν από την ενίσχυση της συνοχής και της διαφάνειας	42-56
Υπάρχει κίνδυνος ο μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη» να μην υλοποιηθεί πλήρως	57-73
Το υφιστάμενο πλαίσιο επιδόσεων δεν είναι κατάλληλο για την παρουσίαση στοιχείων σχετικά με τη συμβολή των έργων στην επίτευξη των στόχων του προγράμματος	74-80
Συμπεράσματα και συστάσεις	81-89
Παραρτήματα	
Παράρτημα I — Οι αρμοδιότητες της Επιτροπής και του INEA στον τομέα της διαχείρισης του CEF	

Γλωσσάριο και συντομογραφίες

Απαντήσεις της Επιτροπής

Κλιμάκιο ελέγχου

Χρονογραμμή

Σύνοψη

I Ο Εκτελεστικός Οργανισμός Καινοτομίας και Δικτύων (INEA) συστάθηκε για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 με σκοπό την υλοποίηση τμημάτων των προγραμμάτων «Μηχανισμός "Συνδέοντας την Ευρώπη"» (CEF) και «Ορίζων 2020». Διαθέτει συνολικό προϋπολογισμό 33,6 δισεκατομμυρίων ευρώ για τη συγχρηματοδότηση έργων στους τομείς των μεταφορών, της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών. Επιλέξαμε να ελέγξουμε τον INEA, αφενός, επειδή ο προϋπολογισμός του είναι ο μεγαλύτερος που τελεί υπό τη διαχείριση εκτελεστικού οργανισμού της ΕΕ και, αφετέρου, επειδή την περίοδο που διανύουμε τελεί υπό αναθεώρηση το νομικό πλαίσιο του για την περίοδο 2021-2027.

II Εξετάσαμε τον τρόπο με τον οποίο ο INEA διαχειρίζεται τα ενωσιακά προγράμματα δαπανών που του έχουν ανατεθεί. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάσαμε κατά πόσον ο INEA, από κοινού με την Επιτροπή i) εκπληρώνει τα καθήκοντα που του έχουν ανατεθεί και επιτυγχάνει τα οφέλη που προσδοκούνται από την εξωτερική ανάθεση αρμοδιοτήτων, και ii) εφαρμόζει αξιόπιστες διαδικασίες για τη διαχείριση του CEF.

Ο INEA ήταν ο κύριος ελεγχόμενός μας. Επικεντρωθήκαμε στις δραστηριότητές του κατά την περίοδο 2014-2020 και συλλέξαμε τα αναγκαία στοιχεία κυρίως μέσω συνεντεύξεων και εξέτασης εγγράφων.

III Ο INEA απέφερε τα προσδοκώμενα οφέλη, αν και με ορισμένους περιορισμούς που συνδέονται με τις δυσκαμψίες του πλαισίου εντός του οποίου λειτουργεί.

- o Χρησιμοποιεί τυποποιημένες διαδικασίες που έχουν απλουστεύσει την υλοποίηση των προγραμμάτων χρηματοδότησης που του έχουν ανατεθεί. Το συνολικό διοικητικό κόστος του είναι σήμερα χαμηλότερο από τις αρχικές εκτιμήσεις, αν και οι δαπάνες προσωπικού είναι ελαφρώς υψηλότερες. Ωστόσο, ελάχιστες δράσεις οδήγησαν σε συνεργίες μεταξύ του CEF και του προγράμματος «Ορίζων 2020», μεταξύ τομέων του CEF, αλλά και με άλλους οργανισμούς.
- o Ο INEA εκπλήρωσε τα καθήκοντά του, βάσει της μέτρησης πέντε βασικών δεικτών επιδόσεων, οι οποίοι όμως δεν εστιάζουν ειδικά στα αποτελέσματα. Με άλλα λόγια, δεν αποσκοπούν συγκεκριμένα στη μέτρηση της υλοποίησης των προγραμμάτων ή της απορρόφησης των κονδυλίων.
- o Λόγω ιδίως των δυσκαμψιών που συνδέονται με το πλαίσιο εντός του οποίου λειτουργεί, η διαχείριση του προσωπικού προσκρούει σε ορισμένους περιορισμούς. Λόγω του ότι ο αριθμός των υπαλλήλων συνδέεται με τα

προγράμματα που του έχουν ανατεθεί, ο INEA δεν μπορεί να μετατοπίζει με ευελιξία υπαλλήλους προς τα πιο επείγοντα καθήκοντα.

- ο Διαπιστώσαμε ανεπάρκειες στον συντονισμό των προσκλήσεων της Επιτροπής για την υποβολή προτάσεων, οι οποίες δεν προγραμματίζονται σε πολυετή βάση ώστε να αυξηθεί η προβλεψιμότητα για τους φορείς υλοποίησης των έργων.

IV Ακόμη, διαπιστώσαμε αδυναμίες στις κατά τα λοιπά ορθά οργανωμένες διαδικασίες επιλογής του CEF, κινδύνους κατά την υλοποίηση του προγράμματος και αδυναμίες στην αναφορά στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις.

- ο Οι διαδικασίες για την επιλογή των έργων είναι καλά οργανωμένες, αλλά πρέπει να εναρμονιστούν περαιτέρω μεταξύ των τριών τομέων του CEF. Ο βαθμός συσχέτισης μεταξύ της αξιολόγησης των εξωτερικών εμπειρογνομόνων και της τελικής απόφασης ανάθεσης της Επιτροπής διαφέρει μεταξύ των τομέων του CEF. Στον τομέα CEF-Μεταφορές, η πιθανότητα επιλογής των προτεινόμενων έργων είναι ανεξάρτητη από τη βαθμολογία των εξωτερικών εμπειρογνομόνων. Οι λόγοι της παρέκκλισης από την αξιολόγηση πρέπει να τεκμηριώνονται καλύτερα. Αυτό αφορά ειδικότερα 14 έργα στο πλαίσιο του CEF-M (που έλαβαν επιχορηγήσεις ύψους περίπου 711 εκατομμυρίων ευρώ), τα οποία επελέγησαν από την Επιτροπή αν και δεν είχαν προταθεί για χρηματοδότηση από τους εξωτερικούς εμπειρογνώμονες για λόγους ωριμότητας, ποιότητας ή αντικτύπου.
- ο Επιπλέον, τα κριτήρια ανάθεσης που χρησιμοποιήθηκαν για την επιλογή των έργων χρήζουν περαιτέρω αποσαφήνισης. Η διεξοδική αξιολόγηση της ωριμότητας και της ποιότητας ειδικότερα είναι καίριας σημασίας για την πρόβλεψη προβλημάτων που ενδέχεται να επηρεάσουν την έγκαιρη υλοποίηση των έργων.
- ο Υπάρχει κίνδυνος το πρόγραμμα να μην υλοποιηθεί πλήρως Έως τον Ιανουάριο του 2019, κατά το πέμπτο έτος της περιόδου, λιγότερο από το ένα τέταρτο των κονδυλίων που χορηγήθηκαν σε έργα είχαν οδηγήσει σε πληρωμές. Αυτή η αργή εκταμίευση της χρηματοδότησης οφείλεται στις καθυστερήσεις στην υλοποίηση και στην υστέρηση στην εκτέλεση των έργων.
- ο Επιπλέον, το ισχύον σύστημα των προσκλήσεων δεν αποθάρρυνε την υποβολή ανώριμων προτάσεων έργων. Σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα της Επιτροπής για τις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων, ο INEA διέθεσε σημαντικό μερίδιο του προϋπολογισμού του CEF στις αρχές της περιόδου προγραμματισμού. Το 85 % του προϋπολογισμού του τομέα CEF-M χορηγήθηκε στο πλαίσιο των προσκλήσεων υποβολής προτάσεων του 2014 και του 2015, και μόνο για το 2014 ο προϋπολογισμός του τομέα CEF-M ανήλθε σε 12 δισεκατομμύρια ευρώ, ήτοι

στο 52 % του συνολικού κατ' ανάθεση προϋπολογισμού για την περίοδο αυτή. Το μειονέκτημα της διάθεσης τόσο μεγάλου ποσοστού του προϋπολογισμού τόσο νωρίς ήταν ότι ορισμένα από τα επιλεγέντα έργα δεν ήταν αρκετά ώριμα.

- ο Δεδομένου ότι η περίοδος 2014-2020 λήγει το επόμενο έτος, υπάρχει κίνδυνος να αυξηθούν σημαντικά τους προσεχείς μήνες οι πληρωμές, οι αποδεσμεύσεις και οι επανεισροές. Αυτό θα σήμαινε περαιτέρω καθυστέρηση του δυνητικού αντικτύπου του προγράμματος. Η παρακολούθηση της προόδου των έργων είναι σημαντική για τον εντοπισμό τυχόν καθυστερήσεων και τη λήψη διορθωτικών μέτρων. Ωστόσο, τα εργαλεία παρακολούθησης, όπως διατάξεις στις συμφωνίες επιχορήγησης και οι εκθέσεις προόδου (action status reports), θα μπορούσαν να βελτιωθούν ώστε να διασφαλιστεί η αποτελεσματική χρήση των κονδυλίων της ΕΕ.
- ο Το υφιστάμενο πλαίσιο επιδόσεων δεν είναι κατάλληλο να καταδείξει τον τρόπο με τον οποίο τα έργα συμβάλλουν στην επίτευξη των γενικών στόχων του CEF. Η παρακολούθηση του INEA καλύπτει κυρίως τις εκροές των έργων, ωστόσο αυτή η προσέγγιση δεν αρκεί για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων. Συνεπώς, δεν υπάρχουν σαφή στοιχεία ως προς το εάν ή με ποιον τρόπο τα συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ έργα έχουν επιτύχει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

V Βάσει των διαπιστώσεών μας, συνιστούμε τη λήψη μέτρων που θα βοηθήσουν την Επιτροπή και τον INEA:

- 1) να βελτιώσουν τις δυνατότητες επίτευξης συνεργιών μεταξύ των προγραμμάτων CEF και «Ορίζων 2020», καθώς και μεταξύ των τομέων του CEF·
- 2) να ενισχύσουν το πλαίσιο για τη διαχείριση από τον INEA των προγραμμάτων που του έχουν ανατεθεί·
- 3) να διασφαλίσουν μεγαλύτερη εναρμόνιση και διαφάνεια των διαδικασιών επιλογής έργων·
- 4) να δημιουργήσουν καλύτερες προϋποθέσεις για την έγκαιρη υλοποίηση του CEF·
- 5) να σχεδιάσουν εκ νέου το πλαίσιο επιδόσεων για την καλύτερη παρακολούθηση των αποτελεσμάτων των έργων.

Εισαγωγή

Εκτελεστικοί οργανισμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης

01 Από το 2003, η Επιτροπή έχει το δικαίωμα να ιδρύει εκτελεστικούς οργανισμούς για περιορισμένο χρονικό διάστημα, για τη διαχείριση συγκεκριμένων καθηκόντων που σχετίζονται με προγράμματα της ΕΕ¹. Ο πρώτος οργανισμός αυτού του είδους συστάθηκε στις αρχές του 2004. Έκτοτε, η Επιτροπή αύξησε σταδιακά τον όγκο των κονδυλίων και τον αριθμό των προγραμμάτων που έχουν ανατεθεί στους έξι σήμερα εκτελεστικούς οργανισμούς².

02 Σε αντίθεση με ό,τι ισχύει για τους αποκεντρωμένους οργανισμούς και τα λοιπά όργανα, η Επιτροπή δεν μπορεί να αναθέσει σε εκτελεστικό οργανισμό καθήκοντα που απαιτούν διακριτική ευχέρεια για τη μετουσίωση των πολιτικών επιλογών σε δράση.

03 Στην πρότασή της για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (ΠΔΠ) της περιόδου 2021-2027, η Επιτροπή υπογράμμισε τη σημασία των εκτελεστικών οργανισμών για την υλοποίηση των προγραμμάτων, δεδομένου ότι συνεπάγονται εξοικονόμηση κόστους και οικονομίες κλίμακας και διασφαλίζουν λειτουργική εγγύτητα με τους δικαιούχους. Συνεπώς, σύμφωνα με την Επιτροπή, θα πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο μεγαλύτερης προσφυγής στην εξωτερική ανάθεση.

¹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 58/2003 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 2002, περί θεσπίσεως του καταστατικού των εκτελεστικών οργανισμών που είναι επιφορτισμένοι με ορισμένα καθήκοντα σχετικά με τη διαχείριση κοινοτικών προγραμμάτων (ΕΕ L 11 της 16.1.2003, σ. 1).

² Πέραν του INEA, πρόκειται για τους εξής οργανισμούς: Εκτελεστικός Οργανισμός για τις Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις (EASME), Εκτελεστικός Οργανισμός Εκπαίδευσης, Οπτικοακουστικών Θεμάτων και Πολιτισμού (EACEA), Εκτελεστικός Οργανισμός για τους Καταναλωτές, την Υγεία, τη Γεωργία και τα Τρόφιμα (CHAFEA), Εκτελεστικός Οργανισμός Έρευνας (REA) και Εκτελεστικός Οργανισμός του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας (ERCEA).

Ο Εκτελεστικός Οργανισμός Καινοτομίας και Δικτύων

04 Με έδρα στις Βρυξέλλες, ο Εκτελεστικός Οργανισμός Καινοτομίας και Δικτύων (INEA) ιδρύθηκε το 2013³ για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020⁴. Διαδέχθηκε τον Εκτελεστικό Οργανισμό του Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών (Εκτελεστικός Οργανισμός ΔΕΔ-Μ), ο οποίος είχε διαχειριστεί το πρόγραμμα ΔΕΔ-Μ της περιόδου 2007-2013 (με περίπου 100 υπαλλήλους και με προϋπολογισμό ύψους 7,9 δισεκατομμυρίων ευρώ, που διατέθηκε σε σχεδόν 700 έργα). Αποστολή του INEA είναι να στηρίζει την Επιτροπή, τους φορείς υλοποίησης έργων και τους ενδιαφερομένους παρέχοντας τεχνογνωσία και διασφαλίζοντας τη διαχείριση των προγραμμάτων στο πλαίσιο έργων υποδομών, έρευνας και καινοτομίας στους τομείς των μεταφορών, της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών, αλλά και προωθώντας συνεργίες μεταξύ των δραστηριοτήτων αυτών⁵. Ως εκ τούτου, ο INEA διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην τεχνική εφαρμογή των τομεακών πολιτικών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

05 Ο INEA έχει τέσσερις εποπτεύουσες γενικές διευθύνσεις (ΓΔ) στην Επιτροπή, για λογαριασμό των οποίων διαχειρίζεται τα προγράμματα που του έχουν ανατεθεί και τα οποία παρουσιάζονται στον [πίνακα 1](#).

³ Εκτελεστική απόφαση 2013/801/ΕΕ της Επιτροπής, της 23ης Δεκεμβρίου 2013, για την ίδρυση του Εκτελεστικού Οργανισμού Καινοτομίας και Δικτύων και για την κατάργηση της απόφασης 2007/60/ΕΚ όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση 2008/593/ΕΚ (ΕΕ L 352 της 24.12.2013, σ. 65). Με την απόφαση C(2013) 9235 της Επιτροπής ανατίθενται αρμοδιότητες στον Οργανισμό.

⁴ Η οποία καλύπτει το διάστημα Ιανουαρίου 2014 - Δεκεμβρίου 2024.

⁵ Παράρτημα της απόφασης της Επιτροπής C (2019)1453 της 25.2.2019 για την έγκριση του προγράμματος εργασιών για το 2019 του Εκτελεστικού Οργανισμού Καινοτομίας και Δικτύων, Μέρος 2.

Πίνακας 1 – Προγράμματα που έχουν ανατεθεί στον INEA και αντίστοιχες εποπτεύουσες ΓΔ

Πρόγραμμα	Εποπτεύουσες ΓΔ
Μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη» (CEF): μεταφορές, ενέργεια και τηλεπικοινωνίες	ΓΔ MOVE (επικεφαλής ΓΔ), ΓΔ ENER, ΓΔ CNECT
«Ορίζων 2020»: έρευνα στον τομέα των μεταφορών και της ενέργειας	ΓΔ RTD, ΓΔ MOVE, ΓΔ ENER, ΓΔ CNECT
Συνέχιση των προγραμμάτων ΔΕΔ-Μ 2007-2013 και του Marco Polo II	ΓΔ MOVE

Πηγή: Προγράμματα εργασιών του INEA και μνημόνιο συμφωνίας μεταξύ του INEA και των εποπτευουσών ΓΔ.

06 Ειδικότερα, ο INEA καταρτίζει και δημοσιεύει προσκλήσεις υποβολής προτάσεων, οργανώνει τις διαδικασίες αξιολόγησης και επιλογής έργων, προετοιμάζει και υπογράφει τις συμφωνίες επιχορήγησης, διασφαλίζει την τεχνική και οικονομική παρακολούθηση των έργων και παρέχει ανατροφοδότηση στην Επιτροπή. Οι ετήσιες διοικητικές δαπάνες του ανέρχονται σε 27 εκατομμύρια ευρώ περίπου και το 2018 απασχολούσε περί τους 300 υπαλλήλους πλήρους απασχόλησης.

Πίνακας 2 – Προϋπολογισμός που ανατέθηκε στον INEA για την περίοδο 2014-2020 και αριθμός έργων

	Ανατεθείς προϋπολογισμός (σε εκατ. ευρώ)	Συνεισφορά της ΕΕ σε έργα (σε εκατ. ευρώ)	Αριθμός έργων	Ολοκληρωθέντα έργα
CEF-Μεταφορές	23 187	22 870	711	33
CEF-Ενέργεια	4 574	2 400	121	40
CEF- Τηλεπικοινωνίες (CEF-ΤΠΕ)	388	228	394	60
Συνεργίες CEF	-	21	7	-
Σύνολο CEF	28 149	25 519	1 233	133
«Ορίζων 2020»- Μεταφορές	2 276	1 757	296	28
«Ορίζων 2020»- Ενέργεια	3 018	2257	312	25
Σύνολο προγράμματος «Ορίζων 2020»	5 294	4 014	608	53
Σύνολο (χωρίς την πρωτοβουλία WiFi4EU)	33 443	29 533	1 841	186
WiFi4EU ⁶	128			
Γενικό σύνολο	33 571			

Πηγή: Πληροφορίες που διαβίβασε ο INEA, Ιανουάριος 2019.

07 Ο INEA έχει επιφορτιστεί με την εκτέλεση ποσοστού 93 % του συνολικού προϋπολογισμού του CEF και ποσοστού 7 % του προϋπολογισμού του προγράμματος «Ορίζων 2020», ήτοι συνολικού ποσού 33,6 δισεκατομμυρίων ευρώ, που συνιστά τον υψηλότερο προϋπολογισμό που διαχειρίζεται εκτελεστικός οργανισμός της ΕΕ. Τα δύο προγράμματα συγχρηματοδοτούν σχεδόν 2 000 έργα στο χαρτοφυλάκιο του INEA. Την περίοδο 2014-2018, στους τρεις τομείς του CEF, ο INEA διοργάνωσε 59 προσκλήσεις υποβολής προτάσεων και την αξιολόγηση 2 272 επιλέξιμων

⁶ Τμήμα του CEF-ΤΠΕ.

προτάσεων έργων. Επιχορηγήθηκαν 1 233 έργα, με τη συνολική στήριξη από το CEF να ανέρχεται σε 25,5 δισεκατομμύρια ευρώ (βλέπε [πίνακα 2](#)).

Μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη»

08 Ο μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη» (CEF), που εγκαινιάστηκε τον Ιανουάριο του 2014, είναι ένα εμβληματικό πρόγραμμα της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» που συγχρηματοδοτεί επενδύσεις σε υποδομές στους τομείς των μεταφορών, της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών.

09 Στο πλαίσιο του προγράμματος αυτού, ο τομέας **CEF-Μεταφορές (CEF-M)** αποτελεί το βασικό χρηματοδοτικό μέσο που χρησιμοποιεί η ΕΕ για την υλοποίηση της ευρωπαϊκής πολιτικής για τις υποδομές μεταφορών. Κύριος στόχος του είναι να συμβάλει στην ολοκλήρωση του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών (ΔΕΔ-M), το οποίο περιλαμβάνει οδικούς άξονες, σιδηροδρομικές γραμμές, εσωτερικές πλωτές οδούς, λιμένες εσωτερικής ναυσιπλοΐας και θαλάσσιους λιμένες, αερολιμένες και τερματικούς σταθμούς σιδηροδρόμων και στα 28 κράτη μέλη, καθώς και διασυνοριακά έργα με ορισμένες τρίτες χώρες. Επιδίωξη του CEF είναι η χρηματοδότηση έργων με ενωσιακή προστιθέμενη αξία, τα οποία εξαλείφουν σημεία συμφόρησης, γεφυρώνουν τους ελλείποντες κρίκους και ολοκληρώνουν διασυνοριακά τμήματα, κυρίως σε βιώσιμους τρόπους μεταφοράς. Η ΕΕ στοχεύει στην ολοκλήρωση του κεντρικού δικτύου έως το 2030 και του ευρύτερου εκτεταμένου δικτύου έως το 2050.

10 Ο τομέας **CEF-Ενέργεια (CEF-E)** επιδιώκει τη χρηματοδοτική στήριξη της υλοποίησης έργων κοινού ενδιαφέροντος, ήτοι βασικών έργων ενεργειακών υποδομών, ιδίως διασυνοριακών γραμμών διασύνδεσης ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, έξυπνων δικτύων και διασυνοριακών δικτύων διοξειδίου του άνθρακα, τα οποία δεν είναι εμπορικά βιώσιμα. Ευρύτεροι στόχοι πολιτικής του είναι η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας μέσω της προώθησης της περαιτέρω ενοποίησης της εσωτερικής αγοράς ενέργειας και της διαλειτουργικότητας των δικτύων ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου διασυνοριακά, της ενίσχυσης την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού της ΕΕ και συμβάλλοντας στη βιώσιμη ανάπτυξη και την προστασία του περιβάλλοντος.

11 Ο τομέας **CEF-Τηλεπικοινωνίες (CEF-ΤΠΕ)** στοχεύει στην επίτευξη βελτιώσεων για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τις διοικήσεις, μέσω της ανάπτυξης διευρωπαϊκών διαλειτουργικών υποδομών στον τομέα των τηλεπικοινωνιών. Επικεντρώνεται στην παροχή λειτουργικών υπηρεσιών έτοιμων να εφαρμοστούν και βιώσιμων σε βάθος χρόνου.

Όσον αφορά τη συνδεσιμότητα, ο τομέας CEF-ICT αποσκοπεί στην τόνωση των επενδύσεων για την εγκατάσταση και τον εκσυγχρονισμό των ευρυζωνικών δικτύων και την παροχή ασύρματης συνδεσιμότητας υψηλής ποιότητας στις τοπικές κοινότητες.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

12 Επιλέξαμε να διενεργήσουμε έλεγχο του INEA, αφενός, λόγω του ύψους των προϋπολογισμών που διαχειρίζεται κατά την προγραμματική περίοδο 2014-2020, και, αφετέρου, επειδή δεν είχαμε ποτέ στο παρελθόν ελέγξει τις επιδόσεις του. Προγραμματίσαμε χρονικά την έκθεσή μας ώστε να μπορέσουμε να συμβάλουμε στον διάλογο για το νέο νομικό πλαίσιο που θα διέπει το επερχόμενο πρόγραμμα CEF II.

13 Ο INEA ήταν ο κύριος ελεγχόμενος. Δεδομένου ότι, ως εκτελεστικός οργανισμός, δεν διαθέτει διακριτική ευχέρεια, κατέστη αναγκαίος επίσης ο έλεγχος των διαδικασιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που επηρεάζουν άμεσα το έργο του INEA.

14 Εξετάσαμε, επομένως, κατά πόσον ο INEA, από κοινού με την Επιτροπή:

- ο επιτυγχάνει τα οφέλη που προσδοκούνται από την εξωτερική ανάθεση αρμοδιοτήτων και εκπληρώνει τα καθήκοντα που του έχουν ανατεθεί·
- ο διασφαλίζει την αξιοπιστία των διαδικασιών διαχείρισης του προγράμματος CEF.

15 Για τον έλεγχο της διαχείρισης των προγραμμάτων, επικεντρωθήκαμε στη συμβολή του INEA στην αποδοτική και αποτελεσματική υλοποίηση του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη», που αντιπροσωπεύει το μεγαλύτερο μέρος του προϋπολογισμού που έχει ανατεθεί στον INEA. Ο έλεγχός μας δεν κάλυψε το πρόγραμμα «Ορίζων 2020» και τα προηγούμενα προγράμματα (Marco Polo II και ΔΕΔ-M).

16 Πραγματοποιήσαμε συνεντεύξεις με εκπροσώπους του INEA, των εποπτευουσών ΓΔ (MOVE, ENER, CNECT και RTD) και άλλων ενδιαφερόμενων μερών. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται οι εξωτερικοί αξιολογητές που είναι αρμόδιοι για την τριετή αξιολόγησή του, οι ευρωπαίοι συντονιστές του ΔΕΔ-M, ο Οργανισμός Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (ACER) και οι παρατηρητές των διαδικασιών αξιολόγησης του INEA. Παρευρεθήκαμε σε συνεδριάσεις της διευθύνουσας επιτροπής του INEA, της συμβουλευτικής ομάδας του INEA για τον CEF-Μεταφορές, της επιτροπής CEF-Μεταφορές, και σε συνεδρίαση (στο πλαίσιο της κατάρτισης μιας συναινετικής έκθεσης) των εξωτερικών αξιολογητών στο πλαίσιο της πρόσκλησης CEF-ΤΠΕ του 2018.

17 Εξετάσαμε το κανονιστικό πλαίσιο του INEA, τις αρμοδιότητες και τα συστήματα ελέγχου του και διενεργήσαμε άμεσες δοκιμασίες των επιδόσεων του όσον αφορά τη διαχείριση του προγράμματος CEF και των συναφών έργων. Αναλύσαμε επίσης τον ρόλο της Επιτροπής στην τελική επιλογή των έργων και αξιολογήσαμε το πλαίσιο επιδόσεων για την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων.

18 Ειδικότερα,

- ο διεξαγάγαμε ποσοτική και ποιοτική ανάλυση του συνολικού χαρτοφυλακίου έργων του CEF. Εξετάσαμε τις διαδικασίες επιλογής έργων στο πλαίσιο πέντε προσκλήσεων του CEF-E, τεσσάρων προσκλήσεων του CEF-M και τριών προσκλήσεων του CEF-ΤΠΕ. Αναλύσαμε τις διαδικασίες για την υλοποίηση, την ακύρωση και τον τερματισμό των έργων·
- ο υποβάλαμε σε διεξοδική εξέταση δείγμα 22 έργων με βάση τη διαθέσιμη τεκμηρίωση του INEA. Επιπλέον, για οκτώ ακόμη έργα διενεργήσαμε έλεγχο βάσει εγγράφων εστιάζοντας στο στάδιο της επιλογής. Τα κριτήρια για την επιλογή των έργων του δείγματος ήταν η κάλυψη των διαφορετικών τομέων του CEF, το ύψος της στήριξης της ΕΕ, η γεωγραφική κάλυψη, η ισορροπία μεταξύ έργων με και χωρίς διασυνοριακή διάσταση και η πρόοδος των έργων·
- ο αναλύσαμε την ενδιάμεση επανεξέταση από τον INEA 356 έργων στο πλαίσιο του CEF-M⁷, καθώς και τις ετήσιες εκθέσεις για τον τομέα CEF-E. Διεξαγάγαμε αναλύσεις εγγράφων σχετικά με την υλοποίηση των έργων και εξετάσαμε τις αλλαγές στις ημερομηνίες ολοκλήρωσης και τους προϋπολογισμούς των έργων. Επίσης, διερευνήσαμε τους λόγους για τις αποδεσμεύσεις και τις καθυστερήσεις στην υλοποίηση των έργων·
- ο συγκεντρώσαμε αποδεικτικά στοιχεία από διάφορες άλλες πηγές, όπως η τριετής αξιολόγηση του INEA που δρομολογήθηκε από την Επιτροπή το 2018 και τα σχετικά με την αξιολόγηση έγγραφα και οι εκθέσεις της Υπηρεσίας Εσωτερικού Λογιστικού Ελέγχου της Επιτροπής.

⁷ Η επανεξέταση εστίαζε στα έργα στα οποία είχε διατεθεί η υψηλότερη χρηματοδότηση από την ΕΕ στο πλαίσιο των πολυετών προσκλήσεων του 2014 και του 2015. Τα εν λόγω κριτήρια καλύπτουν το 56 % του συνόλου των έργων στο πλαίσιο του CEF-M, που αντιστοιχεί σε επιχορηγήσεις συνολικού ύψους 18 δισεκατομμυρίων ευρώ (ήτοι στο 80 % της συνολικής συνεισφοράς της ΕΕ στο πλαίσιο αυτού του σκέλους του CEF).

Παρατηρήσεις

Ο INEA απέφερε τα προσδοκώμενα οφέλη, αν και με ορισμένους περιορισμούς που συνδέονται με τις δυσκαμψίες του πλαισίου εντός του οποίου λειτουργεί

19 Η οργανωτική δομή του INEA εξετάστηκε βάσει των εξής δύο ερωτημάτων: αν η δημιουργία του απέφερε τα οφέλη που προσδοκούνται από την ανάθεση προγραμμάτων και αν ο Οργανισμός εκπλήρωσε τα καθήκοντα που του ανατέθηκαν.

20 Πριν από τη σύσταση του Οργανισμού, η Επιτροπή προέβη στη διεξαγωγή υποχρεωτικής ανάλυσης κόστους-οφέλους (ΑΚΟ) το 2013⁸. Στην ανάλυση αυτή υπογραμμίστηκαν τα ακόλουθα κύρια οφέλη από την ανάθεση καθηκόντων στον INEA σε σύγκριση με τη διαχείριση του προγράμματος από την Επιτροπή:

- συνοχή στο πλαίσιο του χαρτοφυλακίου προγραμμάτων και συνεχής απλούστευση των διεργασιών και διαδικασιών·
- βελτίωση της αποδοτικότητας κατά περίπου 54 εκατομμύρια ευρώ λόγω των χαμηλότερων δαπανών προσωπικού για τη διαχείριση των προγραμμάτων σε σύγκριση με τις αντίστοιχες της Επιτροπής·
- συνεργίες που απορρέουν από τη συνένωση στενά συνδεδεμένων τομέων πολιτικής στο πλαίσιο ενός εκτελεστικού οργανισμού, οι οποίες συνεπάγονται πιθανώς βελτίωση της αποδοτικότητας.

Ο INEA ανέπτυξε τυποποιημένες διαδικασίες που απλούστευσαν την υλοποίηση

21 Ο INEA ανέπτυξε τυποποιημένα εργαλεία και διαδικασίες που έχουν απλουστεύσει τη διαχείριση των προγραμμάτων. Παραδείγματος χάριν, η βάση δεδομένων TenTec που χρησιμοποιείται για την παρακολούθηση του CEF περιλαμβάνει άρτια ανεπτυγμένες ενότητες για την ηλεκτρονική υποβολή προτάσεων και την παρακολούθηση της υλοποίησης των έργων. Ο INEA ανέπτυξε μεθοδολογική

⁸ Ανάλυση κόστους-οφέλους για την ανάθεση ορισμένων καθηκόντων σχετικών με την εφαρμογή προγραμμάτων της Ένωσης για τα έτη 2014-2020 στους εκτελεστικούς οργανισμούς, Αύγουστος 2013. Πριν από την ανάθεση της πρωτοβουλίας WiFi4EU διενεργήθηκε πρόσθετη ΑΚΟ.

καθοδήγηση για όλα τα στάδια του κύκλου διαχείρισης ενός έργου. Λειτουργεί ως κεντρικό σημείο επαφής για τους δικαιούχους, παρέχοντας υπηρεσίες υποστήριξης και συμβουλευτικές υπηρεσίες όσον αφορά την υποβολή προτάσεων και την αναφορά στοιχείων σχετικά με την υλοποίηση.

22 Ο INEA διασφαλίζει επίσης ταχύτερες διαδικασίες έγκρισης των επιχορηγήσεων: κατά την περίοδο 2007-2010, ο μέσος χρόνος χορήγησης στο πλαίσιο του Εκτελεστικού Οργανισμού ΔΕΔ-Μ ήταν 10 έως 20 μήνες, ενώ ο μέσος όρος του INEA για την περίοδο 2014-2017 ήταν 7,7 έως 8 μήνες. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνεται από την ενδιάμεση αξιολόγηση του CEF για την περίοδο 2014-2020, η οποία κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η διαχείριση των επιχορηγήσεων από τον INEA αποδείχθηκε εξαιρετικά αποδοτική⁹. Στην τριετή εξωτερική αξιολόγηση του INEA αναφερόταν επίσης ότι η οργάνωση και η διακυβέρνηση, οι λειτουργικές διαδικασίες και οι πρακτικές του ήταν άριστες, καθώς και ότι οι περισσότεροι δικαιούχοι είχαν παρατηρήσει απλούστευση των διαδικασιών σε κάποιον βαθμό¹⁰.

Οι διοικητικές δαπάνες του INEA είναι χαμηλότερες από τις αρχικές εκτιμήσεις, αν και οι δαπάνες προσωπικού είναι ελαφρώς υψηλότερες

23 Εξετάσαμε τις διοικητικές δαπάνες του INEA προκειμένου να διαπιστώσουμε αν επιτεύχθηκε βελτίωση της αποδοτικότητας. Την περίοδο 2014-2018, οι διοικητικές δαπάνες ανήλθαν συνολικά σε 105 εκατομμύρια ευρώ και ήταν, συνεπώς, χαμηλότερες από την αρχική τιμή-στόχο των 111 εκατομμυρίων ευρώ που είχε υπολογιστεί για την προαναφερθείσα βελτίωση της αποδοτικότητας¹¹. Αυτό οφειλόταν κυρίως στις χαμηλότερες από τις εκτιμώμενες δαπάνες υποδομών και λειτουργίας (6 εκατομμύρια ευρώ χαμηλότερες) και δαπάνες για την υποστήριξη των προγραμμάτων (5 εκατομμύρια ευρώ χαμηλότερες). Ωστόσο, οι δαπάνες προσωπικού

⁹ Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών για την ενδιάμεση αξιολόγηση του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη», COM(2018) 66 final της 14.2.2018.

¹⁰ Το συμπέρασμα αυτό βασίστηκε σε διαδικτυακή έρευνα απευθυνόμενη σε αιτούντες και δικαιούχους (Study Supporting the Evaluation of the Innovation and Networks Executive Agency (INEA) 2014-2016, 5 Φεβρουαρίου 2019, Centre for Strategy and Evaluation Services).

¹¹ Η τιμή-στόχος των 111 εκατομμυρίων ευρώ όσον αφορά τη βελτίωση της αποδοτικότητας αποκλείει την πρωτοβουλία WiFi4EU, η οποία ανατέθηκε στον INEA το 2018. Ως εκ τούτου, το 2018 ο INEA χρειάστηκε να καλύψει τις διοικητικές δαπάνες της λειτουργίας της πρωτοβουλίας Wifi4EU, και ιδίως το μισθολογικό κόστος, οι οποίες δεν είχαν συμπεριληφθεί αρχικά στην τιμή-στόχο.

ήταν κατά 5 εκατομμύρια ευρώ (ή 7 %) υψηλότερες από τις προβλεπόμενες, επειδή η αρχική εκτίμηση βασιζόταν στις μέσες δαπάνες προσωπικού, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η τιμαριθμική προσαρμογή των μισθών, οι ανακατατάξεις υπαλλήλων και η αύξηση του κόστους διαχείρισης του προσωπικού.

24 Εάν οι συνολικές διοικητικές δαπάνες παραμείνουν κάτω από το επίπεδο της αρχικής εκτίμησης ή στο επίπεδο αυτό καθ' όλη τη διάρκεια ζωής του INEA, η αναμενόμενη βελτίωση της αποδοτικότητας (54 εκατομμύρια ευρώ) είναι δυνατό να επιτευχθεί. Αυτό θα είναι δυνατό να υπολογιστεί μόνο μετά το κλείσιμο των προγραμμάτων.

Συνεργίες επιτεύχθηκαν μόνο σε περιορισμένο αριθμό δράσεων

25 Ένα από τα κύρια οφέλη που αναμενόταν να αποφέρει η ανάθεση προγραμμάτων στον INEA ήταν ότι θα εξασφαλιζόνταν συνεργίες από την συνένωση στενά συνδεδεμένων τομέων πολιτικής υπό τη διαχείριση του ίδιου οργανισμού, με ενδεχόμενη επακόλουθη βελτίωση της αποδοτικότητας¹². Ο κανονισμός για τον CEF προβλέπει τον συντονισμό των προγραμμάτων εργασιών για την αξιοποίηση των συνεργιών μεταξύ των τριών τομέων και την έγκριση τουλάχιστον μίας πολυτομεακής πρόσκλησης υποβολής προτάσεων¹³.

26 Διαπιστώσαμε ότι πολλοί παράγοντες περιόριζαν τη δυνατότητα επίτευξης συνεργιών. Ορισμένες από τις προσδοκώμενες συνεργίες δεν ήταν ρεαλιστικό να επιτευχθούν λόγω των εγγενών διαφορών μεταξύ των προγραμμάτων CEF και «Ορίζων 2020» και μεταξύ των τομέων του CEF. Σε αυτές, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνονται διαφορές στους στόχους πολιτικής, την εμβέλεια και το νομικό πλαίσιο των προγραμμάτων, καθώς και στους κανόνες υλοποίησης των προγραμμάτων (στόχευση διαφορετικών ειδών ενδιαφερομένων, διαφορές στους νομικούς και οικονομικούς κανόνες).

27 Παρά τις δυσκολίες αυτές, ο INEA έλαβε σειρά μέτρων για την επίτευξη συνεργιών μεταξύ των προγραμμάτων «Ορίζων 2020» και CEF, ιδίως στους τομείς των

¹² ΑΚΟ 2013.

¹³ Άρθρο 17, παράγραφος 7, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1316/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013, για τη σύσταση της διευκόλυνσης «Συνδέοντας την Ευρώπη» (CEF), την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 913/2010 και την κατάργηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 680/2007 και (ΕΚ) αριθ. 67/2010 (ΕΕ L 348 της 20.12.2013, σ. 129).

μεταφορών και της ενέργειας. Όσον αφορά τις μεταφορές, ο INEA εντόπισε κοινούς θεματικούς τομείς, που ομαδοποιήθηκαν σε τέσσερις κατηγορίες. Παρουσιάστηκαν αρκετές πρωτοβουλίες στις εποπτεύουσες ΓΔ, όπως η δημιουργία πλατφόρμας του INEA αφιερωμένης στις συνεργίες μεταξύ των προγραμμάτων «Ορίζων 2020» και CEF ή η εισαγωγή δεικτών καινοτομίας για τη μέτρηση των προτεραιοτήτων του CEF. Ωστόσο, μέχρι σήμερα, περιορισμένος μόνον αριθμός ερευνητικών έργων έχει παραγάγει αποτελέσματα που έχουν εφαρμοστεί στο πλαίσιο του CEF, κυρίως επειδή τα προγράμματα δεν συμβαδίζουν, αλλά και εξαιτίας του χρόνου που απαιτείται ώστε τα ερευνητικά έργα να φθάσουν σε επίπεδο τεχνολογικής ετοιμότητας. Στην τριετή εξωτερική αξιολόγηση έγινε επίσης αναφορά στις περιορισμένες συνεργίες μεταξύ των ερευνητικών έργων στο πλαίσιο του προγράμματος «Ορίζων 2020» και των έργων υποδομής στο πλαίσιο του CEF.

28 Παρά τις προσπάθειες του INEA, οι συνεργίες μεταξύ των τομέων του CEF είναι λιγότερες από ό,τι είχε αρχικά προβλεφθεί. Η μοναδική πρόσκληση υποβολής προτάσεων για πολυτομεακές συνεργίες που δημοσιεύθηκε μέχρι στιγμής δεν υπήρξε ιδιαίτερος επιτυχής. Ανελήφθη λίγο περισσότερο από το ήμισυ του προϋπολογισμού της για τη χρηματοδότηση επτά έργων (βλέπε [πίνακα 2](#)). Η ενδιάμεση αξιολόγηση του CEF¹⁴ επιβεβαίωσε επίσης ότι ο χαμηλός αριθμός δράσεων που καλύπτουν πολλούς τομείς του CEF οφειλόταν κυρίως στις διαφορές μεταξύ των νομικών πλαισίων των επιμέρους τομέων. Αυτό δυσχεραίνει την επίτευξη συνεργιών μέσω πολυτομεακών προσκλήσεων υποβολής προτάσεων. Ενδεικτικά παραδείγματα τέτοιων ασυνεπειών είναι οι διαφορετικοί κανόνες που ισχύουν στους τρεις τομείς, παραδείγματος χάριν όσον αφορά τη γεωγραφική θέση της δράσης ή το είδος των επιλέξιμων στοιχείων ενεργητικού.

29 Οι συνεργίες με προγράμματα που υλοποιούνται από άλλους εκτελεστικούς οργανισμούς και κοινές επιχειρήσεις είναι επίσης περιορισμένες. Ο κανονισμός του Συμβουλίου για τη σύσταση της Κοινής Επιχείρησης Shift2Rail¹⁵ ορίζει ότι, προκειμένου να επιτευχθεί ο μέγιστος αντίκτυπος κατά την ανάπτυξη καινοτόμων λύσεων, απαιτούνται στενές συνεργίες με άλλα προγράμματα της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένου του CEF. Παρά τις αμοιβαίες προσπάθειες για την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τα χαρτοφυλάκια και τον εντοπισμό πιθανών συνεργασιών ή

¹⁴ COM(2018) 66 της 14.2.2018: Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών για την ενδιάμεση αξιολόγηση του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη».

¹⁵ Αιτιολογική σκέψη 15 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 642/2014 του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 2014, για τη σύσταση της Κοινής Επιχείρησης Shift2Rail (ΕΕ L 177 της 17.6.2014, σ. 9).

συνεργιών, υπάρχουν περιθώρια αύξησης του συντονισμού μεταξύ των δύο πλευρών με σκοπό την ανάπτυξη διαρθρωμένων μέτρων.

30 Το γεγονός ότι ο INEA και ο Εκτελεστικός Οργανισμός για τις Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις (EASME) φέρουν από κοινού την ευθύνη για την υλοποίηση του ερευνητικού προγράμματος του «Ορίζων 2020» στον τομέα της ενέργειας συνιστά πρόσκληση. Οι δύο οργανισμοί συντονίζουν τις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων, όμως καθένας διαχειρίζεται χωριστά το δικό του τμήμα του προγράμματος, γεγονός που συνεπάγεται διοικητικό κόστος και για τις δύο πλευρές και περιορισμένες δυνατότητες συνεργιών.

Ο INEA αντιμετωπίζει περιορισμούς που συνδέονται με το πλαίσιο εντός του οποίου λειτουργεί

Ο INEA εκπληρώνει τα καθήκοντά του και ανταποκρίνεται στις προσδοκίες όσον αφορά τους βασικούς δείκτες επιδόσεων, οι οποίοι όμως δεν επικεντρώνονται ειδικά στα αποτελέσματα στον βαθμό που δεν μετρούν την αποτελεσματικότητα της υλοποίησης των προγραμμάτων.

31 Ο INEA έχει επιφορτιστεί με την υλοποίηση τμημάτων των προγραμμάτων CEF και «Ορίζων 2020» (βλέπε [παράρτημα 1](#) για λεπτομερή στοιχεία σχετικά με τις αρμοδιότητες της Επιτροπής και του INEA). Πιο συγκεκριμένα, ο INEA:

- ο καταρτίζει και δρομολογεί τις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων·
- ο οργανώνει την αξιολόγηση των έργων (συμπεριλαμβανομένης της παραλαβής των προτάσεων έργων, των ελέγχων επιλεξιμότητας και παραδεκτού και της πρόσληψης εξωτερικών αξιολογητών) και στηρίζει την Επιτροπή κατά την τελική διαδικασία επιλογής·
- ο προετοιμάζει και υπογράφει τις συμφωνίες επιχορήγησης, ενεργώντας ως ενιαίο σημείο επαφής για τους φορείς υλοποίησης των έργων·
- ο διασφαλίζει την τεχνική και οικονομική παρακολούθηση των έργων, συμπεριλαμβανομένης της καθημερινής παρακολούθησης των έργων, των πληρωμών και των ανακτήσεων, καθώς και τη διενέργεια ελέγχων·
- ο παρέχει ανατροφοδότηση στην Επιτροπή μέσω εκθέσεων για το χαρτοφυλάκιο των έργων και άλλων προσαρμοσμένων εκθέσεων και στατιστικών στοιχείων.

32 Διαπιστώσαμε ότι ο INEA εκπληρώνει τα καθήκοντά του τόσο βάσει της εντολής του (βλέπε σημείο [31](#)) όσο και βάσει των βασικών δεικτών επιδόσεων (ΒΔΕ). Διαθέτει

πέντε ΒΔΕ που εγκρίθηκαν από την Επιτροπή για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας της εκτέλεσης των καθηκόντων του. Στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων του παρουσιάζει πλήρη στοιχεία σχετικά με τους εν λόγω ΒΔΕ κατά δομημένο τρόπο. Επιτυγχάνει σταθερά καλά αποτελέσματα σε σχέση με όλους τους ΒΔΕ, επιτυγχάνοντας πλήρως όλες τις τιμές-στόχο (βλέπε [πίνακα 3](#)).

Πίνακας 3 – ΒΔΕ του INEA

Δείκτης	Τιμή-στόχος	Αποτελέσματα
Ποσοστό εκτέλεσης των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων	100 %	100 %
Ποσοστό εκτέλεσης των πιστώσεων πληρωμών	100 %	100 %
Χρόνος έως την υπογραφή της συμφωνίας επιχορήγησης	> 98 % των επιχορηγήσεων υπογράφηκε εγκαίρως • CEF: 9 μήνες (276 ημέρες) • «Ορίζων 2020»: 8 μήνες (245 ημέρες)	Όλες οι τιμές-στόχος επιτεύχθηκαν πλήρως.
Καθαρός χρόνος έως την πληρωμή	> 98 % των πληρωμών έγιναν εγκαίρως • 30 ημέρες για τις προχρηματοδοτήσεις, • 60 ημέρες για τις περαιτέρω δόσεις προχρηματοδότησης, • 90 ημέρες για τις ενδιάμεσες/τελικές πληρωμές	Όλες οι τιμές-στόχος επιτεύχθηκαν πλήρως.
Πολυετές υπολειπόμενο ποσοστό σφάλματος που ανιχνεύθηκε στο πλαίσιο των κατασταλτικών ελέγχων	Ποσοστό σφάλματος κάτω του 2 %	0,27 % - 0,75 %

Σημ.: Το «ποσοστό εκτέλεσης των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων» και το «ποσοστό εκτέλεσης των πιστώσεων πληρωμών» αναφέρονται στις ετήσιες πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων του προϋπολογισμού και στις ετήσιες προγραμματισμένες πιστώσεις πληρωμών και όχι στις αρχικές εκτιμήσεις για ολόκληρο το ΠΔΠ.

Πηγή: Ετήσια προγράμματα εργασιών και ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων του INEA 2014-2018.

33 Οι ΒΔΕ του INEA είναι σημαντικοί για την αξιολόγηση της διοικητικής διαχείρισης της ενωσιακής στήριξης που παρέχεται στα έργα. Ωστόσο, υπό τη σημερινή μορφή τους, παρέχουν περιορισμένες πληροφορίες σχετικά με την ποιότητα της διαχείρισης των προγραμμάτων. Παραδείγματος χάριν, ο INEA παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς το χαρτοφυλάκιο έργων του ώστε να μετριάξει τους κινδύνους που συνδέονται με την αργή υλοποίηση των έργων. Οι δείκτες που χρησιμοποιούνται επί του παρόντος δεν παρέχουν επαρκή στοιχεία σχετικά με τον ρυθμό υλοποίησης των προγραμμάτων ή με την απορρόφηση των κεφαλαίων (σημείο 60).

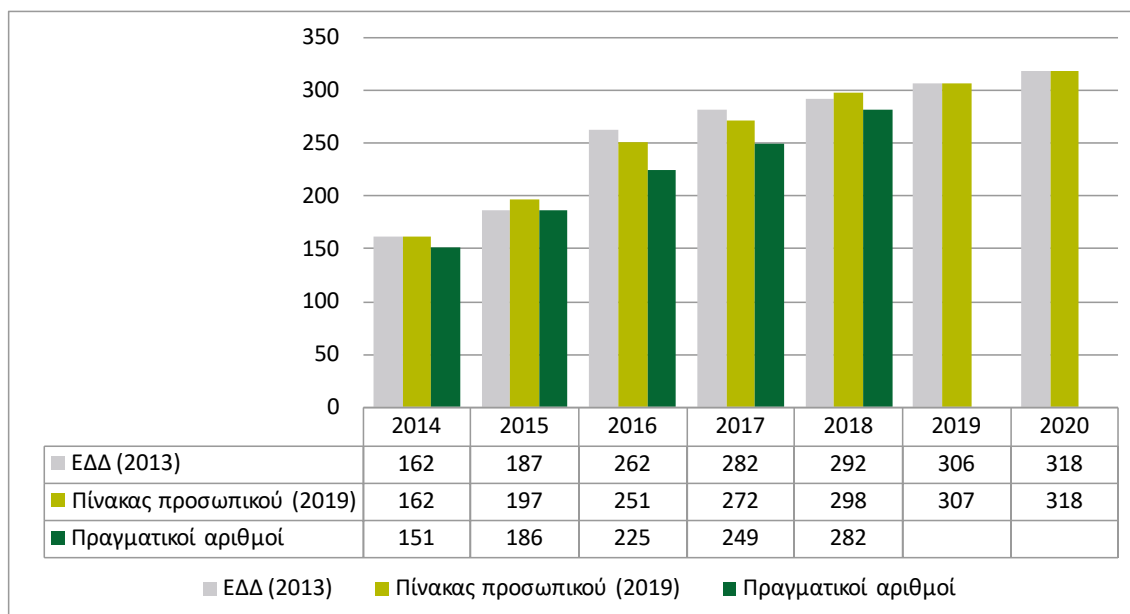
34 Άλλοι εκτελεστικοί οργανισμοί χρησιμοποιούν παρόμοιους ΒΔΕ, ορισμένοι όμως χρησιμοποιούν επίσης δείκτες που μετρούν την αποδοτικότητα της διαχείρισης των προσκλήσεων και των αξιολογήσεων, της παρακολούθησης των έργων και της ανατροφοδότησης προς τις εποπτεύουσες ΓΔ και άλλους πελάτες. Στην ειδική έκθεσή μας για τους εκτελεστικούς οργανισμούς του 2009 συνιστούσαμε την εποπτεία των οργανισμών βάσει αποτελεσμάτων με τη βοήθεια στόχων SMART και την παρακολούθηση της επίτευξής τους μέσω περιορισμένου αριθμού ΒΔΕ¹⁶.

Ο INEA παρεμποδίζεται εξαιτίας αγκυλώσεων να ανακατανέμει τους υπαλλήλους του στα πλέον επείγοντα καθήκοντα

35 Ο πίνακας προσωπικού του INEA περιλαμβάνει έως 318 ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης (ΙΠΑ) για την περίοδο έως το 2020. Ο πίνακας αυτός αναπροσαρμόστηκε αρκετές φορές μεταξύ 2014 και 2018, σύμφωνα με την εκ νέου κατανομή τμημάτων του προϋπολογισμού των προγραμμάτων δαπανών (βλέπε [γράφημα 1](#)).

¹⁶ Ειδική έκθεση αριθ. 13/2009 του ΕΕΣ με τίτλο «Είναι η εκχώρηση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στους εκτελεστικούς οργανισμούς επιτυχής επιλογή;», σημείο 66.

Γράφημα 1 – Πίνακας προσωπικού του INEA για την περίοδο 2014-2020 και πραγματικός αριθμός υπαλλήλων



Πηγή: ΕΔΔ¹⁷, πληροφορίες που παρέσχε ο INEA τον Ιανουάριο-Φεβρουάριο του 2019.

36 Όσον αφορά την κατανομή των υπαλλήλων εντός του INEA, ορισμένες από τις αρχικές ανά τομέα προβλέψεις φόρτου εργασίας δεν βασίζονταν σε ορθή εκτίμηση των αναγκών, με αποτέλεσμα οι συμφωνηθέντες αριθμοί υπαλλήλων να μην ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες. Επίσης, το χαρτοφυλάκιο του προγράμματος CEF έχει εξελιχθεί σημαντικά. Παραδείγματος χάριν, ο προϋπολογισμός του τομέα CEF-ΤΠΕ είναι πλέον σημαντικά υψηλότερος σε σύγκριση με την αρχική εκτίμηση.

37 Ο INEA δεν διαθέτει την απαραίτητη ευελιξία προκειμένου να αναδιατάσσει το προσωπικό του μεταξύ τομέων προς τα πλέον επείγοντα καθήκοντα, δεδομένου ότι οι υπάλληλοι κατανέμονται ανά πρόγραμμα και, στο πλαίσιο κάθε προγράμματος, ανά δραστηριότητα και ανά ΓΔ¹⁸ γεγονός που δημιουργεί μια δυσκαμψία. Ειδικότερα, σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες, ο INEA δεν μπορεί να αναδιατάσσει τους υπαλλήλους του μεταξύ του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη» και του

¹⁷ Ειδικό δημοσιονομικό δελτίο που υποβάλλεται στην επιτροπή εκτελεστικών οργανισμών και στην αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή σε περίπτωση ανάθεσης σε εκτελεστικό οργανισμό καθηκόντων που σχετίζονται με τη διαχείριση προγραμμάτων της ΕΕ.

¹⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 9.2.2 των κατευθυντήριων γραμμών για τη σύσταση και λειτουργία εκτελεστικών οργανισμών που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της Ένωσης (απόφαση της Επιτροπής C(2014) 9109 final της 2.12.2014).

προγράμματος «Ορίζων 2020». Το γεγονός αυτό περιορίζει την ευελιξία του INEA να προσαρμόζεται στον μεταβαλλόμενο φόρτο εργασίας.

38 Από το 2014 έως το 2018 ο INEA αντιμετώπισε δυσκολίες στην πραγματοποίηση προσλήψεων προκειμένου να καλύψει τις ταχέως αυξανόμενες ανάγκες του για ειδικευμένους υπαλλήλους. Στο τέλος του 2018 απασχολούσε 282 υπαλλήλους ενώ τα εγκεκριμένα ΙΠΑ ανέρχονταν σε 298 (βλέπε [γράφημα 1](#)). Το ποσοστό εναλλαγής προσωπικού ήταν 11 % το 2016 και 9 % το 2018. Τον Σεπτέμβριο του 2018, ο INEA θέσπισε πολιτική για τη διατήρηση του προσωπικού, η οποία βασίζεται σε μέτρα όπως η ενσωμάτωση και ο προσανατολισμός των νεοπροσλαμβανόμενων, το ελαστικό ωράριο εργασίας και η εσωτερική κινητικότητα.

Η Επιτροπή δεν διαθέτει συντονισμένο μηχανισμό για τον πολυετή προγραμματισμό των προσκλήσεων

39 Η πρόταση κανονισμού για τον CEF της περιόδου 2021-2027 προβλέπει ότι το χρονοδιάγραμμα και τα θέματα των προσκλήσεων καθορίζονται σε τριετή προγράμματα εργασιών. Ο πολυετής αυτός προγραμματισμός μπορεί να βελτιώσει τον συντονισμό και την προβλεψιμότητα των προσκλήσεων¹⁹.

40 Κατά την περίοδο 2014-2020, τα προγράμματα εργασιών, συμπεριλαμβανομένου του χρονοδιαγράμματος των προσκλήσεων, καταρτίζονται από τις εποπτεύουσες ΓΔ και αποφασίζονται από την Επιτροπή κατόπιν διαβούλευσης με την επιτροπή συντονισμού του CEF σε ετήσια και όχι πολυετή βάση. Ο προγραμματισμός επανεξετάζεται τακτικά ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι εξελίξεις, όπως οι νέες νομοθετικές πρωτοβουλίες. Διαπιστώσαμε ότι ο συντονισμός μεταξύ των διαφόρων ΓΔ όσον αφορά τον προγραμματισμό των προσκλήσεων αποτελούσε σε ορισμένες περιπτώσεις πηγή δυσκολιών για τον INEA. Αυτό οφείλεται στις διαφορετικές προσεγγίσεις που εφαρμόζουν οι διάφορες ΓΔ όσον αφορά τον στρατηγικό προγραμματισμό στους τρεις τομείς του CEF, οι οποίες επηρεάζονται από τις εσωτερικές απαιτήσεις και τους χρονικούς περιορισμούς. Για τον INEA, αυτό έχει ως αποτέλεσμα την κορύφωση του φόρτου εργασίας κατά την προετοιμασία των

¹⁹ Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη σύσταση της διευκόλυνσης «Συνδέοντας την Ευρώπη» και την κατάργηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1316/2013 και (ΕΕ) αριθ. 283/2014. Το άρθρο 19 ορίζει ότι το πρόγραμμα υλοποιείται μέσω προγραμμάτων εργασιών. Σύμφωνα με την Επιτροπή, πρέπει να εγκρίνει τα πρώτα πολυετή προγράμματα εργασιών έως τις 31 Δεκεμβρίου 2020, συμπεριλαμβανομένου χρονοδιαγράμματος των προσκλήσεων υποβολής προτάσεων, με τα θέματα και ενδεικτικό προϋπολογισμό, για τα τρία πρώτα έτη του νέου CEF, καθώς και το πλαίσιο που προβλέπεται για ολόκληρη την περίοδο.

προσκλήσεων υποβολής προτάσεων και την ολοκλήρωση των σχετικών αξιολογήσεων. Παραδείγματος χάριν, το δεύτερο και το τέταρτο τρίμηνο του 2018 ο φόρτος εργασίας ήταν πολύ μεγάλος, λόγω του ασυνήθιστα υψηλού αριθμού προσκλήσεων που εκτελούντο παράλληλα.

Διαπιστώσαμε ανεπάρκειες στις κατά τα λοιπά ορθά οργανωμένες διαδικασίες επιλογής του CEF, κινδύνους κατά την υλοποίηση του προγράμματος και αδυναμίες στην αναφορά στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις

41 Στην παρούσα ενότητα εξετάζεται η διαχείριση του CEF από την Επιτροπή και τον INEA καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής ενός έργου: επιλογή, υλοποίηση του προγράμματος και αναφορά στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις.

Παρότι καλά οργανωμένες, οι διαδικασίες επιλογής θα ωφελούνταν από την ενίσχυση της συνοχής και της διαφάνειας

Οι διαδικασίες επιλογής έργων είναι καλά οργανωμένες

42 Η Επιτροπή προγραμματίζει τις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων και καθορίζει τα κριτήρια επιλογής έργων σύμφωνα με τους εφαρμοστέους κανονισμούς²⁰. Ο INEA συμβάλλει σε αυτό το προπαρασκευαστικό έργο με βάση την εμπειρία που έχει αποκομίσει από την αξιολόγηση και την υλοποίηση προηγούμενων έργων. Στη συνέχεια, δρομολογεί τις προσκλήσεις. Στο πλαίσιο κάθε πρόσκλησης, οι προτάσεις έργων αξιολογούνται βάσει κριτηρίων επιλεξιμότητας, επιλογής και ανάθεσης²¹. Οι αιτήσεις πρέπει επίσης να πληρούν τις τυπικές προϋποθέσεις παραδεκτού.

²⁰ Άρθρα 3 και 4 των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1316/2013, αριθ. 1315/2013, αριθ. 347/2013, αριθ. 283/2014.

²¹ Άρθρα 197-199, του δημοσιονομικού κανονισμού. Τα κριτήρια επιλεξιμότητας αφορούν τη νομική μορφή των αιτούντων και περιλαμβάνουν τη συμμόρφωση με τη σχετική νομοθεσία της Ένωσης. Τα κριτήρια επιλογής αποσκοπούν στην αξιολόγηση της ικανότητας του αιτούντος να ολοκληρώσει την προτεινόμενη δράση. Τα κριτήρια ανάθεσης χρησιμοποιούνται για την αξιολόγηση της ποιότητας των προτάσεων.

43 Η αξιολόγηση των προτάσεων έργων και η χορήγηση της οικονομικής βοήθειας πραγματοποιούνται σε διαδοχικά στάδια. Οι διαδικασίες αξιολόγησης των προτάσεων έργων στο πλαίσιο του CEF χωρίζονται σε δύο στάδια: την εξωτερική και την εσωτερική αξιολόγηση. Η διαδικασία περιγράφεται λεπτομερώς στο [πλαίσιο 1](#).

Πλαίσιο 1

Διαδικασίες αξιολόγησης στους τρεις τομείς του CEF

- 1) **Έλεγχοι παραδεκτού και επιλεξιμότητας, συμπεριλαμβανομένων των κριτηρίων επιλογής (αρμοδιότητα του INEA).** Ο INEA ελέγχει το παραδεκτό των προτάσεων έργων, και τις αξιολογεί βάσει των κριτηρίων επιλεξιμότητας και επιλογής. Τουλάχιστον τρεις εμπειρογνώμονες πρέπει να αξιολογήσουν κάθε πρόταση έργου. Οι εμπειρογνώμονες επιλέγονται από τον INEA σε συμφωνία με την εποπτεύουσα ΓΔ. Σε αυτό το στάδιο, η διαδικασία αξιολόγησης είναι η ίδια και στους τρεις τομείς.
- 2) **Πρώτο στάδιο (αξιολόγηση από εξωτερικούς εμπειρογνώμονες, διοργανώνεται από τον INEA).** Ο INEA διοργανώνει, σε συνεργασία με την εποπτεύουσα ΓΔ, ενημερωτική συνάντηση για να ενημερώσει τους εξωτερικούς εμπειρογνώμονες σχετικά με τους στόχους της πρόσκλησης / του προγράμματος εργασιών και με τα κριτήρια ανάθεσης (διαφορετικά για κάθε τομέα) βάσει των οποίων θα αξιολογούν τις προτάσεις έργων και θα καταρτίζουν τις εκθέσεις αξιολόγησης κάθε πρότασης. Τις αξιολογήσεις αυτές ακολουθούν συνεδριάσεις συνεννόησης που συντονίζονται από τον INEA, στο πλαίσιο των οποίων οι εμπειρογνώμονες συμφωνούν για την τελική αξιολόγηση κάθε πρότασης έργου. Η ελάχιστη βαθμολογία για την έγκριση μιας πρότασης είναι τρία στα πέντε για κάθε κριτήριο.

Στο πλαίσιο ορισμένων προσκλήσεων, και για τα δύο στάδια της αξιολόγησης, ο INEA ανέθεσε σε ανεξάρτητους παρατηρητές την παρακολούθηση της διαδικασίας αξιολόγησης, την επισήμανση των προβληματικών τομέων και τη διατύπωση προτάσεων για βελτιώσεις.

	CEF-M	CEF-E	CEF-ΤΠΕ
Κριτήρια ανάθεσης που χρησιμοποιούν οι εξωτερικοί εμπειρογνώμονες	- Συνάφεια - Αντίκτυπος - Βαθμός ωρίμανσης - Ποιότητα	- Βαθμός ωρίμανσης - Διασυνοριακή διάσταση - Θετικές εξωτερικές επιδράσεις και αντίκτυπος της δράσης στην αλληλεγγύη - Ανάγκη υπέρβασης οικονομικών εμποδίων - Αρτιότητα του σχεδίου υλοποίησης	- Συνάφεια - Ποιότητα και αποδοτικότητα της υλοποίησης - Αντίκτυπος - Βιωσιμότητα
Καθοδήγηση για την ερμηνεία των κριτηρίων	Προφορική ενημέρωση, συμπεριλαμβανομένου υλικού παρουσίασης, αλλά χωρίς λεπτομερείς έγγραφες κατευθυντήριες οδηγίες	Προφορική ενημέρωση, συμπεριλαμβανομένου υλικού παρουσίασης, και λεπτομερείς έγγραφες κατευθυντήριες οδηγίες	Προφορική ενημέρωση, συμπεριλαμβανομένου υλικού παρουσίασης, και λεπτομερείς έγγραφες κατευθυντήριες οδηγίες από το 2018
Κατάταξη	Όχι	Ναι	Ναι

3) Δεύτερο στάδιο (αξιολόγηση από επιτροπή, την οποία διοργανώνει η εποπτεύουσα ΓΔ)

	CEF-M	CEF-E	CEF-ΤΠΕ
Διαδικασία στην εποπτεύουσα ΓΔ	Η διαδικασία αξιολόγησης διεξάγεται σε δύο στάδια: αρχικά, από εσωτερική ομάδα αξιολόγησης και, στη συνέχεια, από επιτροπή επιλογής (και τα δύο υπό την προεδρία της ΓΔ MOVE). Η ομάδα εξετάζει τα αποτελέσματα του πρώτου σταδίου αξιολόγησης.	Η επιτροπή αξιολόγησης, εσωτερική επιτροπή της ΓΔ ENER, είναι αρμόδια για την αξιολόγηση των προτάσεων βάσει κάθε κριτηρίου ανάθεσης, συμπεριλαμβανομένων όσων εφαρμόζουν οι εξωτερικοί εμπειρογνώμονες κατά το πρώτο	Η διαδικασία αξιολόγησης διεξάγεται από επιτροπή αξιολόγησης (υπό την προεδρία της ΓΔ CNECT), κατόπιν διαβούλευσης με τις αρμόδιες για τις προσκλήσεις ΓΔ/μονάδες.

		στάδιο της αξιολόγησης.	
Κριτήρια ανάθεσης που χρησιμοποιούνται στη δεύτερη φάση	Η επιτροπή επιλογής εξετάζει τις προτάσεις χρηματοδότησης που προκύπτουν από τις εργασίες της εσωτερικής ομάδας αξιολόγησης βάσει των συνολικών στόχων χρηματοδότησης, των προτεραιοτήτων και των ζητημάτων πολιτικής στο πλαίσιο του CEF-M. Η επανεξέταση αυτή πρέπει να περιλαμβάνει ιδίως τα αποτελέσματα της εξωτερικής αξιολόγησης, καθώς και ανάλυση: i) της συμπληρωματικότητας των δράσεων, ii) της ενωσιακής προστιθέμενης αξίας, iii) των πιθανών συνεργιών, iv) των δημοσιονομικών περιορισμών, v) του αποτελέσματος μόχλευσης των κονδυλίων της ΕΕ και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Στρατηγικών Επενδύσεων, vi) της γεωγραφικής ισορροπίας, vii) της ισόρροπης ανάπτυξης του δικτύου και viii) κινδύνων διπλής χρηματοδότησης.	Η επιτροπή αξιολογεί τις προτάσεις βάσει των δύο ακόλουθων κριτηρίων ανάθεσης: i) της προτεραιότητας και του επείγοντος χαρακτήρα της δράσης, κατά πόσον το έργο θα εξαλείψει σημεία συμφόρησης, θα δώσει τέλος στην ενεργειακή απομόνωση και θα συμβάλει στην εσωτερική αγορά ενέργειας και ii) της επίδρασης της χρηματοδοτικής στήριξης ως κινήτρου για την ολοκλήρωση της δράσης (Η συνολική βαρύτητα αυτών των δύο κριτηρίων είναι 30 % για τα έργα και 40 % για τις μελέτες).	Η εσωτερική επιτροπή δεν προβαίνει σε πρόσθετη αξιολόγηση των προτάσεων. Αντ' αυτού, εξετάζει τον κίνδυνο διπλής χρηματοδότησης, επισημαίνει τα ζητήματα που πρέπει να ληφθούν υπόψη από την προοπτική της πολιτικής κατά την προετοιμασία της συμφωνίας επιχορήγησης και αξιολογεί την προσέγγιση της χρηματοδότησης βάσει της αξιολόγησης των εξωτερικών εμπειρογνομόνων.

Αποφάσεις που αποκλίνουν από τις συμβουλές των εξωτερικών εμπειρογνομόνων	Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, η ομάδα αξιολόγησης, αιτιολογώντας δεόντως τις αποφάσεις της, μπορεί να παρεκκλίνει από τις συστάσεις των εξωτερικών εμπειρογνομόνων.	Η συνολική βαρύτητα της αξιολόγησης των εμπειρογνομόνων είναι 70 % για τις εργασίες και 60 % για τις μελέτες. Η επιτροπή μπορεί να παρεκκλίνει από τις συμβουλές των εμπειρογνομόνων, αιτιολογώντας δεόντως την απόφασή της. Τα επιχειρήματά της πρέπει να τεκμηριώνονται με σαφήνεια.	Η επιτροπή βασίζεται στην κατάταξη που καταρτίζουν οι εξωτερικοί εμπειρογνώμονες χρησιμοποιώντας τα κριτήρια τα οποία καθορίζονται στις προσκλήσεις.
Τελική κατάταξη των προτάσεων	Όχι. Η γνώμη των εμπειρογνομόνων χρησιμεύει ως βάση για τις εργασίες της εσωτερικής ομάδας αξιολόγησης / της επιτροπής επιλογής, η οποία καθορίζει τον τελικό κατάλογο των επιλεγέντων έργων.	Ναι, η γνώμη των εμπειρογνομόνων χρησιμεύει ως βάση, ενώ η επιτροπή αξιολόγησης καθορίζει τις τελικές βαθμολογίες και την κατάταξη των προτάσεων έργων.	Ναι, βάσει της κατάταξης των εξωτερικών εμπειρογνομόνων.
Εφεδρικός πίνακας	Δυνατότητα που δεν χρησιμοποιείται μέχρι στιγμής αλλά κατ' αρχήν δεν αποκλείεται.	Δυνατότητα που δεν χρησιμοποιείται μέχρι στιγμής αλλά κατ' αρχήν δεν αποκλείεται.	Όχι για όλες τις προσκλήσεις.
Ο ρόλος του INEA	Ο διευθυντής του INEA συμμετέχει στη σύνθεση της επιτροπής επιλογής.	Ο INEA ορίζει παρατηρητή για την εσωτερική αξιολόγηση.	Ο INEA ορίζει παρατηρητή για την εσωτερική αξιολόγηση.

44 Μετά τη διαδικασία αξιολόγησης και επιλογής, η Επιτροπή, σε συνεργασία με την επιτροπή συντονισμού του CEF που εκπροσωπεί τα κράτη μέλη, εγκρίνει απόφαση που περιλαμβάνει τον κατάλογο των επιλεγέντων έργων. Ο INEA είναι τότε υπεύθυνος για τη σύναψη, την παρακολούθηση και την εφαρμογή των αντίστοιχων συμφωνιών επιχορήγησης με τους φορείς υλοποίησης των έργων ως δικαιούχους ενωσιακών κονδυλίων.

Οι διαδικασίες επιλογής των έργων χρήζουν περαιτέρω εναρμόνισης μεταξύ των τομέων του CEF

45 Ένας από τους στόχους της ανάθεσης στον INEA της αρμοδιότητας για όλους τους τομείς του CEF ήταν η απλούστευση και εναρμόνιση των διαδικασιών (σημείο 20). Διαπιστώσαμε ότι ο INEA και οι εποπτεύουσες ΓΔ δεν είχαν ακόμη προβεί σε διαρθρωμένη ανάλυση των διαδικασιών αξιολόγησης στους τρεις τομείς του CEF για τον εντοπισμό βέλτιστων πρακτικών και, εν συνεχεία, την εναρμόνιση της διαδικασίας και των χρησιμοποιούμενων κριτηρίων.

46 Όπως επισημαίνεται στο [πλαίσιο 1](#), η αξιολόγηση των προτάσεων έργων οργανώνεται διαφορετικά στους τρεις τομείς του CEF. Οι διαφορές αυτές είναι εμφανείς στα κριτήρια ανάθεσης (διατύπωση και περιεχόμενο), στη στάθμιση των κριτηρίων (μόνο στον τομέα CEF-Ενέργεια) και στην κατάταξη των προτάσεων έργων (χρησιμοποιείται στους τομείς CEF-Ενέργεια και CEF-ΤΠΕ, όχι όμως στον τομέα CEF-Μεταφορές).

Διαφορές μεταξύ της απόφασης ανάθεσης της Επιτροπής και της σύστασης των εμπειρογνομόνων

47 Δεδομένου ότι οι εμπειρογνώμονες εξετάζουν ενδελεχώς τις προτάσεις έργων και ότι ο INEA επενδύει χρόνο και πόρους για την επιλογή των εμπειρογνομόνων και την οργάνωση των αξιολογήσεων, η εκτίμηση των εξωτερικών εμπειρογνομόνων πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά τη λήψη της απόφασης ανάθεσης της Επιτροπής²². Αν και η τελική απόφαση για την ανάθεση λαμβάνεται από την Επιτροπή, οι αποκλίσεις από την εξωτερική αξιολόγηση πρέπει να είναι αιτιολογημένες και τεκμηριωμένες, όπως προβλέπεται στις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για τη διαχείριση των επιχορηγήσεων στον τομέα CEF-E ή στο κείμενο των προσκλήσεων στον τομέα CEF-M. Αυτό είναι σημαντικό για τη διαφανή χρήση των κονδυλίων της ΕΕ.

Στον τομέα CEF-M, η σύνδεση μεταξύ της εξωτερικής αξιολόγησης και της απόφασης ανάθεσης πρέπει να τεκμηριώνεται καλύτερα

48 Διαπιστώσαμε ότι η σημασία που αποδίδεται στη σύσταση των εξωτερικών εμπειρογνομόνων (συμπεριλαμβανομένου του συντελεστή στάθμισης) στην τελική απόφαση ανάθεσης της Επιτροπής διέφερε μεταξύ των τομέων του CEF. Παραδείγματος χάριν, στον τομέα CEF-Μεταφορές, η υψηλότερη βαθμολογία της

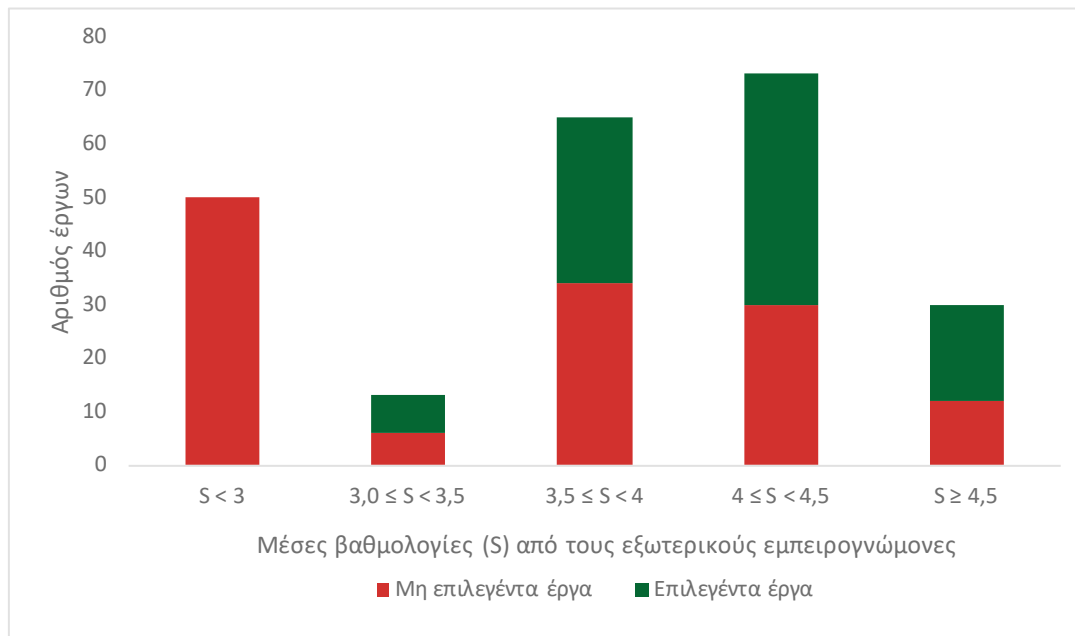
²² Κατά τον χρόνο του ελέγχου, ο INEA μάς δήλωσε ότι στην αξιολόγηση των προτάσεων έργων του CEF συμμετείχαν 380 εξωτερικοί εμπειρογνώμονες, οι οποίοι εκτιμάται ότι δαπάνησαν για τις εργασίες αυτές 5 050 ημέρες.

εξωτερικής αξιολόγησης δεν είχε συστηματικά ως αποτέλεσμα την τελική επιλογή των συνιστώμενων έργων. Ορισμένα έργα με υψηλότερη βαθμολογία στην εξωτερική αξιολόγηση δεν επελέγησαν, σε αντίθεση με άλλα με χαμηλότερη βαθμολογία. Τελικά συγχρηματοδοτήθηκε το 68 % του συνόλου των προτάσεων έργων που οι εξωτερικοί εμπειρογνώμονες είχαν συστήσει να χρηματοδοτηθούν. Παράγοντες πολιτικής φύσης διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στη διαδικασία τελικής επιλογής, σύμφωνα με τις διατάξεις του προγράμματος εργασιών και το κείμενο της πρόσκλησης.

49 Ο αντίκτυπος της εξωτερικής αξιολόγησης στην τελική επιλογή των έργων διαφέρει μεταξύ των επιμέρους τομέων λόγω των διαφορών στις διαδικασίες τελικής επιλογής. Στον τομέα CEF-M, οι βαθμολογίες αποσκοπούν κυρίως στην ταξινόμηση των έργων είτε πάνω είτε κάτω από ένα προκαθορισμένο όριο, χωρίς κατάταξη. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα ένα σύστημα στο οποίο η πιθανότητα επιλογής είναι ανεξάρτητη από τη βαθμολογία που δόθηκε από τους εξωτερικούς εμπειρογνώμονες στα προτεινόμενα έργα, όπως προκύπτει από τα ακόλουθα δύο παραδείγματα προσκλήσεων υποβολής προτάσεων (μία στο πλαίσιο του CEF-M και μία στο πλαίσιο του CEF-E). Στο **γράφημα 2** καταδεικνύεται ότι, στην περίπτωση της πρόσκλησης στο πλαίσιο του τομέα CEF-M, εφόσον μία πρόταση έργου είχε λάβει την ελάχιστη βαθμολογία των τριών βαθμών, η πιθανότητα να επιλεγεί ήταν ουσιαστικά ανεξάρτητη από τη μέση βαθμολογία των εξωτερικών εμπειρογνομένων. Δεν διαπιστώσαμε συστηματική σύνδεση μεταξύ της βαθμολογίας που έλαβαν οι προτάσεις έργων που οι εξωτερικοί εμπειρογνώμονες συνέστησαν να χρηματοδοτηθούν και του τελικού καταλόγου των έργων που επέλεξε η Επιτροπή.

Γράφημα 2 – Βαθμολογίες των εξωτερικών εμπειρογνωμόνων και τελική επιλογή έργων στο πλαίσιο πρόσκλησης υποβολής προτάσεων στον τομέα CEF-Μεταφορές (MAP 2014 F01)

Ίδιες πιθανότητες επιλογής ανεξάρτητα από τη βαθμολογία των εξωτερικών εμπειρογνωμόνων

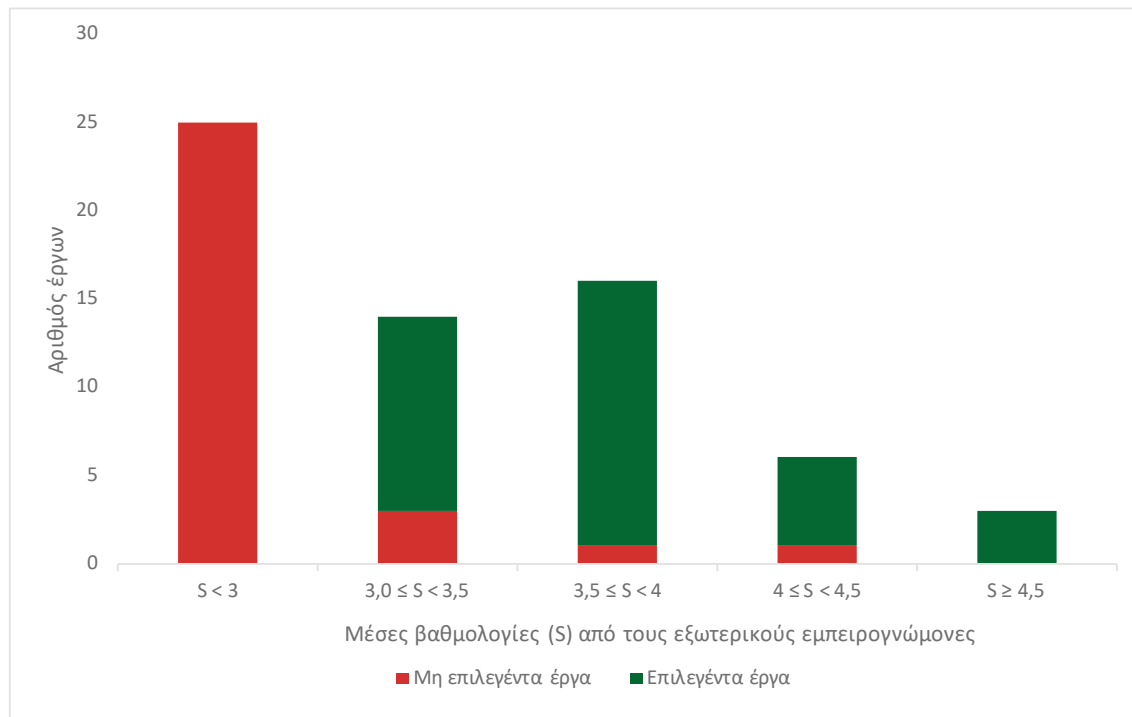


Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων που έλαβε από τον ΙΝΕΑ.

50 Αντιθέτως, στους τομείς CEF-Ενέργεια και CEF-ΤΠΕ, υπάρχει ισχυρή συσχέτιση μεταξύ των βαθμολογιών των εξωτερικών εμπειρογνωμόνων και της τελικής επιλογής της Επιτροπής (βλέπε [γράφημα 3](#) για τον τομέα CEF-E).

Γράφημα 3 – Βαθμολογίες εμπειρογνομώνων και τελική επιλογή έργων στο πλαίσιο πρόσκλησης υποβολής προτάσεων στον τομέα CEF-Ενέργεια (2014)

Η πιθανότητα επιλογής ενός έργου αυξάνεται όσο υψηλότερη είναι η βαθμολογία των εξωτερικών εμπειρογνομώνων



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων που έλαβε από τον ΙΝΕΑ.

51 Επιπλέον, στην περίπτωση του τομέα CEF-M, η Επιτροπή δεν τεκμηριώνει με σαφήνεια σε ποιον βαθμό οι αξιολογήσεις των εξωτερικών εμπειρογνομώνων ελήφθησαν υπόψη για την τελική επιλογή. Τα πρακτικά της επιτροπής επιλογής δεν περιέχουν λεπτομερή στοιχεία σχετικά με τις αποφάσεις ανάθεσης. Συνεπώς, οι διαδικασίες που εφαρμόζει η Επιτροπή για την τελική επιλογή των έργων στον τομέα CEF-M δεν τεκμηριώνονται δεόντως.

Ορισμένα έργα επελέγησαν παρότι δεν είχαν λάβει την ελάχιστη απαιτούμενη βαθμολογία στην εξωτερική αξιολόγηση

52 Διαπιστώσαμε ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, η Επιτροπή επέλεξε έργα που δεν είχαν λάβει καν την ελάχιστη απαιτούμενη βαθμολογία από τους εξωτερικούς εμπειρογνομώστες. Την περίοδο 2014-2020, η Επιτροπή επέλεξε 14 έργα στο πλαίσιο του CEF-M, αξίας περίπου 711 εκατομμυρίων ευρώ σε ενωσιακές επιχορηγήσεις, τα οποία οι εξωτερικοί εμπειρογνομώστες δεν είχαν συστήσει για χρηματοδότηση για

λόγους ωριμότητας, ποιότητας ή αντικτύπου²³. Παραπέμποντας στην αξιολόγηση των εξωτερικών εμπειρογνομόνων, ο INEA διατύπωσε αντιρρήσεις ως προς την επιλογή έξι από αυτά τα έργα (που αντιστοιχούσαν σε συγχρηματοδότηση συνολικού ύψους περίπου 411 εκατομμυρίων ευρώ). Παρά ταύτα, η επιτροπή επιλογής αποφάσισε να τα επιλέξει στο σύνολό τους επικαλούμενη την «ενωσιακή προστιθέμενη αξία» τους, τα «ευρύτερα οφέλη για το δίκτυο», το «αποτέλεσμα μόχλευσης της ενωσιακής χρηματοδότησης» ή ένα «πολιτικό μήνυμα σε άλλο κράτος μέλος», αν και ούτε τα κριτήρια αυτά ούτε η βαρύτητά τους στην αξιολόγηση διευκρινίστηκαν επαρκώς. Στο **πλαίσιο 2** παρουσιάζεται παράδειγμα τέτοιου έργου. Στο πλαίσιο του τομέα CEF-E, δύο έργα των οποίων η χρηματοδότηση δεν είχε προταθεί από τους εξωτερικούς εμπειρογνώμονες εγκρίθηκαν για συγχρηματοδότηση από την ΕΕ με τη μορφή επιχορηγήσεων συνολικού ύψους 41 εκατομμυρίων ευρώ.

Πλαίσιο 2

Παράδειγμα έργου που απορρίφθηκε από τους εμπειρογνώμονες και τον INEA, αλλά επελέγη από την επιτροπή επιλογής του CEF

Μια πρόταση έργου για τον εξηλεκτρισμό σιδηροδρομικής γραμμής σε ένα κράτος μέλος απορρίφθηκε από τους εμπειρογνώμονες επειδή δεν θα είχε πραγματικό αντίκτυπο παρά μόνο αν οι αρχές γειτονικού κράτους μέλους προωθούσαν τον εξηλεκτρισμό της συνέχισης της γραμμής στην άλλη πλευρά των συνόρων. Ο INEA διατύπωσε επίσης αντιρρήσεις για το εν λόγω έργο, επικαλούμενος τον ίδιο λόγο.

Παρόλα αυτά, η επιτροπή επιλογής επέλεξε το έργο το οποίο έλαβε επιχορήγηση ύψους 19 εκατομμυρίων ευρώ. Μέχρι στιγμής, οι αρχές του όμορου κράτους μέλους δεν έχουν χαρακτηρίσει το έργο προτεραιότητα στον μακροπρόθεσμο σχεδιασμό τους με ορίζοντα το 2030 και, συνεπώς, ο αντίκτυπος του έργου θα παραμείνει χαμηλός.

Πρέπει να αποσαφηνιστούν περαιτέρω τα εφαρμοζόμενα κριτήρια ανάθεσης

53 Το άρθρο 199 του δημοσιονομικού κανονισμού απαιτεί από την Επιτροπή να ορίζει σαφή κριτήρια ανάθεσης για την επιλογή έργων, ούτως ώστε να είναι δυνατή η αξιολόγηση της ποιότητας των προτάσεων υπό το πρίσμα των στόχων. Ο INEA διοργανώνει ενημερωτικές συναντήσεις για τους εξωτερικούς εμπειρογνώμονες και παρέχει ενημερωτικό υλικό για να τους βοηθήσει να κατανοήσουν τα κριτήρια.

²³ Συνολικά, επελέγησαν 711 έργα και χορηγήθηκαν 23 δισεκατομμύρια ευρώ με τη μορφή επιχορηγήσεων στο πλαίσιο του CEF-M (βλέπε **πίνακα 2**).

54 Η ανάλυσή μας της βαθμολόγησης μεμονωμένων εξωτερικών αξιολογήσεων καταδεικνύει αποκλίσεις και ανακολουθίες στη βαθμολόγηση των κριτηρίων ανάθεσης. Η εικόνα αυτή επιβεβαιώνεται από τους εξωτερικούς παρατηρητές που επισημαίνουν πως, παρότι τα κριτήρια ανάθεσης είναι εν γένει κατανοητά σε ικανοποιητικό βαθμό, διαφορετικοί εμπειρογνώμονες ερμήνευσαν σε αρκετές περιπτώσεις με διαφορετικούς τρόπους τα κριτήρια αξιολόγησης. Ακολούθησε ανταλλαγή απόψεων σχετικά με τις αποκλίσεις αυτές μεταξύ των αξιολογήσεων (βλέπε παραδείγματα στο [πλαίσιο 3](#)) και βρέθηκε κοινή θέση στο πλαίσιο συνεδριάσεων συνεννόησης. Λεπτομερείς έγγραφες κατευθυντήριες οδηγίες για τους εμπειρογνώμονες σχετικά με την ερμηνεία των κριτηρίων ανάθεσης διατίθενται μόνο στο πλαίσιο του CEF-Ενέργεια και, από το 2018, του CEF-M.

Πλαίσιο 3

Παραδείγματα προβλημάτων που σχετίζονται με την ερμηνεία των κριτηρίων ανάθεσης

Οι εκθέσεις των εξωτερικών παρατηρητών αναδεικνύουν προβλήματα που σχετίζονται με τη σαφήνεια των κριτηρίων:

Πρέπει να διασφαλίζεται ότι οι λεπτομερείς περιγραφές των κριτηρίων και των επιμέρους κριτηρίων ανάθεσης είναι συνεπείς σε όλη την αξιολόγηση: π.χ. σε ορισμένες συνεδριάσεις συνεννόησης, οι εμπειρογνώμονες χρησιμοποίησαν ελαφρώς διαφορετικές περιγραφές των κριτηρίων που δεν περιέχονταν στο υλικό προετοιμασίας των προσκλήσεων (CEF-ΤΠΕ, προσκλήσεις 2017).

Η ερμηνεία και η εφαρμογή των κριτηρίων ανάθεσης δημιουργούν πάντοτε προβλήματα. (...) Κατά τη διάρκεια αυτού του σταδίου ήταν σημαντικό, όπως σημειωνόταν τακτικά, να υπενθυμίζεται περιστασιακά στους αξιολογητές τι σημαίνουν συγκεκριμένα κριτήρια αξιολόγησης σε συγκεκριμένα πλαίσια (παραδείγματος χάριν, πώς να ερμηνεύεται η ωριμότητα στην περίπτωση εργασιών, μελετών και στην περίπτωση μικτών έργων), καθώς και ότι η βαθμολογία πρέπει να είναι συνεπής με τα σχόλια και τις παρατηρήσεις. Σε ορισμένες συνεδριάσεις συνεννόησης παρατηρήθηκε ότι οι εμπειρογνώμονες αντιλαμβάνονταν διαφορετικά τι ήταν σαφές στην πρόταση και τι θα μπορούσε να συναχθεί από την περιγραφή της πρότασης». (CEF-M, προσκλήσεις στο πλαίσιο του ετήσιου και του πολυετούς προγράμματος εργασιών του 2014).

55 Η διεξοδική αξιολόγηση των κριτηρίων της «ωριμότητας» και της «ποιότητας» είναι καίριας σημασίας για την πρόβλεψη προβλημάτων που ενδέχεται να επηρεάσουν την έγκαιρη υλοποίηση των έργων. Ο ανεπαρκώς ρεαλιστικός προγραμματισμός αποτέλεσε, κατά τον INEA, έναν από τους κύριους λόγους για τους οποίους καθυστερεί η υλοποίηση. Τα κύρια προβλήματα που εντόπισαν οι εξωτερικοί εμπειρογνώμονες σε σχέση με την ωρίμανση των έργων αφορούν την αγορά γης, τις

εκτιμήσεις των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και την οικονομική ή τεχνική ετοιμότητα.

56 Διαπιστώσαμε ότι οι εμπειρογνώμονες δεν μπορούν πάντοτε να αξιολογούν σωστά την ωριμότητα των έργων με βάση τα έγγραφα που συνυποβάλλονται με τη σχετική αίτηση. Οι εργασίες μπορεί να ξεκινήσουν ακόμη και 18 μήνες μετά την υποβολή μιας πρότασης. Επίσης, τα έργα μπορεί να περιλαμβάνουν τόσο μελέτες όσο και εργασίες, ή οι εργασίες μπορεί να διεξάγονται παράλληλα με μελέτες στο πλαίσιο χωριστού έργου. Αυτό σημαίνει ότι προτάσεις έργων μπορεί να υποβάλλονται παρότι η συνιστώσα των εργασιών βρίσκεται ακόμη σε πρώιμο στάδιο ωρίμανσης. Είναι δύσκολο να αξιολογηθεί η ωριμότητα τέτοιων έργων, δεδομένου ότι μεγάλο μέρος των αναγκαίων πληροφοριών θα γνωστοποιηθεί μετά την ολοκλήρωση της μελέτης.

Υπάρχει κίνδυνος ο μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη» να μην υλοποιηθεί πλήρως

57 Εξετάσαμε την πρόοδο εκτέλεσης του προϋπολογισμού του CEF και τα μέτρα που έλαβε ο INEA για να διασφαλίσει τη χρησιμοποίηση των πόρων. Προκειμένου να επιτευχθούν απτά οφέλη στους τομείς των μεταφορών, της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών, απαιτείται ορθή διαχείριση του προϋπολογισμού και ανάλυσή του σε συναφή και κατάλληλα επενδυτικά έργα, τα οποία πρέπει στη συνέχεια να υλοποιηθούν εντός των προθεσμιών.

Ελλοχεύει ο κίνδυνος υποαπορρόφησης των κονδυλίων του CEF

58 Ο ίδιος ο κανονισμός για τον CEF παρέχει μια εκτίμηση των χρηματοδοτικών αναγκών για τους τομείς των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας που υπερβαίνει κατά πολύ τα 33 δισεκατομμύρια ευρώ που είναι διαθέσιμα στο πλαίσιο του προϋπολογισμού για την περίοδο 2014-2020²⁴. Ο κανονισμός για το προηγούμενο πρόγραμμα ΔΕΔ-Μ της περιόδου 2007-2013 περιείχε παρόμοια εκτίμηση.

59 Παρά τις δηλωθείσες αυτές ανάγκες, ο προϋπολογισμός του ΔΕΔ-Μ της περιόδου 2007-2013 δεν χρησιμοποιήθηκε εξ ολοκλήρου. Το ποσοστό απορρόφησής του, κατά το κλείσιμο, ήταν 74 % του προϋπολογισμού, καθώς στην πραγματικότητα

²⁴ Στην αιτιολογική σκέψη 3 του κανονισμού αριθ. 1316/2013 για τον CEF εκτιμάται ότι οι επενδυτικές ανάγκες μέχρι το 2020 όσον αφορά τα διευρωπαϊκά δίκτυα στους τομείς των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας ανέρχονται σε 970 δισεκατομμύρια ευρώ.

αναλώθηκαν 5,5 δισεκατομμύρια ευρώ επί συνόλου 7,4 δισεκατομμυρίων ευρώ²⁵. Συνεπώς, το ένα τέταρτο του προϋπολογισμού δεν επενδύθηκε, παρά το γεγονός ότι ολόκληρος ο προϋπολογισμός είχε διατεθεί σε έργα. Οι καθυστερήσεις στην υλοποίηση έργων υποδομής και η μερική εκτέλεσή τους ήταν ο κύριος λόγος της αργής απορρόφησης της χρηματοδότησης, και τελικά υπήρξαν επιζήμιες για την υλοποίηση του προγράμματος στο σύνολό του.

60 Ο INEA παρακολουθεί την πρόοδο της υλοποίησης του CEF, δεν τη συγκρίνει όμως, τηρουμένων των αναλογιών, με το ποσοστό εκτέλεσης του προηγούμενου προγράμματος. Παρά ταύτα, αρκετά στοιχεία υποδεικνύουν ότι ο ρυθμός ανάλωσης της ενωσιακής χρηματοδότησης παραμένει χαμηλός για το τρέχον πρόγραμμα. Σύμφωνα με τον προγραμματισμό του INEA, το σωρευτικό ποσό των δημοσιονομικών δεσμεύσεων θα έπρεπε να ανέρχεται σε 19 δισεκατομμύρια ευρώ το 2018. Στην πραγματικότητα, ωστόσο, ανήλθε μόλις σε 14 δισεκατομμύρια ευρώ, ποσό κατά 26 % χαμηλότερο από το προβλεπόμενο²⁶. Έως τον Ιανουάριο του 2019, κατά το πέμπτο έτος της περιόδου προγραμματισμού, λιγότερο από το ένα τέταρτο των κονδυλίων του CEF που είχαν διατεθεί σε έργα είχαν οδηγήσει σε πληρωμές (βλέπε [πίνακα 4](#)).

Πίνακας 4 – Υλοποίηση του CEF της περιόδου 2014-2020 (σε εκατ. ευρώ)

	Επιχορηγήσεις σε έργα	Δημοσιονομικές δεσμεύσεις	Πληρωμές	Πληρωμές ως % των επιχορηγήσεων
Μεταφορές	22 870	11 868	5 416	24 %
Ενέργεια	2 400	1 836	416	17 %
Τηλεπικοινωνίες	228	208	100	44 %
Συνεργίες	21	21	8	40 %
Γενικό σύνολο	25 519	13 933	5 940	23 %

Πηγή: Πληροφορίες που παρασχέθηκαν από τον INEA, Ιανουάριος 2019.

²⁵ Το ποσοστό απορρόφησης για το ΔΕΔ-Μ θα ήταν ακόμη χαμηλότερο εάν ο Εκτελεστικός Οργανισμός ΔΕΔ-Μ δεν είχε κατορθώσει να αποδεσμεύσει και εν συνεχεία να δεσμεύσει εκ νέου το ένα τρίτο περίπου του προϋπολογισμού, ανακατανέμοντας κονδύλια από έργα με ανεπαρκείς επιδόσεις σε νέες επιχορηγήσεις μέσω «προσκλήσεων επανεισφοράς» αξίας 2,3 δισεκατομμυρίων ευρώ.

²⁶ Μετά την υπογραφή συμφωνιών επιχορήγησης, ο INEA δεσμεύει κονδύλια βάσει των πληρωμών που προβλέπονται για το εκάστοτε έτος. Έτσι, οι δημοσιονομικές δεσμεύσεις αντικατοπτρίζουν μέρος μόνο του προϋπολογισμού που έχει διατεθεί σε έργα.

61 Το ποσοστό πληρωμών είναι ιδιαίτερα χαμηλό για τους τομείς CEF-Ενέργεια και CEF-Μεταφορές, ανερχόμενο αντιστοίχως σε 17 % και 24 % του αρχικού προϋπολογισμού. Το χαμηλό αυτό ποσοστό αποδίδεται στις καθυστερήσεις στην υλοποίηση των έργων. Τον Ιανουάριο του 2019, οι συμφωνίες επιχορήγησης για 76 έργα (που αντιστοιχούν συνολικά σε ενωσιακές επιχορηγήσεις ύψους 4 δισεκατομμυρίων ευρώ) είχαν τροποποιηθεί με σκοπό την αναβολή της προθεσμίας υλοποίησης κατά ένα τουλάχιστον έτος. Ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι οι τροποποιήσεις αυτές στις συμφωνίες επιχορήγησης αντικατοπτρίζουν μικρό μόνο μέρος των καθυστερήσεων. Στην πραγματικότητα, πολύ περισσότερα έργα σημειώνουν καθυστερήσεις, όπως καταδεικνύει η εσωτερική ανάλυση του INEA.

- ο Όσον αφορά τον τομέα CEF-M, στο πλαίσιο της ενδιάμεσης επανεξέτασης αξιολογήθηκε η υλοποίηση δείγματος 356 έργων. Άνω του ημίσεος των έργων εμφάνιζαν καθυστέρηση: 156 κατά ένα ή περισσότερα έτη και 50 κατά λιγότερο από ένα έτος. Η μέση καθυστέρηση κατά την ολοκλήρωση ήταν 10,7 μήνες.
- ο Όσον αφορά τον τομέα CEF-E, στο τέλος του 2017, περίπου τα δύο τρίτα των 39 εν εξελίξει έργων που εξέτασε ο INEA σημείωναν καθυστερήσεις, με τη μέση καθυστέρηση να φθάνει τους 6,5 μήνες.

Τα έργα συχνά καθυστερούν λόγω ανωριμότητας κατά τον χρόνο υποβολής της πρότασης

62 Οι εποπτεύουσες ΓΔ προγραμματίζουν τις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων και αποφασίζουν για την κατανομή των προϋπολογισμού (σημεία 39 έως 40). Για τον λόγο αυτό, ο INEA χορήγησε μεγάλο μέρος του προϋπολογισμού του CEF στις αρχές της περιόδου προγραμματισμού. Το 85 % του προϋπολογισμού του τομέα CEF-M διατέθηκε στο πλαίσιο των προσκλήσεων του 2014 και 2015. Ο προϋπολογισμός του τομέα CEF-M που διατέθηκε για το 2014 και μόνο ανήλθε σε 12 δισεκατομμύρια ευρώ, ή στο 52 % του συνολικού προϋπολογισμού της περιόδου, ύψους 23 δισεκατομμυρίων ευρώ.

63 Λόγω του ύψους του προϋπολογισμού που διατέθηκε στο πλαίσιο των αρχικών προσκλήσεων και της δυσκολίας των αιτούντων να προβλέψουν το περιεχόμενο των μελλοντικών προσκλήσεων, ορισμένα από τα επιλεγέντα έργα δεν ήταν αρκούντως ώριμα.

64 Ελλείψει πολυετούς προγραμματισμού των προσκλήσεων, οι δικαιούχοι υπέβαλλαν αιτήσεις παρά το γεγονός ότι τα έργα τους θα ήταν πιο ώριμα αν υποβάλλονταν σε μεταγενέστερο στάδιο. Από την εσωτερική ανάλυση του INEA προέκυψε ότι η έλλειψη ωριμότητας των αρχικών προτάσεων αποτελούσε συνήθη

αιτία καθυστέρησης των έργων. Στο **πλαίσιο 4** παρουσιάζεται παράδειγμα ενός μη ώριμου έργου. Στις περιπτώσεις οκτώ από τα 12 έργα²⁷ που μέχρι στιγμής διακόπηκαν πρόωρα, η αιτία ήταν η ανωριμότητα των προτάσεων.

Πλαίσιο 4

Παράδειγμα ανώριμου έργου: Κατασκευή γραμμής διασύνδεσης ηλεκτρικής ενέργειας μεταξύ δύο κρατών μελών

Στο πλαίσιο πρόσκλησης του τομέας CEF-E του 2014 υποβλήθηκαν δύο αιτήσεις που αφορούσαν τον σχεδιασμό και τις εργασίες κατασκευής γραμμής διασύνδεσης ηλεκτρικής ενέργειας μεταξύ δύο κρατών μελών.

Οι εμπειρογνώμονες βαθμολόγησαν το έργο που αφορούσε τις εργασίες με τρεις μόνο βαθμούς επί συνόλου πέντε όσον αφορά την ωριμότητα. Παρότι το έργο εξασφάλισε την ελάχιστη βαθμολογία για χρηματοδότηση, η συνολική εκτίμηση ήταν ότι δεν ήταν ώριμο. Και τα δύο έργα επιλέχθηκαν, με το έργο που αφορούσε τις εργασίες να μην προβλέπεται να δρομολογηθεί παρά τον Μάιο του 2016.

Στα τέλη του 2018, η υλοποίηση του έργου που αφορούσε τη μελέτη είχε καθυστερήσει κατά 22 μήνες. Το έργο που αφορούσε τις εργασίες σημείωνε καθυστέρηση 24 μηνών.

Οι καθυστερήσεις αποτελούν αντικείμενο παρακολούθησης, χωρίς αυτό να διασφαλίζει την έγκαιρη λήψη αποτελεσματικών διορθωτικών μέτρων

65 Είναι απαραίτητη η εκ του σύνεγγυς παρακολούθηση της τεχνικής και δημοσιονομικής εκτέλεσης των έργων από τον INEA, ούτως ώστε να μπορούν να λαμβάνονται εγκαίρως αποτελεσματικά διορθωτικά μέτρα. Η απορρόφηση της χρηματοδότησης μπορεί να επιταχυνθεί με την αποδέσμευση κονδυλίων από έργα με χαμηλές επιδόσεις και την επανεπένδυσή τους σε άλλα. Εάν ένα έργο δεν χρησιμοποιεί στο σύνολό της την επιχορήγηση που έχει λάβει, τα μη χρησιμοποιηθέντα ποσά μπορούν να διατεθούν σε άλλα έργα μέσω νέας πρόσκλησης υποβολής προτάσεων. Αυτό είναι εφικτό μόνον εάν η πρόοδος των έργων παρακολουθείται επαρκώς και εκ του σύνεγγυς ώστε να εντοπίζονται τυχόν αδυναμίες στην υλοποίηση.

²⁷ Ωστόσο, πρόκειται για ένα μικρό μερίδιο των 1 233 επιλεγέντων έργων. Η αρχικά συμφωνηθείσα ενωσιακή συνεισφορά για αυτά τα 12 έργα ανερχόταν σε 112 εκατομμύρια ευρώ.

Οι συμφωνίες επιχορήγησης δεν συνδέουν άμεσα τη χρηματοδότηση με την επίτευξη ορόσημων

66 Ο INEA εποπτεύει την υλοποίηση των υποστηριζόμενων δραστηριοτήτων με βάση τις συμφωνίες επιχορήγησης. Αν και οι συμφωνίες περιέχουν διατάξεις που επιτρέπουν στον INEA να διακόπτει μια δράση σε περίπτωση ανεπαρκούς προόδου, οι προθεσμίες για την υλοποίηση συγκεκριμένων οροσήμων δεν συνδέονται άμεσα με την ενωσιακή χρηματοδότηση.

Οι εκθέσεις προόδου δεν αποκαλύπτουν πάντοτε τις καθυστερήσεις των έργων

67 Ο INEA χρησιμοποιεί εκθέσεις προόδου (action status reports) προκειμένου να παρακολουθεί την τεχνική και οικονομική εκτέλεση των έργων στους τομείς CEF-E και CEF-M. Οι εκθέσεις προόδου καταρτίζονται ετησίως από τον δικαιούχο. Παρέχουν ορισμένες ενδείξεις σχετικά με την πρόοδο του έργου, υπάρχει όμως κίνδυνος να μην απεικονίζουν με ακρίβεια την έκταση των καθυστερήσεων ή της υποαπορρόφησης των κονδυλίων, παρά το γεγονός ότι βάσει των συμφωνιών επιχορήγησης οι δικαιούχοι υποχρεούνται να αναφέρουν αυτά τα στοιχεία. Από την ανάλυσή μας δείγματος εκθέσεων προόδου²⁸ προέκυψε ότι αυτές δεν παρείχαν πάντοτε πλήρη στοιχεία σχετικά με τις καθυστερήσεις με αντίκτυπο στην περίοδο υλοποίησης των έργων, οι οποίες μάλλον εντοπίζονταν αργότερα, στο πλαίσιο της ενδιάμεσης επανεξέτασης.

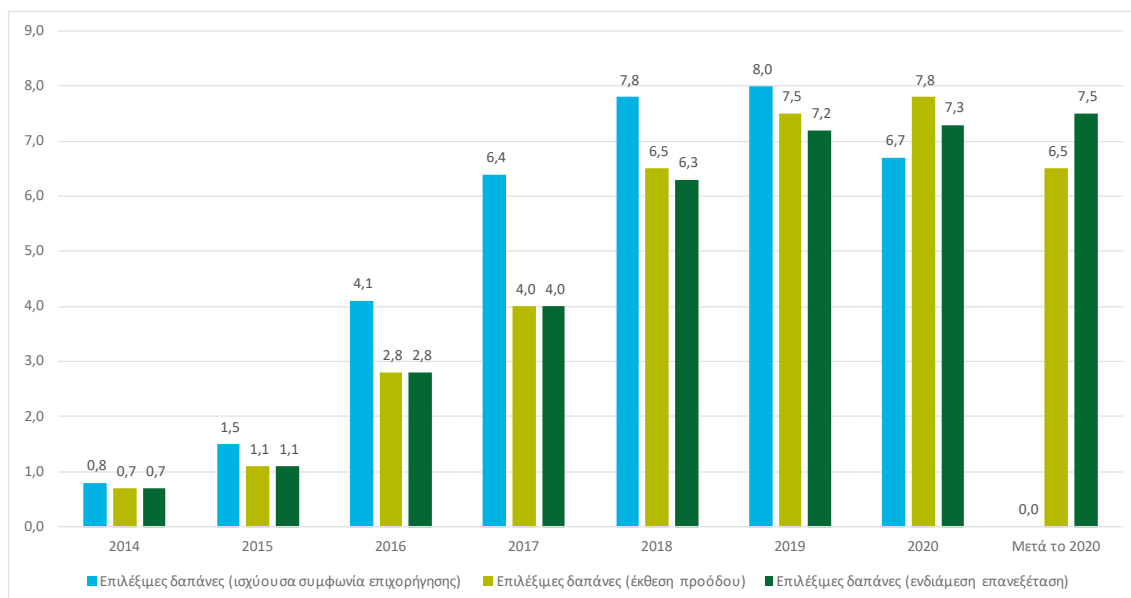
Ενδιάμεση επανεξέταση και καθορισμένη προθεσμία ολοκλήρωσης της υλοποίησης προβλέπεται μόνο στον τομέα CEF-M

68 Το 2010, έχοντας επίγνωση των προκλήσεων που θέτουν τα έργα με ανεπαρκείς επιδόσεις για την αποτελεσματική χρήση των κονδυλίων, η ΓΔ MOVE αποφάσισε ότι οι πόροι που δεν χρησιμοποιούνται από ένα έργο εντός προκαθορισμένης περιόδου θα αποσύρονταν από το έργο αυτό και θα επιστρέφονταν στον προϋπολογισμό για να ανακατανεμηθούν σε άλλα έργα. Στο πλαίσιο αυτό, η ΓΔ MOVE καθόρισε την τελική προθεσμία της 31ης Δεκεμβρίου 2023 για τον CEF-M, που σήμαινε ότι μετά την ημερομηνία αυτή δεν ήταν δυνατή η υπογραφή ή η παράταση οποιασδήποτε συμφωνίας επιχορήγησης. Η ενέργεια αυτή αποτελεί απαραίτητη βάση για την πραγματοποίηση αποδεσμεύσεων, διότι άλλως τα έργα θα μπορούσαν να παρατείνονται επ' αόριστον, ακόμη και χωρίς να υπάρχει πρόοδος. Επιπλέον, μέσω της ενδιάμεσης επανεξέτασης 356 έργων την περίοδο 2017/2018, ο INEA

²⁸ Παραδείγματος χάριν, στις περιπτώσεις πέντε από τα δέκα έργα για την εκτέλεση εργασιών στο πλαίσιο του CEF-Μεταφορές που εξετάσαμε, η τροποποίηση της περιόδου υλοποίησης έγινε μετά τη διεξαγωγή της ενδιάμεσης επανεξέτασης.

πραγματοποίησε διεξοδική ανάλυση της προόδου των έργων που περιλαμβάνονται στο χαρτοφυλάκιο του τομέα CEF-M. Με τη βοήθεια εξωτερικών εμπειρογνομόνων, αξιολόγησε την πρόοδο των έργων και πρότεινε προσαρμογές του τεχνικού αντικειμένου, του προϋπολογισμού και των όρων υλοποίησης. Η ρεαλιστικότερη ανάλυση της κατάστασης αποκάλυψε περισσότερες καθυστερήσεις σε σχέση με τις αναφερόμενες στις εκθέσεις προόδου και κατέστησε δυνατή την προσαρμογή των προφίλ δαπανών διαφόρων έργων (βλέπε [γράφημα 4](#)). Άνω του ημίσεος των 139 δράσεων που έπρεπε να ολοκληρωθούν έως τον Απρίλιο του 2019 χρειάστηκε να παραταθούν ή να μειωθεί η χρηματοδότησή τους.

Γράφημα 4 – Σύγκριση των συνολικών προφίλ δαπανών των έργων του τομέα CEF-Μεταφορές σύμφωνα με τις συμφωνίες επιχορήγησης, τις εκθέσεις προόδου και την ενδιάμεση επανεξέταση (σε δισεκατ. ευρώ)



Σημ.: Προφίλ δαπανών είναι ο προϋπολογισμός που διατίθεται για ένα έργο καθ' όλη τη διάρκεια της υλοποίησής του.

Πηγή: Ενδιάμεση επανεξέταση του INEA, 2018.

69 Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την ανάκτηση 46 εκατομμυρίων ευρώ από αυτά τα 139 έργα. Για τα υπόλοιπα 217 έργα, η ενδιάμεση επανεξέταση κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι αποδεσμεύσεις ενδέχεται τελικά να ανέλθουν σε ένα δισεκατομμύριο ευρώ, ήτοι σε ποσό εικοσαπλάσιο αυτού που ανακτήθηκε. Δεν έχει ληφθεί ακόμη επίσημη απόφαση σχετικά με τα μέτρα που θα ληφθούν σε σχέση με αυτό το συμπέρασμα. Από τις συνεντεύξεις μας με υπαλλήλους του INEA διαπιστώσαμε ότι οι μελλοντικές αποδεσμεύσεις ενδέχεται να είναι ακόμη υψηλότερες.

70 Στον τομέα CEF-E δεν σχεδιάζεται η μείωση των επιχορηγήσεων και η ανακατανομή των κονδυλίων στο πρόγραμμα. Δεν προβλέπεται τελική προθεσμία υλοποίησης, ούτε διαδικασία ενδιάμεσης επανεξέτασης. Μέχρι σήμερα, η υλοποίηση είναι βραδύτερη στον τομέα της ενέργειας σε σύγκριση με τον τομέα των μεταφορών (βλέπε [πίνακα 4](#)). Κατά συνέπεια, η υλοποίηση του CEF-E ενδέχεται να καθυστερήσει σημαντικά μετά το τέλος της περιόδου προγραμματισμού.

Τα διορθωτικά μέτρα που λαμβάνει ο INEA στις περιπτώσεις έργων των οποίων η υλοποίηση δεν βαίνει με ικανοποιητικούς ρυθμούς δεν αντιμετωπίζουν πλήρως τους κινδύνους

71 Αν και ο INEA είναι σε θέση να προβλέπει τα ποσοστά απορρόφησης με αρκετή ακρίβεια μέσω των διαφόρων εργαλείων παρακολούθησης που διαθέτει, τα μέτρα που έχει λάβει μέχρι στιγμής δεν έχουν αντιμετωπίσει πλήρως τους κινδύνους. Παρότι αναφέρει τις καθυστερήσεις στις εποπτεύουσες ΓΔ, η εντολή του όσον αφορά τη λήψη διορθωτικών μέτρων δεν έχει οριστεί λεπτομερώς.

72 Δεδομένου ότι η περίοδος 2014-2020 λήγει το επόμενο έτος, υπάρχει κίνδυνος να αυξηθούν σημαντικά τους προσεχείς μήνες οι πληρωμές, οι αποδεσμεύσεις και οι επανεισορές. Αυτό μπορεί να έχει αρνητικές επιπτώσεις στην υλοποίηση: εάν οι αποδεσμεύσεις γίνουν σε προχωρημένο στάδιο της περιόδου προγραμματισμού, ο INEA ενδέχεται να μη διαθέτει επαρκή χρόνο για να ανακατανείμει τα κονδύλια σε άλλα έργα.

73 Στην ειδική έκθεσή μας 17/2018 για την επιμερισμένη διαχείριση της ενωσιακής χρηματοδότησης στον τομέα της συνοχής, διαπιστώσαμε ότι τα μέτρα για την ενίσχυση της απορρόφησης προς το τέλος μιας περιόδου προγραμματισμού ενδέχεται να μην λαμβάνουν επαρκώς υπόψη τα αποτελέσματα. Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό να χρησιμοποιούνται όλα τα διαθέσιμα εργαλεία ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματική χρήση των πόρων κατά τη διάρκεια ολόκληρης της περιόδου υλοποίησης. Διαπιστώσαμε επίσης πως, όταν παραμένει προς διαχείριση μεγάλο ποσό χρηματοδότησης μετά την έναρξη διάδοχου προγράμματος, υπάρχει κίνδυνος αλυσιδωτών επιπτώσεων που ενδεχομένως να καθυστερήσουν την υλοποίησή του²⁹.

²⁹ Ειδική έκθεση 17/2018, με τίτλο «Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη αντιμετώπισαν με τις ενέργειές τους τη χαμηλή απορρόφηση κατά τα τελευταία έτη της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013, χωρίς όμως να εστιάζουν επαρκώς στα αποτελέσματα» (<http://eca.europa.eu>).

Το υφιστάμενο πλαίσιο επιδόσεων δεν είναι κατάλληλο για την παρουσίαση στοιχείων σχετικά με τη συμβολή των έργων στην επίτευξη των στόχων του προγράμματος

74 Πρέπει να υπάρχουν μηχανισμοί για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση του κατά πόσο και με ποιον τρόπο τα έργα συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων του προγράμματος CEF. Είναι αναγκαίο να είναι σαφές ποιος είναι υπεύθυνος για την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων που έχουν επιτευχθεί.

75 Το πλαίσιο επιδόσεων δεν είναι κατάλληλο για την παρακολούθηση από τον INEA του βαθμού στον οποίο και του τρόπου με τον οποίο τα χρηματοδοτούμενα έργα συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων του προγράμματος CEF. Τα διάφορα νομικά κείμενα περιλαμβάνουν δείκτες και τιμές-στόχο για την παρακολούθηση, που δεν είναι απολύτως σαφείς ή συνεκτικές. Η πράξη ανάθεσης αρμοδιοτήτων στον INEA δεν επιφορτίζει ρητώς τον INEA να αναπτύξει πλαίσιο επιδόσεων και να αναφέρει στοιχεία σχετικά με την πρόοδο των έργων.

76 Το 2017, ο INEA και οι εποπτεύουσες ΓΔ συγκρότησαν ομάδα εργασίας για την εξέταση της καταλληλότητας των δεικτών που καθορίστηκαν στη δήλωση προγράμματος του CEF. Η ομάδα εργασίας κατέληξε στο συμπέρασμα ότι κανένας δείκτης δεν ήταν κατάλληλος για τους σκοπούς της παρακολούθησης: 10 δείκτες θα ήταν κατάλληλοι με μικρές βελτιώσεις, όμως 34 άλλοι χρειαζόνταν σημαντικές βελτιώσεις ή ήταν εντελώς ακατάλληλοι ή εκτός του πεδίου αρμοδιότητας του INEA. Παραδείγματος χάριν, αν και ο κανονισμός για τον CEF παρέχει γενικό ορισμό του όρου «σημείο συμφόρησης» στον τομέα των μεταφορών, ο οποίος είναι ανεπαρκώς ακριβής για τη μέτρηση των σχετικών επιδόσεων των έργων³⁰. Το γεγονός αυτό μπορεί να οδηγήσει σε ασυνεπή αναφορά στοιχείων μεταξύ έργων διαφορετικής κλίμακας (βλέπε [πλαίσιο 5](#)).

³⁰ Η ομάδα εργασίας κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο *ισχύων δείκτης για τα σημεία συμφόρησης για τον οποίο ο INEA συλλέγει δεδομένα χρειάζεται σημαντικές βελτιώσεις λόγω της χαμηλής ενημερωτικής αξίας του.*

Πλαίσιο 5

Παράδειγμα ασυνεπούς αναφοράς στοιχείων για σημεία συμφόρησης μεταξύ έργων διαφορετικής κλίμακας

Έργο στον τομέα CEF-M που έλαβε επιχορήγηση ύψους 4,3 εκατομμυρίων ευρώ αποσκοπεί στην εξάλειψη έξι σημείων συμφόρησης μέσω της αντικατάστασης γεφυρών και αναχωμάτων σε τμήμα πλωτής οδού μήκους 4,2 χιλιομέτρων.

Αντιθέτως, ένα πολύπλοκο έργο στον τομέα CEF-M για την κατασκευή μιας διασυννοριακής σήραγγας, το οποίο επιχορηγήθηκε με περισσότερα από 500 εκατομμύρια ευρώ, θα εξαλείψει μόνον ένα σημείο συμφόρησης.

77 Στις αρχές του 2018, ο INEA υπέβαλε πρόταση στις εποπτεύουσες ΓΔ για νέους δείκτες για το πρόγραμμα CEF II στους τομείς των μεταφορών και της ενέργειας. Εντούτοις, η διαδικασία είχε μείνει στάσιμη κατά τον χρόνο του ελέγχου.

78 Παρά τις δυσκολίες αυτές, ο INEA διασφαλίζει σε έναν βαθμό την παρακολούθηση των επιδόσεων, συλλέγοντας πληροφορίες από τους δικαιούχους για εννέα δείκτες εκροής. Για την καλύτερη αποτύπωση των πραγματικών εκροών των έργων, οι δείκτες αυτοί αποκλίνουν ελαφρώς από τους προβλεπόμενους στον κανονισμό για τον CEF.

79 Η παρακολούθηση αυτή, ωστόσο, επικεντρώνεται κυρίως στις εισροές και τις εκροές, όπως ο αριθμός των χιλιομέτρων ή των σημείων εφοδιασμού με εναλλακτικά καύσιμα που κατασκευάστηκαν, και δεν αποτυπώνει τα επιτευχθέντα αποτελέσματα όπως η εξοικονόμηση χρόνου ή η αύξηση του όγκου κυκλοφορίας. Αυτό είναι σύμφωνο με την εντολή του INEA και με τις πράξεις ανάθεσης που έχει συνάψει με τις εποπτεύουσες ΓΔ. Οι συμφωνίες επιχορήγησης περιλαμβάνουν τεχνικά παραρτήματα στα οποία περιγράφονται οι στόχοι, οι δραστηριότητες και τα ορόσημα, αλλά δεν περιλαμβάνουν ΒΔΕ για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των έργων, κάτι που θα βελτίωνε σημαντικά την παρακολούθηση των επιδόσεων.

80 Έχουμε ήδη παρατηρήσει σε αρκετές προηγούμενες εκθέσεις ότι η παρακολούθηση των έργων εστιάζει κυρίως στις εκροές και τα αποτελέσματα δεν

αξιολογούνται³¹. Επομένως, δεν υπάρχει συστηματική ενημέρωση σχετικά με το εάν και με ποιον τρόπο τα συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ έργα, μεμονωμένα ή/και στο πλαίσιο των διαδρόμων του κεντρικού δικτύου, έχουν επιτύχει τους προσδοκώμενους στόχους βάσει αποτελεσμάτων και τον προσδοκώμενο αντίκτυπο στην οικονομική ανάπτυξη. Η συστηματικότερη αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των έργων στο πλαίσιο του CEF θα έδινε στην Επιτροπή τη δυνατότητα να διαπιστώσει σε ποιο βαθμό η οικονομική στήριξη που παρείχε συνέβαλε στην επίτευξη των στόχων του CEF και, τελικά, του πρωταρχικού στόχου της προώθησης της υλοποίησης των διευρωπαϊκών δικτύων (σημεία 08 έως 11).

³¹ Πανοραμική επισκόπηση: «Προς έναν επιτυχημένο τομέα μεταφορών στην ΕΕ: προκλήσεις που πρέπει να αντιμετωπιστούν», ειδική έκθεση 21/2018 με τίτλο «Η επιλογή και η παρακολούθηση των έργων του ΕΤΠΑ και του ΕΚΤ την περίοδο 2014-2020 εξακολουθούν να εστιάζουν κυρίως στις εκροές», ειδική έκθεση 19/2018 με τίτλο «Ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό δίκτυο υψηλής ταχύτητας: προς το παρόν, τίποτε άλλο από ένα αναποτελεσματικό συνονθύλευμα», ειδική έκθεση 23/2016 με τίτλο «Θαλάσσιες μεταφορές στην ΕΕ: πλέοντας χωρίς πυξίδα — εν πολλοίς αναποτελεσματικές και μη βιώσιμες επενδύσεις».

Συμπεράσματα και συστάσεις

81 Ο INEA εκπλήρωσε τα καθήκοντα που του έχουν ανατεθεί, σύμφωνα με την εντολή του, και απέφερε τα προσδοκώμενα οφέλη, αν και με ορισμένους περιορισμούς που συνδέονται με το πλαίσιο εντός του οποίου λειτουργεί. Διαπιστώσαμε ανεπάρκειες στις κατά τα λοιπά ορθά οργανωμένες διαδικασίες επιλογής του CEF, κινδύνους κατά την υλοποίηση του προγράμματος και αδυναμίες στην αναφορά στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις.

82 Τα οφέλη που προσδοκούνται από την εξωτερική ανάθεση αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή στον INEA επιτεύχθηκαν, αν και με ορισμένους περιορισμούς που συνδέονται με το πλαίσιο εντός του οποίου λειτουργεί ο Οργανισμός. Ο INEA ανέπτυξε τυποποιημένες διαδικασίες που έχουν απλουστεύσει την υλοποίηση των προγραμμάτων που του έχουν ανατεθεί. Οι συνολικές του διοικητικές δαπάνες είναι χαμηλότερες από τις αρχικές εκτιμήσεις (σημεία 20 έως 24).

83 Ο INEA έλαβε σειρά μέτρων για να προετοιμάσει το έδαφος για συνεργίες μεταξύ των προγραμμάτων «Ορίζων 2020» και CEF, καθώς και μεταξύ των τομέων του CEF. Εντούτοις, οι συνεργίες που πράγματι αναπτύχθηκαν μέχρι στιγμής είναι περιορισμένες λόγω προσκομμάτων που συνδέονται με το νομικό πλαίσιο, τους στόχους των προγραμμάτων που δεν είναι ευθυγραμμισμένοι και των αποκλίσεων στο επίπεδο ετοιμότητας των έργων. Οι INEA και EASME φέρουν από κοινού την ευθύνη για την υλοποίηση του ερευνητικού προγράμματος του «Ορίζων 2020» στον τομέα της ενέργειας και, δεδομένου ότι κάθε οργανισμός διαχειρίζεται χωριστά το δικό του τμήμα του προγράμματος, αμφότερες οι πλευρές βαρύνονται με διοικητικές δαπάνες (σημεία 25 έως 30).

Σύσταση 1 – Να αυξηθούν οι δυνατότητες για συνεργίες

- α) Εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων τους, η Επιτροπή και ο INEA πρέπει να άρουν τα εμπόδια για την ανάπτυξη συνεργιών, να ενσωματώσουν τα απαραίτητα στοιχεία στα στρατηγικά έγγραφα και τα προγράμματα εργασιών, και να θεσπίσουν τις αναγκαίες διατάξεις για την αξιολόγηση των συνεργιών που έχουν επιτευχθεί.
- β) Η Επιτροπή πρέπει να αξιολογήσει αν κατά την επόμενη περίοδο προγραμματισμού θα αναθέσει την υλοποίηση παρόμοιων προγραμμάτων, όπως

προγραμμάτων έρευνας στον τομέα της ενέργειας, σε έναν μόνο εκτελεστικό οργανισμό.

Χρονοδιάγραμμα υλοποίησης της σύστασης: έως την έναρξη υλοποίησης του προγράμματος CEF της περιόδου 2021-2027.

84 Ο INEA εκπλήρωσε τα καθήκοντα που του ανατέθηκαν και ανταποκρίθηκε στις προσδοκίες όσον αφορά τους βασικούς δείκτες επιδόσεών του. Εντούτοις το ισχύον πλαίσιο δημιουργεί δυσκαμψίες. Λόγω του ότι ο αριθμός των υπαλλήλων συνδέεται με τα προγράμματα που του έχουν ανατεθεί, ο INEA δεν μπορεί να αναδιατάσσει με ευελιξία υπαλλήλους προς τα πιο επείγοντα καθήκοντα. Επίσης, οι ΒΔΕ του INEA δεν εστιάζουν ειδικά στα αποτελέσματα στον βαθμό που δεν αποσκοπούν συγκεκριμένα στη μέτρηση της ποιότητας της διαχείρισης των προγραμμάτων (σημεία [31](#) έως [40](#)).

Σύσταση 2 – Να ενισχυθεί το πλαίσιο για τη διαχείριση από τον INEA των προγραμμάτων που του έχουν ανατεθεί

- α) Για να αντιμετωπιστούν οι βραχυπρόθεσμες διακυμάνσεις των αναγκών σε ανθρώπινους πόρους, η Επιτροπή πρέπει να δημιουργήσει ένα πλαίσιο το οποίο θα επιτρέπει στον INEA να ανακατανέμει τους υπαλλήλους του με μεγαλύτερη ευελιξία μεταξύ και εντός των προγραμμάτων.
- β) Η Επιτροπή και ο INEA πρέπει να χρησιμοποιούν στόχους και δείκτες προσανατολισμένους σε μεγαλύτερο βαθμό στα αποτελέσματα.

Χρονοδιάγραμμα: από το 2021.

85 Οι διαδικασίες για την επιλογή των έργων στο πλαίσιο του CEF είναι καλά οργανωμένες, διαπιστώσαμε όμως αδυναμίες στην εφαρμογή τους. Πρέπει να εναρμονιστούν καλύτερα μεταξύ των τριών τομέων του CEF. Στον τομέα CEF-M, η πιθανότητα επιλογής των προτεινόμενων έργων είναι ανεξάρτητη από τη βαθμολογία των εξωτερικών εμπειρογνομόνων. Οι λόγοι της παρέκκλισης από την αξιολόγηση πρέπει να τεκμηριώνονται καλύτερα. Διαπιστώσαμε επίσης διαφορές στην εφαρμογή των κριτηρίων ανάθεσης (σημεία [42](#) έως [56](#)).

Σύσταση 3 – Να διασφαλιστεί μεγαλύτερη εναρμόνιση και διαφάνεια των διαδικασιών επιλογής έργων

Προκειμένου να βελτιωθούν οι διαδικασίες επιλογής έργων, η Επιτροπή και ο INEA πρέπει:

- α) να διενεργήσουν δομημένη ανάλυση των διαδικασιών στους τρεις τομείς του CEF για τον προσδιορισμό των βέλτιστων πρακτικών και, ενδεχομένως, για την εναρμόνισή τους·
- β) να καθορίσουν λεπτομερέστερα τα κριτήρια ανάθεσης τόσο για την εξωτερική όσο και για την εσωτερική αξιολόγηση· ειδικότερα, θα πρέπει να οριστεί με ακρίβεια το κριτήριο της ωριμότητας και να ενισχυθεί η αξιολόγησή του. Τα άλλα κριτήρια ανάθεσης θα πρέπει να διατυπωθούν σαφέστερα και να καθιστούν δυνατό να καταδεικνύεται ότι τα έργα που επιλέγονται θα έχουν σημαντικό αντίκτυπο και ενωσιακή προστιθέμενη αξία·
- γ) να τεκμηριώνουν καλύτερα τη σχέση μεταξύ της γνώμης των εξωτερικών εμπειρογνομόνων και της τελικής αξιολόγησης της Επιτροπής, τεκμηριώνοντας τυχόν αποκλίσεις.

Χρονοδιάγραμμα υλοποίησης της σύστασης: έως το τέλος του 2020.

86 Το πρόγραμμα CEF κινδυνεύει να μην υλοποιηθεί πλήρως. Αυτό θα σήμαινε περαιτέρω καθυστέρηση των επιδράσεών του. Η εμπειρία έχει δείξει ότι τα μέτρα για τη βελτίωση της απορρόφησης προς το τέλος μιας περιόδου προγραμματισμού ενέχουν τον κίνδυνο να δίδεται μικρότερη σημασία στα αποτελέσματα, ενώ, όταν παραμένει προς διαχείριση μεγάλο ποσό κονδυλίων μετά την έναρξη ενός διάδοχου προγράμματος, οι αλυσιδωτές επιπτώσεις μπορεί να καθυστερήσουν την υλοποίηση.

87 Ο ιδιαίτερα χαμηλός ρυθμός πληρωμών στους τομείς CEF-E και CEF-M συνδέεται με την καθυστερημένη υλοποίηση και την υποαπορρόφηση των έργων. Η βασική αιτία είναι τα έργα με ανεπαρκείς επιδόσεις, τα οποία αδυνατούν να απορροφήσουν πλήρως τα κονδύλια που τους έχουν διατεθεί. Επί του παρόντος, η Επιτροπή δεν προγραμματίζει τις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων σε πολυετή βάση, με αποτέλεσμα την υποβολή προτάσεων με διαφορετικούς βαθμούς ωρίμανσης.

88 Τα διορθωτικά μέτρα που λαμβάνει ο INEA στις περιπτώσεις έργων των οποίων η υλοποίηση δεν βαίνει με ικανοποιητικούς ρυθμούς δεν αντιμετωπίζουν πλήρως τους κινδύνους αυτούς. Τα υποδείγματα συμφωνιών επιχορήγησης δεν συνδέουν άμεσα τη χρηματοδότηση με την επίτευξη ορόσημων. Τα εργαλεία που

χρησιμοποιούνται για τη διεξοδική παρακολούθηση των έργων πρέπει να βελτιωθούν (σημεία 58 έως 73).

Σύσταση 4 – Να βελτιωθούν οι προϋποθέσεις για την έγκαιρη υλοποίηση του CEF

Για να εξορθολογιστεί ο πολυετής προγραμματισμός της κατανομής των κονδυλίων και να βελτιωθεί η χρήση των πόρων:

- α) η Επιτροπή και ο INEA πρέπει να διασφαλίσουν τον μακροπρόθεσμο και συνεκτικό προγραμματισμό των αναλήψεων υποχρεώσεων και των προσκλήσεων.

Χρονοδιάγραμμα υλοποίησης της σύστασης: έως την έναρξη υλοποίησης του CEF της περιόδου 2021-2027.

- β) Η Επιτροπή και ο INEA πρέπει να ενισχύσουν τη σύνδεση μεταξύ της χρηματοδότησης και της επίτευξης των ορόσημων των έργων.

Χρονοδιάγραμμα υλοποίησης της σύστασης: έως την έναρξη υλοποίησης του CEF της περιόδου 2021-2027.

- γ) Η Επιτροπή πρέπει να βελτιώσει τα εργαλεία για τη διεξοδική παρακολούθηση των έργων όσον αφορά τη χρήση της χρηματοδότησης Σε όλους τους τομείς του CEF, ο INEA πρέπει να εστιάζει περαιτέρω στην έγκαιρη υλοποίηση των έργων, σε στενή συνεργασία με τις εποπτεύουσες ΓΔ, τα κράτη μέλη και τους δικαιούχους. Η Επιτροπή πρέπει να στηρίζει τον INEA στη λήψη διορθωτικών μέτρων όταν η υλοποίηση των έργων δεν βαίνει με ικανοποιητικούς ρυθμούς.

Χρονοδιάγραμμα υλοποίησης της σύστασης: έως το τέλος του 2020.

89 Το ισχύον πλαίσιο επιδόσεων δεν μετρά επαρκώς με ποιον τρόπο τα έργα συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων του προγράμματος CEF. Ο INEA παρακολουθεί δείκτες που εστιάζουν κυρίως στις εκροές των έργων αλλά δεν καθιστούν δυνατή την αξιολόγηση της αποδοτικότητας του προγράμματος. Ο INEA κατάρτισε αναθεωρημένους δείκτες το 2018, όμως η διαδικασία δεν έχει ακόμη προχωρήσει περαιτέρω (σημεία 75 έως 80).

Σύσταση 5 – Να επανασχεδιαστεί το πλαίσιο επιδόσεων ώστε να καθιστά δυνατή την καλύτερη παρακολούθηση των αποτελεσμάτων των έργων

- α) Με βάση την εμπειρία και τα διδάγματα που αντλήθηκαν από τα έργα στο πλαίσιο των ΔΕΔ-Μ και CEF, ο INEA και η Επιτροπή θα πρέπει να καταρτίσουν ένα πλαίσιο επιδόσεων που θα αναλύει τους στόχους του προγράμματος CEF σε σαφείς και μετρήσιμους δείκτες, οι οποίοι θα καλύπτουν όλους τους τομείς του CEF και τα αναμενόμενα αποτελέσματα των έργων.
- β) Ο INEA πρέπει να προσδιορίζει αυτούς τους δείκτες στους στόχους των προσκλήσεων, να τους λαμβάνει υπόψη κατά την αξιολόγηση των προτάσεων έργων, να τους παρακολουθεί μέσω των συμφωνιών επιχορήγησης και να υποβάλλει σχετικά στοιχεία σε τακτική βάση στην Επιτροπή.

Χρονοδιάγραμμα υλοποίησης της σύστασης: έως την έναρξη υλοποίησης του CEF της περιόδου 2021-2027.

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 25ης Σεπτεμβρίου 2019.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner Lehne
Πρόεδρος

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι — Οι αρμοδιότητες της Επιτροπής και του INEA στον τομέα της διαχείρισης του CEF



Πηγή: ΕΕΣ

Γλωσσάριο και συντομογραφίες

ΑΚΟ: Ανάλυση κόστους-οφέλους

ΒΔΕ: βασικός δείκτης επιδόσεων.

ΓΔ CNECT - Γενική Διεύθυνση Επικοινωνιακών Δικτύων, Περιεχομένου και Τεχνολογιών: η υπηρεσία της Επιτροπής που είναι υπεύθυνη για την ανάπτυξη μιας ψηφιακής ενιαίας αγοράς με σκοπό τη δημιουργία έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης στην Ευρώπη.

ΓΔ ENER - Γενική Διεύθυνση Ενέργειας: η υπηρεσία της Επιτροπής που είναι υπεύθυνη για την ενεργειακή πολιτική της ΕΕ: την εξασφάλιση ασφαλούς, βιώσιμης και ανταγωνιστικής από άποψης τιμών ενέργειας για την Ευρώπη.

ΓΔ MOVE - Γενική Διεύθυνση Κινητικότητας και Μεταφορών: η υπηρεσία της Επιτροπής που είναι αρμόδια για την πολιτική της ΕΕ στους τομείς της κινητικότητας και των μεταφορών.

ΓΔ RTD - Γενική Διεύθυνση Έρευνας και Καινοτομίας: η Γενική Διεύθυνση Έρευνας και Καινοτομίας είναι υπεύθυνη για την πολιτική της ΕΕ στους τομείς της έρευνας, της επιστήμης και της καινοτομίας, με σκοπό να συμβάλει στην τόνωση της ανάπτυξης και της απασχόλησης και στην αντιμετώπιση των μεγαλύτερων κοινωνικών προκλήσεων.

ΓΔ: Γενική Διεύθυνση.

ΔΕΔ-Μ - Διευρωπαϊκό δίκτυο μεταφορών: σχεδιαζόμενο σύνολο οδικών, σιδηροδρομικών, αεροπορικών και πλωτών υποδομών μεταφορών για την υλοποίηση της πολιτικής για το διευρωπαϊκό δίκτυο μεταφορών. Τα δίκτυα ΔΕΔ-Μ εντάσσονται σε ένα ευρύτερο σύστημα διευρωπαϊκών δικτύων (ΔΕΔ), περιλαμβανομένων ενός δικτύου τηλεπικοινωνιών (eTEN) και ενός προτεινόμενου ενεργειακού δικτύου (ΔΕΔ-Ε). Η ανάπτυξη υποδομών για τα ΔΕΔ-Μ συνδέεται στενά με την υλοποίηση και την περαιτέρω ανάπτυξη της πολιτικής μεταφορών της ΕΕ.

Έκθεση προόδου (Action Status Report): έγγραφο που χρησιμοποιείται από τους δικαιούχους για την αναφορά στοιχείων σχετικά με την τεχνική πρόοδο των έργων τους σε σύγκριση με το αρχικό σχέδιο, καθώς και με την ανάλυση του προϋπολογισμού. Είναι το βασικό έγγραφο που χρησιμοποιεί ο INEA για να παρακολουθεί και να εξετάζει την πρόοδο ενός έργου.

Ενδιάμεση επανεξέταση: το 2018, ο INEA προέβη σε ενδιάμεση επανεξέταση των εν εξελίξει δράσεων από τις προσκλήσεις του 2014 και 2015 στο πλαίσιο του πολυετούς προγράμματος εργασιών του, με στόχο τη διασφάλιση της αποτελεσματικής και αποδοτικής χρήσης των ενωσιακών κονδυλίων. Ανάλογα με τις συνεισφορές τους στον CEF, οι δράσεις υποβλήθηκαν είτε σε αναλυτική επανεξέταση είτε σε εξέταση εγγράφων.

Έργα κοινού ενδιαφέροντος: βασικά έργα υποδομής, ιδίως διασυνοριακά έργα που συνδέουν τα ενεργειακά συστήματα των χωρών της ΕΕ. Απολαύουν ταχύτερων και αποτελεσματικότερων διαδικασιών χορήγησης αδειών και βελτιωμένης ρυθμιστικής μεταχείρισης (με κατανομή του κόστους ανάλογα με τα καθαρά οφέλη). Μπορούν επίσης να υποστηρίζονται στο πλαίσιο του CEF.

ΙΠΑ: Ισοδύναμο πλήρους απασχόλησης.

«Ορίζων 2020»: το πρόγραμμα έρευνας και καινοτομίας της ΕΕ, με διαθέσιμους χρηματοδοτικούς πόρους ύψους σχεδόν 80 δισεκατομμυρίων ευρώ για την επταετία 2014-2020.

CEF – Μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη»: μηχανισμός ο οποίος, από το 2014, παρέχει οικονομική βοήθεια σε τρεις τομείς: ενέργεια (CEF-E), μεταφορές (CEF-M) και τεχνολογίες πληροφοριών και επικοινωνιών (CEF-ΤΠΕ). Στους τρεις αυτούς τομείς, ο CEF προσδιορίζει τις επενδυτικές προτεραιότητες, όπως οι διάδρομοι ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, η χρήση ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, οι διασυνδεδεμένοι διάδρομοι μεταφορών και οι καθαρότεροι τρόποι μεταφοράς, οι ευρυζωνικές συνδέσεις υψηλής ταχύτητας και τα ψηφιακά δίκτυα.

CEF-E: Μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη» – Ενέργεια

CEF-Μεταφορές: Μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη» - Μεταφορές.

CEF-ΤΠΕ: Μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη» – Τηλεπικοινωνίες.

CHAPEA - Εκτελεστικός Οργανισμός για τους Καταναλωτές, την Υγεία, τη Γεωργία και τα Τρόφιμα: ο οργανισμός που συστάθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη διαχείριση για λογαριασμό της τεσσάρων προγραμμάτων της ΕΕ: του προγράμματος «Υγεία», του προγράμματος «Καταναλωτές», της πρωτοβουλίας «Καλύτερη κατάρτιση για ασφαλέστερα τρόφιμα» και του προγράμματος «Πρώθηση Γεωργικών Προϊόντων».

EACEA - Εκτελεστικός Οργανισμός Εκπαίδευσης, Οπτικοακουστικών Θεμάτων και Πολιτισμού:

ο οργανισμός που συστάθηκε από την Επιτροπή προκειμένου να διαχειρίζεται, για λογαριασμό της, τη χρηματοδότηση στους τομείς της εκπαίδευσης, του πολιτισμού, του οπτικοακουστικού τομέα, του αθλητισμού, της ιθαγένειας και του εθελοντισμού.

EASME - Εκτελεστικός Οργανισμός για τις Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις:

ο οργανισμός που συστάθηκε από την Επιτροπή προκειμένου να διαχειρίζεται, για λογαριασμό της, σειρά ενωσιακών προγραμμάτων στους τομείς της στήριξης των ΜΜΕ και της καινοτομίας, του περιβάλλοντος, της δράσης για το κλίμα, της ενέργειας και των θαλάσσιων υποθέσεων.

ERCEA - Εκτελεστικός Οργανισμός του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας:

οργανισμός που συστάθηκε από την Επιτροπή για την υλοποίηση της στρατηγικής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας, όπως ορίζεται από το Επιστημονικό Συμβούλιο. Είναι υπεύθυνος για την καθημερινή διαχείριση των επιχορηγήσεων.

INEA - Εκτελεστικός Οργανισμός Καινοτομίας και Δικτύων:

διαδέχθηκε τον Εκτελεστικό Οργανισμό του Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών (Εκτελεστικός Οργανισμός ΔΕΔ-Μ), ο οποίος συστάθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2006 για να αναλάβει τη διαχείριση της τεχνικής και χρηματοοικονομικής υλοποίησης του προγράμματος ΔΕΔ-Μ. Ο INEA, με έδρα στις Βρυξέλλες, ξεκίνησε επισήμως τις δραστηριότητές του όσον αφορά την υλοποίηση τμημάτων του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη», του προγράμματος «Ορίζων 2020» και άλλων προγραμμάτων της προηγούμενης περιόδου (ΔΕΔ-Μ και Marco Polo 2007-2013) την 1η Ιανουαρίου 2014.

REA - Εκτελεστικός Οργανισμός Έρευνας:

οργανισμός που συστάθηκε από την Επιτροπή το 2007 προκειμένου να υλοποιήσει τμήματα του 7ου προγράμματος-πλαισίου για την έρευνα και την καινοτομία (7ο ΠΠ7). Το 2013, η εντολή του διευρύνθηκε ώστε να περιλαμβάνει τη διαχείριση μεγάλου μέρους του προγράμματος «Ορίζων 2020».

S2R - Κοινή Επιχείρηση Shift2Rail:

η ευρωπαϊκή πρωτοβουλία στον σιδηροδρομικό τομέα, η οποία διαχειρίζεται στοχευμένες δράσεις έρευνας και καινοτομίας και αναζητεί λύσεις με γνώμονα την αγορά μέσω της επιτάχυνσης της ενσωμάτωσης νέων και προηγμένων τεχνολογιών σε καινοτόμες λύσεις σιδηροδρομικών προϊόντων.

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

«INEA: ΤΑ ΟΦΕΛΗ ΕΠΙΤΕΥΧΘΗΚΑΝ, ΠΡΕΠΕΙ ΟΜΩΣ ΝΑ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΤΟΥΝ ΟΙ ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΤΟΥ CEF»

ΣΥΝΟΨΗ

III. Δεύτερη περίπτωση: Η Επιτροπή πιστεύει ότι οι δείκτες επιδόσεων του INEA είναι κατάλληλοι για τη μέτρηση των επιδόσεων του INEA σύμφωνα με την εντολή που έλαβε από την Επιτροπή. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ότι θα πρέπει να γίνεται διάκριση ανάμεσα στους δείκτες επιδόσεων του INEA και στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των προγραμμάτων.

Οι δείκτες επιδόσεων του INEA παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τα ετήσια αποτελέσματα όσον αφορά τον προϋπολογισμό που ψηφίστηκε από την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή (δηλαδή σχετικά με την απορρόφηση των κονδυλίων).

Τέταρτη περίπτωση: Με την πάροδο των ετών, οι ΓΔ του CEF έχουν αυξήσει τον συντονισμό των οικείων προσκλήσεων υποβολής προτάσεων ώστε να μετριαστεί ο φόρτος εργασίας του INEA. Στο πλαίσιο του CEF 2, το πρώτο πολυετές πρόγραμμα εργασίας θα περιλαμβάνει το χρονοδιάγραμμα των προσκλήσεων υποβολής προτάσεων για τα τρία πρώτα έτη του προγράμματος, τα θέματα και τον ενδεικτικό προϋπολογισμό του, καθώς και ένα μελλοντικό πλαίσιο που θα καλύπτει ολόκληρη την περίοδο προγραμματισμού.

IV. Πρώτη περίπτωση: Οι ΓΔ του CEF έχουν ήδη επανεξετάσει τις επιμέρους διαδικασίες αξιολόγησης και επιλογής και καταρτίζουν μια κοινή προσέγγιση όσον αφορά το CEF 2. Με τον τρόπο αυτό, τα στοιχεία αξιολόγησης του άρθρου 13 του σχεδίου κανονισμού για τον CEF 2 θα μετατραπούν σε κριτήρια ανάθεσης. Μια τέτοια κοινή προσέγγιση θα διευκολύνει επίσης τη μετάπτωση του προγράμματος CEF στην πλατφόρμα ΤΠ eGrants.

Τα 14 έργα του CEF-Μεταφορές στα οποία κάνει μνεία το ΕΕΣ αντιπροσωπεύουν μόλις το 1,9 % των επιλεγέντων έργων και το 3 % της συνολικής χρηματοδότησης. Κατά κανόνα, η επιλογή έργων ευθυγραμμίζεται με τη σύσταση των εμπειρογνομόνων για τη διατήρηση έργων προς χρηματοδότηση.

Τρίτη περίπτωση: Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι ειδικά η υλοποίηση των προγραμμάτων χρηματοδότησης της ΕΕ για τις υποδομές ενέχει έναν ορισμένο βαθμό κινδύνου. Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο εγγενής κίνδυνος να μην υλοποιηθούν πλήρως τα προγράμματα CEF τελεί υπό τη σταθερή διαχείριση της Επιτροπής και του INEA.

Τέταρτη περίπτωση: Η προκαταβολική επιβάρυνση του προϋπολογισμού του CEF-Μεταφορές αποτέλεσε μια σαφή πολιτική προσέγγιση με στόχο τη διευκόλυνση της οικονομικής ανάκαμψης, τη στήριξη πολύ σημαντικών διασυνοριακών έργων υποδομής τα οποία έχουν ήδη χρηματοδοτηθεί εν μέρει στο πλαίσιο του προγράμματος ΔΕΔ-Μ 2007-2013, τη βελτίωση της απορρόφησης του προϋπολογισμού και την πλήρωση της δέσμευσης για πλήρη εκτέλεση του κονδυλίου του προϋπολογισμού για τη Συνοχή (11,3 δις. EUR) έως το τέλος του 2016, δηλαδή την προθεσμία που είχε οριστεί για τα εθνικά κονδύλια (άρθρο 11 παράγραφος 2 του κανονισμού CEF).

Πέμπτη περίπτωση: Η ενεργή διαχείριση χαρτοφυλακίου θα πρέπει να διασφαλίζει την αποτελεσματική χρήση των κονδυλίων της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων, κατά περίπτωση, των επεκτάσεων και του αναπροσδιορισμού του πεδίου των έργων.

V. Βλ. απαντήσεις της Επιτροπής στις συστάσεις 1 έως 5.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

29. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι ο συντονισμός μεταξύ εκτελεστικών οργανισμών και κοινών επιχειρήσεων θα μπορούσε να αυξηθεί προκειμένου να υπάρξει περαιτέρω ανάπτυξη δομημένων μέτρων.

Καταβάλλονται προσπάθειες στον εν λόγω τομέα· για παράδειγμα, όσον αφορά την κοινή επιχείρηση Shift2Rail, ο INEA είναι μέλος της επιτροπής πολιτικής του ευρωπαϊκού συστήματος διαχείρισης της σιδηροδρομικής κυκλοφορίας (ERTMS), όπου συντονίζονται το ERTMS και συναφή τεχνικά ζητήματα. Θα προκύψει μεγαλύτερη συνεργασία αμέσως μόλις καταστούν διαθέσιμα τα αποτελέσματα των ερευνητικών έργων που τελούν υπό τη διαχείριση της κοινής επιχείρησης S2R και εφόσον είναι επιλέξιμα στο πλαίσιο του CEF. Αυτό ισχύει στην περίπτωση της διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας, όπου το CEF εφαρμόζει τα αποτελέσματα των ερευνητικών έργων SESAR τα οποία υποστηρίζονται από την κοινή επιχείρηση SESAR.

Επιπλέον, τουλάχιστον ένα βασικό έργο (το οποίο επελέγη κατά τη διάρκεια της πρόσκλησης του 2015 στο πλαίσιο του τομέα CEF-Μεταφορές) έλαβε κοινή στήριξη από τον INEA και την κοινή επιχείρηση «Κυψέλες καυσίμου και υδρογόνο», σύμφωνα με τις αντίστοιχες αρμοδιότητες. Τέλος, ο INEA χρησιμοποιεί επίσης την εμπειρογνωμοσύνη ρυθμιστικών οργανισμών όπως ο Οργανισμός Σιδηροδρόμων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ERA), ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια στη Θάλασσα (EMSA) και ο Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Ασφάλεια της Αεροπορίας (EASA), κατά τη διάρκεια των αξιολογήσεων των προτάσεων έργων.

30. Το «Ορίζων 2020» είναι το μεγαλύτερο πρόγραμμα που έχει ανατεθεί σε εκτελεστικούς οργανισμούς όσον αφορά το ποσό και τα διάφορα σκέλη. Υπεύθυνοι για την υλοποίηση τμημάτων του προγράμματος «Ορίζων 2020» είναι όχι μόνο εκτελεστικοί οργανισμοί αλλά και αρκετές ΓΔ και κοινές επιχειρήσεις. Κατά την περίοδο ανάθεσης του «Ορίζων 2020»-Ενέργεια στον INEA και στον Εκτελεστικό Οργανισμό για τις Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις (EASME), αναμένονταν συνεργίες μεταξύ του σκέλους «Ορίζων 2020»-Ενέργεια στον INEA και του CEF-Ενέργεια, καθώς και μεταξύ του «Ορίζων 2020»-Ενέργεια στον EASME και του «Ορίζων 2020»-Περιβάλλον και πόροι, του LIFE και του προγράμματος-πλαισίου για την ανταγωνιστικότητα και την καινοτομία «Οικολογική καινοτομία».

Η Επιτροπή δρομολόγησε τον Σεπτέμβριο του 2018 μια ανάλυση κόστους-οφέλους για τη μελέτη διαφόρων σεναρίων σχετικά με την κατανομή των μελλοντικών προγραμμάτων της ΕΕ (ή σκελών των προγραμμάτων) που θα ανατεθούν σε διάφορους εκτελεστικούς οργανισμούς την περίοδο 2021-2027. Η ανάλυση κόστους-οφέλους θα λάβει υπόψη διάφορους παράγοντες, μεταξύ των οποίων οι εξοικονομήσεις, η διατήρηση του διαχειρίσιμου μεγέθους των οργανισμών, ο όσο το δυνατόν

μεγαλύτερος περιορισμός του αριθμού των εποπτευουσών ΓΔ και η συνέπεια όσον αφορά τη στόχευση δικαιούχων.

33. Η Επιτροπή πιστεύει ότι οι βασικοί δείκτες επιδόσεων (ΒΔΕ) του INEA είναι κατάλληλοι για τη μέτρηση των επιδόσεων του INEA, σύμφωνα με την εντολή που έλαβε από την Επιτροπή. Θα πρέπει, συνεπώς, να γίνει διάκριση ανάμεσα στους δείκτες επιδόσεων του INEA και στους δείκτες μέτρησης των αποτελεσμάτων των προγραμμάτων, οι οποίοι ορίζονται από τους συννομοθέτες στο νομικό πλαίσιο των προγραμμάτων.

Οι ΒΔΕ του INEA παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τα ετήσια αποτελέσματα όσον αφορά τον προϋπολογισμό που ψηφίστηκε από την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή (δηλαδή την απορρόφηση των κονδυλίων).

34. Το υφιστάμενο σύνολο βασικών δεικτών επιδόσεων του INEA σχεδιάστηκε ώστε να αντικατοπτρίζει τον ειδικό ρόλο του οργανισμού, ωστόσο οι δείκτες αυτοί είναι παρόμοιοι με τους ΒΔΕ που χρησιμοποιούνται από τους άλλους εκτελεστικούς οργανισμούς. Ωστόσο, η Επιτροπή επισημαίνει ότι υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των προγραμμάτων που τελούν υπό τη διαχείριση διαφορετικών εκτελεστικών οργανισμών, διαφορές που ενδεχομένως να δικαιολογούν τη χρήση διαφορετικών δεικτών. Ωστόσο, η Επιτροπή θα αξιολογήσει το περιθώριο περαιτέρω βελτίωσης των δεικτών, διατηρώντας ταυτόχρονα περιορισμένο τον συνολικό αριθμό των ΒΔΕ.

37. Προς το παρόν, η Επιτροπή αξιολογεί τις δυνατότητες θέσπισης πρόσθετων μηχανισμών ευελιξίας για την κατανομή προσωπικού μεταξύ προγραμμάτων σε έναν συγκεκριμένο εκτελεστικό οργανισμό προκειμένου να αυξηθεί η αποδοτική διαχείρισή του. Ωστόσο, η Επιτροπή δεσμεύεται να τηρεί τις δημοσιονομικές αρχές που ορίζονται στον δημοσιονομικό κανονισμό, και ιδίως την αρχή της ειδικότητας· ως εκ τούτου, κάθε ευελιξία θα πρέπει οριοθετείται με σαφήνεια προκειμένου να διασφαλιστεί η τήρηση της εν λόγω αρχής.

45. Στο μεταξύ, διενεργήθηκε ανάλυση των διαδικασιών αξιολόγησης και επιλογής των τριών τομέων του CEF και καταρτίστηκε κοινή προσέγγιση όσον αφορά το CEF 2.

48. Οι εκτιμήσεις βαθμολόγησης έχουν μικρότερο αντίκτυπο διότι δεν προβλέπεται καμία κατάταξη για τον τομέα CEF-Μεταφορές. Η σύσταση των εμπειρογνομόνων περιλαμβάνει όχι μόνο βαθμολογίες αλλά και ποιοτική εκτίμηση βάσει κριτηρίου, την οποία η Επιλογή λαμβάνει υπόψη κατά την επιλογή της.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο βασικός λόγος που δεν χρηματοδοτήθηκαν προτάσεις έργων που είχαν συστήσει οι εμπειρογνώμονες είναι η αναντιστοιχία μεταξύ του διαθέσιμου προϋπολογισμού και της ζήτησης για χρηματοδότηση, όχι οι εκτιμήσεις βαθμολόγησης.

49. Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 49 και 50:

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η διαθεσιμότητα του προϋπολογισμού διαφέρει μεταξύ των τριών τομέων. Ακόμα και μετά τις συστάσεις των εξωτερικών εμπειρογνομόνων, εξακολουθεί να υπάρχει υπερβολικά υψηλός αριθμός προτάσεων στον τομέα των μεταφορών, γεγονός που υποχρεώνει την Επιτροπή να απορρίπτει υψηλής ποιότητας προτάσεις κατά τη διαδικασία επιλογής. Αντιθέτως, όσον αφορά τους άλλους δύο τομείς, η πίεση λόγω του υψηλού αριθμού προτάσεων είναι λιγότερο σημαντική, εξού και η προφανής συσχέτιση.

52. Όπως επισημαίνεται ήδη στο σημείο 48, οι 14 περιπτώσεις έργων, σύμφωνα με το ΕΕΣ, που επιλέχθηκαν στο πλαίσιο του CEF-Μεταφορές και τα οποία οι εξωτερικοί εμπειρογνώμονες δεν είχαν συστήσει αντιπροσωπεύουν μόλις το 1,9 % των επιλεγμένων έργων και το 3 % της συνολικής χρηματοδότησης. Η Επιτροπή θεωρεί ότι και στις 14 περιπτώσεις, η αιτιολόγηση της επιλογής

περιγράφεται με σαφήνεια στα πρακτικά της επιτροπής επιλογής και στα επιμέρους έντυπα αξιολόγησης των αντίστοιχων έργων. Ωστόσο, η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι θα μπορούσαν, εν προκειμένω, να είχαν διατυπωθεί περισσότεροι λεπτομερείς αιτιολογήσεις. Το εν λόγω ζήτημα θα εξεταστεί στο πλαίσιο της κοινής προσέγγισης για τη διαδικασία αξιολόγησης και επιλογής στο πλαίσιο του CEF 2.

Πλαίσιο 2 – Παράδειγμα έργου που απορρίφθηκε από τους εμπειρογνώμονες και τον INEA, αλλά επελέγη από την επιτροπή επιλογής του CEF

Η δράση υλοποιείται σε ένα κράτος μέλος και θα αποφέρει σημαντικά οφέλη, είναι όμως γεγονός ότι θα έχει πλήρη αντίκτυπο στο δίκτυο μόνο κατόπιν εξηλεκτρισμού στο γειτονικό κράτος μέλος. Καταβάλλονται πολιτικές προσπάθειες σε τοπικό επίπεδο για την προώθηση του εξηλεκτρισμού στο γειτονικό κράτος μέλος. Η Επιτροπή επαναλαμβάνει ότι η τακτική παρακολούθηση του έργου από τον INEA δείχνει ότι η υλοποίηση είναι έγκαιρη και αποτελεσματική.

54. Εκτός από τη βαθμολόγηση, η Επιτροπή δίνει επίσης ιδιαίτερη σημασία στην ποιοτική αξιολόγηση κάθε κριτηρίου από τους εμπειρογνώμονες. Η βαθμολόγηση επιδιώκει να εκφράσει μια ιδιαιτέρως πολύπλοκη κατάσταση η οποία περιγράφεται στο κείμενο με μία μόνο τιμή, ενώ το κείμενο παρέχει περισσότερα επιχειρήματα και πτυχές.

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι αποκλίσεις και ανακολουθίες στη βαθμολόγηση των κριτηρίων ανάθεσης μπορεί να προκύψουν για λόγους που δεν αφορούν τη διαφορετική ερμηνεία των κριτηρίων αξιολόγησης, όπως οι λόγοι που συνδέονται με τα χαρακτηριστικά και την εμπειρία των εμπειρογνομώνων.

Κατευθυντήριες οδηγίες για τους εμπειρογνώμονες σχετικά με την ερμηνεία των κριτηρίων ανάθεσης διατίθενται, σε γραπτή ή προφορική μορφή, σε όλους τους τομείς του CEF.

56. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η αξιολόγηση της ωριμότητας των έργων, μολονότι εμφανίζει δυσκολίες, είναι εφικτή, δεδομένου ότι η υλοποίηση του έργου μπορεί, με την πάροδο του χρόνου, να προσαρμοστεί σε διάφορα ζητήματα (επεκτάσεις, αναπροσδιορισμός πεδίου, απόρριψη πεδίου, τερματισμός).

Τα συγκεκριμένα προγράμματα εργασίας και τα κείμενα πρόσκλησης εξηγούν το είδος των αναμενόμενων προτάσεων (μελέτες, έργα, μικτές) και τον χρόνο έναρξης των έργων. Η πραγματικότητα των υποδομών είναι εξαιρετικά πολύπλοκη, με διαφορετικά στάδια που εκτελούνται παράλληλα. Σε ολόένα και περισσότερες περιπτώσεις, οι δικαιούχοι υποβάλλουν προσφορές βάσει «σχεδιασμού και κατασκευής», οι οποίες περιλαμβάνουν μελέτες και εργασίες στο πλαίσιο μίας ενιαίας σύμβασης.

60. Η Επιτροπή θεωρεί ότι, όσον αφορά τον τομέα των μεταφορών, η μετάβαση από τα έργα προτεραιότητας σε μια προσέγγιση κεντρικού/εκτεταμένου δικτύου καθιστά τη σύγκριση άνευ αντικειμένου. Με βάση τα ανωτέρω, η Επιτροπή είναι εξαιρετικά προσηλωμένη στην αύξηση του ρυθμού απορρόφησης του 74 % που αναφέρεται στην προηγούμενη παράγραφο, και ο INEA εφαρμόζει πολύ ενεργή διαχείριση χαρτοφυλακίου με στόχο τη μεγιστοποίηση του ρυθμού απορρόφησης του CEF.

Μετά τη συνεχή επανεξέταση του χαρτοφυλακίου έργων εκ μέρους του INEA και τις απορρέουσες τροποποιήσεις των συμφωνιών επιχορήγησης συγκεκριμένων έργων που σημείωσαν καθυστέρηση, κατ' εφαρμογή της αρχής της «απώλειας σε περίπτωση μη χρήσης», καταρτίζονται προσκλήσεις

επανεισροής για το CEF-Μεταφορές για τα έτη 2019 και 2020. Στόχος είναι να ελαχιστοποιηθεί η υποχρησιμοποίηση του προϋπολογισμού του προγράμματος.

65. Η Επιτροπή θεωρεί ότι, εκτός από την παρακολούθηση των καθυστερήσεων, υπάρχουν και άλλες διασφαλίσεις που έχουν σχεδιαστεί προκειμένου να εξασφαλίσουν την «έγκαιρη λήψη αποτελεσματικών διορθωτικών μέτρων», όπως η ανάληψη κατάλληλης δράσης εντός του ισχύοντος νομικού και δημοσιονομικού πλαισίου.

66. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η μείωση της ενωσιακής χρηματοδότησης σε περίπτωση καθυστερήσεων δεν οδηγεί πάντοτε στα επιθυμητά αποτελέσματα από άποψη υλοποίησης. Οι δικαιούχοι δεν είναι σε θέση να διαχειριστούν μόνοι τους την πλειονότητα των παραγόντων καθυστέρησης. Σε τελική ανάλυση, είναι σημαντικότερο να πραγματοποιούνται σημαντικές επενδύσεις στις υποδομές της ΕΕ ακόμα και με ορισμένες καθυστερήσεις.

67. Σε ειδικές περιστάσεις, οι εκθέσεις προόδου ενδέχεται να μην παρέχουν την πλέον επικαιροποιημένη εικόνα όσον αφορά την τεχνική και δημοσιονομική εκτέλεση των έργων. Ωστόσο, η Επιτροπή παρατηρεί ότι οι εκθέσεις προόδου δεν αποτελούν το μόνο εργαλείο παρακολούθησης που χρησιμοποιεί ο INEA.

Το σύνολο των υφιστάμενων εργαλείων παρακολούθησης, το οποίο περιλαμβάνει την ενδιάμεση επανεξέταση για τον τομέα των μεταφορών, επιτρέπει στον INEA να εντοπίζει ζητήματα υλοποίησης ακόμα και αν δεν παρουσιάζονται λεπτομερώς στην έκθεση προόδου, όπως ορθά επισημαίνεται στην έκθεση.

70. Τα χαρτοφυλάκια των τριών τομέων του CEF παρουσιάζουν αρκετές διαφορές και, ως εκ τούτου, είναι δύσκολη η μεταξύ τους σύγκριση. Ωστόσο, η Επιτροπή παρατηρεί ότι η μείωση των επιχορηγήσεων δεν θα πρέπει να προγραμματίζεται εκ των προτέρων, αλλά να πραγματοποιείται μόνο όταν είναι αναγκαίο για μεμονωμένα έργα. Αυτό ισχύει, επί του παρόντος, για όλους τους τομείς του CEF, ανεξαρτήτως εάν έχει προγραμματιστεί η διεξαγωγή ενδεδειγμένης ενδιάμεσης επανεξέτασης.

Επιπλέον, σύμφωνα με την τρέχουσα πρακτική, η υλοποίηση των έργων θα συνεχιστεί για μεγάλο διάστημα μετά τη λήξη της περιόδου προγραμματισμού (δηλαδή στο τέλος του 2020). Όπως προβλέπει ο δημοσιονομικός κανονισμός, ο INEA θα αναλάβει τις τελικές δεσμεύσεις έως το τέλος του 2021 και στη συνέχεια θα διαχειριστεί τη σταδιακή κατάργηση του προγράμματος.

71. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η εντολή του INEA καθορίζεται σαφώς στα διάφορα έγγραφα διακυβέρνησης και ότι οι συμφωνίες επιχορήγησης παρέχουν στον INEA επαρκή εργαλεία για τη λήψη διορθωτικών μέτρων, εξασφαλίζοντας παράλληλα τη συνέχιση της υλοποίησης των έργων.

Η συνεργασία μεταξύ του INEA και των εποπτευουσών ΓΔ είναι επίσης πολύ αποτελεσματική στο θέμα αυτό.

72. Η Επιτροπή είναι της άποψης ότι ο INEA διαθέτει τα σωστά εργαλεία για τη διαχείριση των έργων. Οι αναλήψεις υποχρεώσεων για μεμονωμένα έργα είναι δυνατές έως το τέλος του 2021, και ο INEA, σε στενή συνεργασία με τις εποπτεύουσες ΓΔ, θα αξιοποιήσει με τον βέλτιστο δυνατό τρόπο τη συγκεκριμένη περίοδο προκειμένου να μεγιστοποιήσει την απορρόφηση της ενωσιακής χρηματοδότησης.

74. Όσον αφορά τους αντίστοιχους ρόλους τους, ο INEA είναι αρμόδιος για την εκτέλεση του προϋπολογισμού, την παρακολούθηση των έργων και την υποβολή εκθέσεων στην Επιτροπή, ενώ η

Επιτροπή είναι αρμόδια για την παρακολούθηση του προγράμματος στο σύνολό του και τη σχετική αναφορά στις δηλώσεις του προγράμματος.

75. Η Επιτροπή τονίζει την προσπάθεια για βελτιωμένους και εναρμονισμένους στόχους και δείκτες στο πλαίσιο επιδόσεων του CEF.

Επισημαίνει ότι η πράξη ανάθεσης αρμοδιοτήτων στον INEA περιλαμβάνει, στο άρθρο 19 παράγραφος 1 στοιχεία α) και β), τις αναγκαίες διατάξεις σχετικά με την υποβολή εκθέσεων εκ μέρους του INEA.

Στο πλαίσιο αυτό, θα αξιολογήσει το περιθώριο διασαφήνισης του ρόλου του οργανισμού κατά την αναθεώρηση της πράξης ανάθεσης αρμοδιοτήτων για την περίοδο 2021-2027. Η Επιτροπή θεωρεί ότι ένα πλαίσιο επιδόσεων για τη σύνδεση χρηματοδοτούμενων έργων με τους στόχους του προγράμματος πρέπει να αποτελεί αντικείμενο κοινής προσπάθειας των εποπτευουσών ΓΔ και του INEA. Ο INEA θα συνεισφέρει σημαντικά σε ένα τέτοιο σύστημα, ωστόσο οι αρμοδιότητες πρέπει να κατανέμονται κατάλληλα μεταξύ των εποπτευουσών ΓΔ και του INEA.

Πλαίσιο 5 – Παράδειγμα ασυνεπούς υποβολής στοιχείων για σημεία συμφόρησης μεταξύ έργων διαφορετικής εμβέλειας

Η Επιτροπή σημειώνει ότι το πλαίσιο απλώς περιγράφει το αποτέλεσμα του νομικού ορισμού του κανονισμού για τον CEF. Ωστόσο, ο INEA είναι σε θέση να υποβάλλει ορθές εκθέσεις σχετικά με έργα διαφορετικής εμβέλειας, δεδομένου ότι χρησιμοποιούνται πολλοί άλλοι δείκτες εκτός από τον δείκτη για «σημεία συμφόρησης».

77. Η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη τη συγκεκριμένη παρατήρηση και τονίζει ότι τον Μάρτιο του 2019 συστήθηκε εκ νέου μια ομάδα εργασίας και, ως εκ τούτου, η διαδικασία συνεχίζεται. Η ομάδα εργασίας περιλαμβάνει μέλη από όλες τις εποπτεύουσες ΓΔ και τον INEA, ώστε να καλυφθούν και οι τρεις τομείς του CEF.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι υπάρχει άφθονος χρόνος για να ολοκληρωθεί η διαδικασία πριν από την έναρξη της επόμενης περιόδου προγραμματισμού (δηλαδή για το CEF 2).

79. Μολονότι θα μπορούσαν να συλλεχθούν περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τα μακροπρόθεσμα αποτελέσματα των πραγματοποιούμενων επενδύσεων, η Επιτροπή τονίζει ότι, επί του παρόντος, ο INEA είναι επιφορτισμένος ειδικά με τη διαχείριση της οικονομικής στήριξης σε επιλεγμένα έργα που από τη φύση τους επικεντρώνονται στις εκροές κατά τη λήξη του έργου. Η μέτρηση των μακροπρόθεσμων επιπτώσεων που έχουν οι επενδύσεις σε υποδομές αποτελεί ένα ενδιαφέρον πεδίο το οποίο η Επιτροπή είναι πρόθυμη να διερευνήσει.

80. Μολονότι τα εξεταζόμενα μέτρα είναι επιθυμητά, η Επιτροπή τονίζει ότι θα πρέπει να προβλεφθεί πιο συστηματική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων σε επίπεδο προγράμματος, με τη συμβολή του INEA. Συνεπώς, η Επιτροπή πιστεύει ότι το θέμα αυτό δεν εμπίπτει στην εμβέλεια του παρόντος ελέγχου, ο οποίος έχει ως αντικείμενο τις επιδόσεις του INEA.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Σύσταση 1 – Αύξηση των δυνατοτήτων για συνεργίες

α) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι προτάσεις που αφορούν το CEF 2 και το «Ορίζων Ευρώπη» δίνουν ήδη ιδιαίτερη σημασία στην εξασφάλιση συνεργιών.

β) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση στον βαθμό που η εν λόγω αξιολόγηση διενεργείται στο πλαίσιο της εν εξελίξει ανάλυσης κόστους-οφέλους.

Η Επιτροπή δεν μπορεί να προδικάσει τα αποτελέσματα της εν λόγω ανάλυσης, στην οποία θα εξεταστούν διάφορα σενάρια. Επισημαίνει, ωστόσο, ότι στην ανάλυση θα πρέπει να ληφθούν υπόψη άλλα στοιχεία — όπως η διατήρηση του διαχειρίσιμου μεγέθους των οργανισμών, ο όσο το δυνατόν μεγαλύτερος περιορισμός του αριθμού των εποπτευουσών ΓΔ και η συνέπεια όσον αφορά τη στόχευση δικαιούχων.

84. Όσον αφορά την ευέλικτη ανακατανομή του προσωπικού, η Επιτροπή εξετάζει προς το παρόν τις δυνατότητες θέσπισης πρόσθετων μηχανισμών ευελιξίας για την κατανομή προσωπικού μεταξύ προγραμμάτων σε έναν εκτελεστικό οργανισμό προκειμένου να αυξηθεί η αποδοτική διαχείρισή τους. Ωστόσο, η ευελιξία αυτή θα πρέπει να οριοθετηθεί με σαφήνεια προκειμένου να διασφαλιστεί η τήρηση της αρχής της ειδικότητας, η οποία ορίζεται στον δημοσιονομικό κανονισμό.

Σύσταση 2 – Ενίσχυση του πλαισίου για τη διαχείριση των κατ' ανάθεση προγραμμάτων του INEA

α) Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση.

Θα αξιολογήσει τις δυνατότητες θέσπισης πρόσθετων μηχανισμών ευελιξίας για την κατανομή προσωπικού μεταξύ προγραμμάτων σε έναν εκτελεστικό οργανισμό προκειμένου να αυξηθεί η αποδοτική διαχείρισή του. Ωστόσο, η Επιτροπή δεσμεύεται να τηρεί τις δημοσιονομικές αρχές που ορίζονται στον δημοσιονομικό κανονισμό, και ιδίως την αρχή της ειδικότητας. Επομένως, οιαδήποτε ευελιξία θα πρέπει οριοθετείται με σαφήνεια προκειμένου να διασφαλιστεί η τήρηση της αρχής της ειδικότητας. Επιπλέον, το συγκεκριμένο ζήτημα θα πρέπει να αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο της αναθεώρησης του πλαισίου που ισχύει για τους εκτελεστικούς οργανισμούς, καθώς η Επιτροπή θεωρεί ότι ένας τέτοιος μηχανισμός ευελιξίας θα πρέπει να είναι κοινός σε όλους τους εκτελεστικούς οργανισμούς.

β) Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

Η Επιτροπή και ο οργανισμός έχουν διαφορετικούς ρόλους: ο INEA αναλαμβάνει την υλοποίηση για λογαριασμό της Επιτροπής και τροφοδοτεί την Επιτροπή με εκθέσεις σχετικά με τις επιδόσεις του προγράμματος. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ των επιδόσεων του INEA ως οργανισμού και του πλαισίου επιδόσεων των ίδιων των προγραμμάτων.

Σύσταση 3 – Διασφάλιση καλύτερα εναρμονισμένων και διαφανών διαδικασιών επιλογής έργων

α) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

β) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

γ) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

86. Ο κίνδυνος που συνδέεται με την πλήρη υλοποίηση ενός προγράμματος είναι εγγενής σε όλα τα προγράμματα (ενωσιακής) χρηματοδότησης, ιδίως όταν συνδέονται με υποδομές. Τα έργα υποδομών

συνήθως συνεπάγονται μακρές περιόδους ανάπτυξης και υλοποίησης. Ο κίνδυνος έχει εντοπιστεί, και ο INEA θα εξακολουθήσει να καταβάλλει προσπάθειες για τον μετριασμό και τη μείωσή του. Επιπλέον, η Επιτροπή πιστεύει ότι οι αλυσιδωτές επιπτώσεις των καθυστερήσεων μπορούν να αποφευχθούν αν υπάρξει ορθή διαχείριση της μετάβασης μεταξύ των δύο περιόδων προγραμματισμού. Η Επιτροπή θα καταβάλλει προσπάθειες για να διασφαλίσει την ομαλή μετάβαση.

Σύσταση 4 – Δημιουργία καλύτερων προϋποθέσεων για την έγκαιρη υλοποίηση του CEF

α) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

β) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

γ) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

89. Έχουν ξεκινήσει ήδη οι εργασίες για την καλύτερη παρακολούθηση των αποτελεσμάτων των έργων από πλευράς πολιτικής.

Σύσταση 5 – Επανασχεδιασμός του πλαισίου επιδόσεων για την καλύτερη παρακολούθηση των αποτελεσμάτων των έργων

α) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Η Επιτροπή τονίζει ότι τον Μάρτιο του 2019 συστήθηκε εκ νέου μια ομάδα εργασίας η οποία περιλαμβάνει μέλη από όλες τις εποπτεύουσες ΓΔ και τον INEA, ώστε να καλυφθούν και οι τρεις τομείς του CEF. Στόχος της Επιτροπής είναι να ολοκληρωθεί η διαδικασία αυτή πριν από την έναρξη της επόμενης περιόδου προγραμματισμού (δηλαδή για το CEF 2).

β) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

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, το οποίο ειδικεύεται στους τομείς δαπανών που αφορούν τις επενδύσεις υπέρ της συνοχής, της ανάπτυξης και της κοινωνικής ένταξης, και του οποίου προεδρεύει η Iliana Ivanova, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Oskar Herics, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τους Thomas Obermayr, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του, Laura Gores, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, Pietro Puricella, ανώτερο διοικητικό στέλεχος, Jolita Korzuniene, υπεύθυνη έργου και Susanna Rafalzik, Dieter Böckem, Thierry Lavigne, Nils Odins και Christian Verzé, ελεγκτές. Ο Thomas Everett και η Cathryn Lindsay παρείχαν γλωσσική υποστήριξη.



Από αριστερά: Thomas Everett, Susanna Rafalzik, Dieter Böckem, Jolita Korzuniene, Oskar Herics, Cathryn Lindsay, Nils Odins, Laura Gores, Christian Verzé, Pietro Puricella.

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2019.

Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

Για οποιαδήποτε χρήση ή αναπαραγωγή φωτογραφιών ή άλλου υλικού που δεν αποτελεί πνευματική ιδιοκτησία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρέπει να ζητηθεί άδεια απευθείας από τους δικαιούχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

EL	PDF	ISBN 978-92-847-3677-5	doi:10.2865/73818	QJ-AB-19-014-EL-N
EL	HTML	ISBN 978-92-847-3668-3	doi:10.2865/706411	QJ-AB-19-014-EL-Q

Χρονογραμμή

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	4.7.2018 / 3.9.2018
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλο ελεγχόμενο)	28.6.2019
Έγκριση της οριστικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	25.9.2019
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (και άλλου ελεγχόμενου) σε όλες τις γλώσσες	31.10.2019

Αποστολή του INEA είναι να στηρίζει την Επιτροπή, τους φορείς υλοποίησης έργων και τους ενδιαφερομένους παρέχοντας τεχνογνωσία και διασφαλίζοντας τη διαχείριση των προγραμμάτων στο πλαίσιο έργων υποδομών, έρευνας και καινοτομίας στους τομείς των μεταφορών, της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών, καθώς και να προωθεί συνεργίες μεταξύ των δραστηριοτήτων αυτών.

Ο INEA έχει επιφορτιστεί με την εκτέλεση ποσοστού 93 % του συνολικού προϋπολογισμού του CEF και ποσοστού 7 % του προϋπολογισμού του προγράμματος «Ορίζων 2020», ήτοι συνολικού ποσού 33,6 δισεκατομμυρίων ευρώ, που συνιστά τον υψηλότερο προϋπολογισμό που διαχειρίζεται εκτελεστικός οργανισμός της ΕΕ.

Διαπιστώσαμε ότι ο INEA εκπληρώνει τα καθήκοντα που του έχουν ανατεθεί σύμφωνα με την εντολή του και έχει αποφέρει τα προσδοκώμενα οφέλη, αν και με ορισμένους περιορισμούς που συνδέονται με τις δυσκαμψίες του πλαισίου εντός του οποίου λειτουργεί. Ακόμη, διαπιστώσαμε ανεπάρκειες στις κατά τα λοιπά ορθά οργανωμένες διαδικασίες επιλογής του CEF, κινδύνους κατά την υλοποίηση του προγράμματος και αδυναμίες στην αναφορά στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις.

Διατυπώνουμε συστάσεις προς την Επιτροπή και τον INEA με στόχο τη βελτίωση των δυνατοτήτων συνεργιών, την ενίσχυση του πλαισίου για τη διαχείριση από τον INEA των προγραμμάτων που του έχουν ανατεθεί, την εξασφάλιση μεγαλύτερου βαθμού εναρμόνισης και διαφάνειας των διαδικασιών επιλογής έργων στο πλαίσιο του CEF, τη δημιουργία καλύτερων προϋποθέσεων για την έγκαιρη υλοποίηση του CEF και τον επανασχεδιασμό του πλαισίου επιδόσεων για την καλύτερη παρακολούθηση των αποτελεσμάτων των έργων στο πλαίσιο του CEF.

Ειδική έκθεση του ΕΕΣ υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων

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

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors