ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 29.4.2020
COM(2020) 184 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Αξιολόγηση του Εκτελεστικού Οργανισμού για τους Καταναλωτές, την Υγεία, τη Γεωργία και τα Τρόφιμα, του Εκτελεστικού Οργανισμού για τις Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις, του Εκτελεστικού Οργανισμού Καινοτομίας και Δικτύων, του Εκτελεστικού Οργανισμού Εκπαίδευσης, Οπτικοακουστικών Θεμάτων και Πολιτισμού, του Εκτελεστικού Οργανισμού Έρευνας και του Εκτελεστικού Οργανισμού του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας

{SWD(2020) 73 final} - {SWD(2020) 74 final} - {SWD(2020) 75 final} - {SWD(2020) 76 final} - {SWD(2020) 77 final} - {SWD(2020) 78 final}

Εισαγωγή

Η ΕΕ, για την επίτευξη των στόχων της, υποστηρίζει ένα ευρύ πεδίο τομέων πολιτικής μέσω μιας σειράς προγραμμάτων χρηματοδότησης. Τα προγράμματα παρέχουν επιχορηγήσεις και άλλες μορφές χρηματοδότησης για κράτη μέλη, επιχειρήσεις, ερευνητές, μη κυβερνητικές οργανώσεις και άλλους φορείς. Σύμφωνα με το άρθρο 317 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ, η Επιτροπή είναι αρμόδια για την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Βάσει του άρθρου 62 του δημοσιονομικού κανονισμού, η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό είτε άμεσα, είτε υπό καθεστώς επιμερισμένης διαχείρισης με τα κράτη μέλη, είτε έμμεσα, μέσω της ανάθεσης καθηκόντων εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε τρίτους (π.χ. τρίτες χώρες, οργανισμούς των κρατών μελών, διεθνείς οργανισμούς, οργανισμούς σύμπραξης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα).

Όσον αφορά τα προγράμματα που τελούν υπό άμεση διαχείριση, η Επιτροπή αποφάσισε το 2003 ότι θα ήταν σκόπιμο να αναθέσει τη διαχείριση ορισμένων καθηκόντων για την υλοποίηση ορισμένων προγραμμάτων σε εκτελεστικούς οργανισμούς, κάτι που θα της επέτρεπε παράλληλα να εστιάσει στα βασικά της καθήκοντα. Οι οργανισμοί δημιουργήθηκαν[1] ως εξειδικευμένες οντότητες για την εκτέλεση ορισμένων ειδικών καθηκόντων καθ' όλη την πορεία ενός συγκεκριμένου έργου, την εκτέλεση του προϋπολογισμού και την παροχή σχετικών πληροφοριών στους φορείς χάραξης πολιτικής. Οι εκτελεστικοί οργανισμοί είναι αυτόνομες οντότητες υπό την εποπτεία της Επιτροπής.

Για την επίτευξη των στόχων τους, οι οργανισμοί εκτελούν διαδικασίες επιχορηγήσεων και δημόσιων προμηθειών, διαχειρίζονται συμβάσεις και εφαρμόζουν τις απαραίτητες διαδικασίες του προϋπολογισμού. Επίσης, οι οργανισμοί παρέχουν στήριξη στην υλοποίηση προγραμμάτων, όπως συλλογή, επεξεργασία και διάθεση πληροφοριών σχετικά με την υλοποίηση των προγραμμάτων. Παρακολουθούν την πρόοδο και τον αντίκτυπο των έργων. Ενημερώνουν τους υποψήφιους αιτούντες για ευκαιρίες χρηματοδότησης και υποστηρίζουν τους αιτούντες και τους δικαιούχους κατά την εφαρμογή των διαδικασιών. Ενημερώνουν την Επιτροπή σχετικά με την υλοποίηση του προγράμματος, τα αποτελέσματα και τις επιπτώσεις των έργων. Η εξωτερική ανάθεση καθηκόντων διαχείρισης πρέπει, ωστόσο, να τηρεί τα όρια που απορρέουν από το θεσμικό σύστημα όπως ορίζεται στη Συνθήκη. Αυτό συνεπάγεται ότι δεν μπορεί να αποτελούν αντικείμενο εξωτερικής ανάθεσης οι αποστολές που έχουν ανατεθεί στα όργανα δυνάμει της Συνθήκης, οι οποίες προϋποθέτουν την εφαρμογή περιθωρίων εκτίμησης κατά την υλοποίηση επιλογών πολιτικής. Επιπροσθέτως, η εξωτερική ανάθεση θα πρέπει να τελεί υπό την προϋπόθεση της προηγούμενης ανάλυσης κόστους-οφέλους.

Επί του παρόντος, έξι εκτελεστικοί οργανισμοί διαχειρίζονται χρηματοδοτικά προγράμματα για την έρευνα και καινοτομία, την εκπαίδευση, τη συμμετοχή στα κοινά, τον πολιτισμό, το περιβάλλον, τη δράση για το κλίμα, τις μεταφορές, την ενέργεια, τις τηλεπικοινωνίες, τη γεωργία, τα τρόφιμα, την υγεία, τους καταναλωτές, την ανταγωνιστικότητα και τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις.

Εκτελεστικός οργανισμός	**Αριθμός μελών προσωπικού (πηγή: ετήσιοι προϋπολογισμοί)**						
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Εκτελεστικός Οργανισμός για τους Καταναλωτές, την Υγεία, τη Γεωργία και τα Τρόφιμα (CHAFEA)	50	51	60	65	71	76	79
Εκτελεστικός Οργανισμός για τις	308	394	437	447	462	489	506

[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).

Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις (EASME)							
Εκτελεστικός Οργανισμός Καινοτομίας και Δικτύων (INEA)	162	197	247	267	293	302	313
Εκτελεστικός Οργανισμός Εκπαίδευσης, Οπτικοακουστικών Θεμάτων και Πολιτισμού (EACEA)	436	441	442	442	442	438	438
Εκτελεστικός Οργανισμός Έρευνας (REA)	580	630	649	670	730	745	785
Εκτελεστικός Οργανισμός του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας (ERCEA)	389	413	447	468	484	508	529
ΣΥΝΟΛΟ	**1 925**	**2 126**	**2 282**	**2 359**	**2 463**	**2558**	**2650**

Η Επιτροπή, προτού προβεί σε εξωτερική ανάθεση καθηκόντων προς αυτούς τους εκτελεστικούς οργανισμούς, διεξήγαγε ανάλυση κόστους-οφέλους (εκ των προτέρων). Στην ανάλυση εξετάστηκαν αρκετές πτυχές: 1) το κόστος συντονισμού και ελέγχων, 2) ο αντίκτυπος επί των ανθρωπίνων πόρων, 3) η αποδοτικότητα και η ευελιξία κατά την εκτέλεση των καθηκόντων που έχουν ανατεθεί σε εξωτερικούς φορείς, 4) η απλούστευση των χρησιμοποιουμένων διαδικασιών, 5) η εγγύτητα ως προς τους τελικούς δικαιούχους της δράσης που ανατίθεται σε εξωτερικούς φορείς, 6) η προβολή της ΕΕ ως υπεύθυνου φορέα του συγκεκριμένου ενωσιακού προγράμματος, και 7) η ανάγκη διατήρησης του καταλλήλου επιπέδου τεχνογνωσίας στο εσωτερικό της Επιτροπής[2].

Σύμφωνα με την ανάλυση κόστους-οφέλους του 2013, εκτιμήθηκε ότι η ανάθεση ορισμένων καθηκόντων διαχείρισης προγραμμάτων στους οργανισμούς ήταν πιο αποτελεσματική ως προς το κόστος από ό,τι η διατήρηση των δραστηριοτήτων εντός των υπηρεσιών της Επιτροπής. Προβλεπόταν ότι η εναρμόνιση των πιο συνεκτικών χαρτοφυλακίων προγραμμάτων με τις βασικές αρμοδιότητες των οργανισμών και το κύρος τους θα αποφέρει ποιοτικά οφέλη. Επιπλέον, η ανάλυση προέβλεπε ότι η συγκέντρωση της διαχείρισης διαφορετικών προγραμμάτων της ΕΕ θα επιφέρει συνέργειες, απλούστευση και οικονομίες κλίμακας.

Για την αξιολόγηση των επιδόσεων των οργανισμών, ορίστηκαν δείκτες επιδόσεων που βρίσκονται υπό συνεχή παρακολούθηση. Τρία έτη μετά τη δημιουργία κάθε οργανισμού[3] και εν συνεχεία ανά τριετία, η Επιτροπή πρέπει να αξιολογεί την εύρυθμη λειτουργία του. Αξιολογεί κατά πόσον έχουν επιτευχθεί τα αποτελέσματα που αναμένονταν από την εκ των προτέρων ανάλυση κόστους-οφέλους. Σε αυτή τη βάση, μπορεί να εντοπίζει πιθανούς τομείς που επιδέχονται βελτίωση και, ενδεχομένως, να αναθεωρεί το εύρος των καθηκόντων που αναθέτει.

Η Επιτροπή αξιολόγησε μεμονωμένα τις επιδόσεις των έξι εκτελεστικών οργανισμών[4] την περίοδο 2018/2019. Όλες οι αξιολογήσεις υποστηρίχτηκαν από εξωτερικές μελέτες[5] σύμφωνα με την ίδια

[2] Ανάλυση κόστους-οφέλους για την ανάθεση ορισμένων καθηκόντων σχετικών με την εφαρμογή προγραμμάτων της Ένωσης για τα έτη 2014-2020 στους εκτελεστικούς οργανισμούς — Τελική έκθεση για την Επιτροπή, της 19ης Αυγούστου 2013.

[3] Άρθρο 25 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 58/2003 του Συμβουλίου.

[4] Αξιολόγηση του Εκτελεστικού Οργανισμού για τους Καταναλωτές, την Υγεία, τη Γεωργία και τα Τρόφιμα (CHAFEA), SWD(2020) 75·
Αξιολόγηση του Εκτελεστικού Οργανισμού για τις Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις (EASME), SWD(2020) 76·
Αξιολόγηση του Εκτελεστικού Οργανισμού Καινοτομίας και Δικτύων (INEA), SWD(2020) 73·
Αξιολόγηση του Εκτελεστικού Οργανισμού Εκπαίδευσης, Οπτικοακουστικών Θεμάτων και Πολιτισμού (EACEA), SWD(2020) 78·
Αξιολόγηση του Εκτελεστικού Οργανισμού Έρευνας (REA), SWD(2020) 77·

μεθοδολογία και κατ' εφαρμογή των αρχών της Επιτροπής για τη βελτίωση της νομοθεσίας[6]. Στις αξιολογήσεις εξετάστηκε κατά πόσον οι οργανισμοί είχαν εκπληρώσει τα καθήκοντά τους με αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο, αν υπήρχαν επικαλύψεις, κενά ή ανακολουθίες στη διαχείριση του χαρτοφυλακίου του προγράμματος από τους οργανισμούς και κατά πόσον υπήρχε σαφής διάκριση των καθηκόντων μεταξύ κάθε οργανισμού και της εποπτεύουσας ΓΔ ή άλλων εκτελεστικών οργανισμών[7]. Οι αξιολογήσεις περιλαμβάνουν μια αναδρομική ανάλυση κόστους-οφέλους που συγκρίνει τις πραγματικές επιδόσεις κατά την τριετή περίοδο αξιολόγησης με τις αναμενόμενες επιδόσεις στην εκ των προτέρων ανάλυση κόστους-οφέλους.

Οι επιμέρους αξιολογήσεις καλύπτουν τα έτη 2014 έως 2016 όσον αφορά τους οργανισμούς CHAFEA, INEA και EASME, τα έτη 2015 έως 2017 όσον αφορά τον EACEA και την περίοδο από τα μέσα του 2015 έως τα μέσα του 2018 όσον αφορά τους ERCEA και REA. Η περίοδος αξιολόγησης διαφέρει επειδή οι οργανισμοί δημιουργήθηκαν σε διαφορετικές χρονικές στιγμές.

Αποτελέσματα

Γενικά, από τα αποτελέσματα προέκυψε ότι οι έξι εκτελεστικοί οργανισμοί ήταν αποτελεσματικοί και αποδοτικοί κατά την υπό εξέταση περίοδο. Εκπλήρωσαν τους σκοπούς τους και την πλειονότητα των στόχων σε σχέση με τους βασικούς δείκτες επιδόσεών τους. Κατάφεραν να αντιμετωπίσουν ένα περιβάλλον με προκλήσεις, μεταξύ άλλων νέες εντολές, αλλαγές χαρτοφυλακίου, αλλαγές οργανωτικής δομής και αλλαγές στη διακυβέρνησή τους, καθώς και αιχμές πολύ υψηλού φόρτου εργασίας σε συνδυασμό με περιορισμούς στους ανθρώπινους πόρους. Πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη τα οποία αξιολόγησαν γενικά πολύ θετικά τη σχέση μεταξύ των εκτελεστικών οργανισμών και των υπηρεσιών της Επιτροπής, γεγονός που επιτρέπει στην Επιτροπή να επικεντρώνεται στα βασικά καθήκοντά της και να ενημερώνεται σχετικά με την υλοποίηση και τα αποτελέσματα των προγραμμάτων. Οι δικαιούχοι και οι εμπειρογνώμονες που συνεργάζονται με τους οργανισμούς αξιολόγησαν πολύ θετικά τους οργανισμούς, και το προσωπικό στους οργανισμούς εκφράστηκε γενικά θετικά σχετικά τους οργανισμούς ως εργοδότες.

Αξιολόγηση του Εκτελεστικού Οργανισμού του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας (ERCEA), SWD(2020) 74.

[5] Μελέτη που υποστηρίζει την αξιολόγηση του Εκτελεστικού Οργανισμού για τους Καταναλωτές, την Υγεία, τη Γεωργία και τα Τρόφιμα (CHAFEA) για τα έτη 2014-2016, Ινστιτούτο Δημόσιας Πολιτικής και Διοίκησης (PPMI), Κέντρο Υπηρεσιών Στρατηγικής και Αξιολόγησης (CSES) και Πανεπιστήμιο του Μάαστριχτ·
Αξιολόγηση του Εκτελεστικού Οργανισμού για τις Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις (EASME) για τα έτη 2014-2016, Valdani Vicari & Associati και Deloitte·
Μελέτη που υποστηρίζει την αξιολόγηση του Εκτελεστικού Οργανισμού Καινοτομίας και Δικτύων (INEA) για τα έτη 2014-2016, Κέντρο Υπηρεσιών Στρατηγικής και Αξιολόγησης (CSES), Ινστιτούτο Δημόσιας Πολιτικής και Διοίκησης (PPMI) και Κέντρο Βιομηχανικών Σπουδών (CSIL)·
Μελέτη που υποστηρίζει την αξιολόγηση του Εκτελεστικού Οργανισμού Εκπαίδευσης, Οπτικοακουστικών Θεμάτων και Πολιτισμού (EACEA) για τα έτη 2015-2017, Ινστιτούτο Δημόσιας Πολιτικής και Διοίκησης (PPMI)·
Μελέτη που υποστηρίζει την αξιολόγηση του Εκτελεστικού Οργανισμού Έρευνας (REA) για τα έτη 2015-2018, Ινστιτούτο Δημόσιας Πολιτικής και Διοίκησης (PPMI), Κέντρο Υπηρεσιών Στρατηγικής και Αξιολόγησης (CSES) και IDEA Consult·
Μελέτη που υποστηρίζει την αξιολόγηση του Εκτελεστικού Οργανισμού του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας (ERCEA) για τα έτη 2015-2018, Κέντρο Υπηρεσιών Στρατηγικής και Αξιολόγησης (CSES) και Ινστιτούτο Δημόσιας Πολιτικής και Διοίκησης (PPMI).

[6] Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής που περιλαμβάνει τις κατευθυντήριες γραμμές: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_el
Εργαλειοθήκη: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_el

[7] Οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για τη βελτίωση της νομοθεσίας εφαρμόστηκαν αναλογικά. Δεν υπήρχε ανάγκη αξιολόγησης των κριτηρίων «προστιθέμενης αξίας της ΕΕ» και «συνάφειας», δεδομένου ότι οι οργανισμοί εκτελούν τα καθήκοντα που είχαν ανατεθεί από τον νομοθέτη της ΕΕ στην Επιτροπή.

Εκτός από τη θετική γενική εικόνα, από τις επιμέρους αξιολογήσεις διαπιστώθηκαν διάφορες προκλήσεις και συναφείς ελλείψεις. Μεταξύ αυτών των προκλήσεων συγκαταλέγονται τα εξής: 1) η επίτευξη των στόχων τους, 2) το γεγονός ότι ορισμένοι οργανισμοί διαχειρίζονται μέρη του ίδιου προγράμματος, 3) η ετερογένεια των χαρτοφυλακίων των προγραμμάτων, 4) η σχέση με τις εποπτεύουσες ΓΔ, 5) η σχέση με τους δικαιούχους, 6) η σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας, 7) η διαχείριση των ανθρώπινων πόρων, και 8) η αλλαγή εντολής. Οι παραπάνω οκτώ προκλήσεις εξετάζονται λεπτομερώς στα επόμενα κεφάλαια. Η Επιτροπή θα λάβει υπόψη τα διδάγματα που αποκομίστηκαν κατά την προετοιμασία της ανάθεσης καθηκόντων σε εκτελεστικούς οργανισμούς για προγράμματα που εμπίπτουν στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027.

1. Θετικά αποτελέσματα για (σχεδόν όλους) τους βασικούς δείκτες επιδόσεων

Συνολικά, οι έξι εκτελεστικοί οργανισμοί διαχειρίστηκαν αποτελεσματικά τα προγράμματα που τους ανατέθηκαν και πέτυχαν πολύ καλά αποτελέσματα στους περισσότερους βασικούς δείκτες επιδόσεων[8]. Οι δείκτες των εκτελεστικών οργανισμών αφορούν τη δημοσιονομική διαχείριση, ιδίως την έγκαιρη αξιολόγηση και την οριστικοποίηση της επιχορήγησης – χρόνος μέχρι την ενημέρωση, χρόνος μέχρι τη σύναψη σύμβασης, χρόνος μέχρι την επιχορήγηση και έγκαιρη εκτέλεση πληρωμών. Ορισμένοι οργανισμοί εκπλήρωσαν με συνέπεια όλους ή τους περισσότερους στόχους έγκαιρης αξιολόγησης, σύναψης συμβάσεων επιχορήγησης και εκτέλεσης των πληρωμών —οι οργανισμοί REA, ERCEA, EACEA, CHAFEA— ή τους υπερέβησαν, όπως ο INEA όσον αφορά τον χρόνο μέχρι την πληρωμή. Ελάχιστοι δεν ανταποκρίθηκαν στους στόχους τους – ο EASME στην έναρξη της περιόδου προγραμματισμού και ο INEA όσον αφορά τον χρόνο μέχρι την πληρωμή ενός προγράμματος από την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού για ένα έτος (2015). Διάφοροι οργανισμοί πέτυχαν επίσης σε ετήσια βάση την πλήρη εκτέλεση του επιχειρησιακού προϋπολογισμού τους – REA, ERCEA. Ο αποδοτικός αυτός χειρισμός της δημοσιονομικής διαχείρισης ενδεχομένως αφήνει περιθώρια για πιο φιλόδοξους στόχους όσον αφορά ορισμένους δείκτες.

Όσον αφορά τη νομιμότητα και την κανονικότητα των πράξεων, τα ποσοστά σφάλματος των προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020 θεωρούνται καλύτερα από τα αντίστοιχα ποσοστά της προηγούμενης γενιάς προγραμμάτων (2007-2013). Ωστόσο, οι οργανισμοί ακόμα διαχειρίζονται έργα από τα προγράμματα της περιόδου 2007-2013, οπότε, κατά την περίοδο αξιολόγησης, τρεις οργανισμοί —REA, EASME και EACEA— εξακολουθούσαν να εμφανίζουν επιφυλάξεις στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων τους για ποσοστά σφάλματος πάνω από το όριο σημαντικότητας του 2 % για προγράμματα της περιόδου 2007-2013. Αυτό αποτελεί πρόβλημα του παρελθόντος το οποίο σταδιακά θα εκλείψει όταν ολοκληρωθούν όλα τα έργα των προγραμμάτων αυτών[9]. Μόνο ένα πρόγραμμα της τρέχουσας περιόδου προγραμματισμού —το πρόγραμμα για μικρομεσαίες επιχειρήσεις, COSME— είχε προσωρινά υψηλό ποσοστό σφάλματος, για το οποίο απαιτήθηκε η διατύπωση επιφύλαξης για το 2018 από τον οργανισμό (EASME). Ο οργανισμός έλαβε διορθωτικά μέτρα που βελτίωσαν την κατάσταση και το 2019 ήρθη η επιφύλαξη.

Από τις αξιολογήσεις προσδιορίστηκαν βελτιώσεις στα εργαλεία τεχνολογίας των πληροφοριών και σε διαδικασίες ως βασικοί παράγοντες που συνέβαλαν στη βελτίωση των βασικών δεικτών επιδόσεων

[8] Παράλληλα με τις αξιολογήσεις, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο υπέβαλε σε έλεγχο τις επιδόσεις του INEA όσον αφορά την υλοποίηση του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη» [Ειδική έκθεση αριθ. 19/2019 της 7ης Νοεμβρίου 2019 — INEA: απέφερε οφέλη, αλλά μένουν να αντιμετωπιστούν οι αδυναμίες του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη» (CEF)]. Όσον αφορά τους βασικούς του δείκτες επιδόσεων (ΒΔΕ) του INEA, το Ελεγκτικό Συνέδριο αναγνώρισε ότι ο οργανισμός πέτυχε τους στόχους, αλλά συνέστησε, ως μελλοντικοί ΒΔΕ να καθοριστούν στόχοι και δείκτες προσανατολισμένοι σε μεγαλύτερο βαθμό στα αποτελέσματα. Στην απάντησή της στην έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η Επιτροπή υποστήριξε ότι οι ΒΔΕ του INEA είναι πρόσφοροι για τη μέτρηση των επιδόσεών του σύμφωνα με την εντολή που έλαβε από την Επιτροπή και πρέπει να διακρίνονται από τους ΒΔΕ που μετρούν τα αποτελέσματα των προγραμμάτων καθ' εαυτά.

[9] Λόγω του μικρού οικονομικού αντικτύπου επί του συνολικού δημοσιονομικού χαρτοφυλακίου των οργανισμών, οι τρεις εκτελεστικοί οργανισμοί ήραν τις επιφυλάξεις αυτές στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων τους για το 2019.

των οργανισμών. Με την εισαγωγή νέων εργαλείων τεχνολογίας των πληροφοριών, ο CHAFEA βελτίωσε την επιχειρησιακή αποδοτικότητα και την εκπλήρωση των καθηκόντων με βάση τα συστήματα διαχείρισης έργων που διαθέτει. Οι διοικητικές απλουστεύσεις που εφάρμοσαν ο ERCEA και ο REA —στροφή στην ηλεκτρονική υποβολή εκθέσεων και σε μερικώς αυτοματοποιημένες ροές εργασιών— είχαν ως αποτέλεσμα την αύξηση της αποδοτικότητας. Ο EACEA απλούστευσε και εκσυγχρόνισε περαιτέρω τις εσωτερικές ρυθμίσεις και τις ρυθμίσεις διαχείρισης προγραμμάτων του. Στον INEA βελτιώθηκαν και απλουστεύτηκαν οι διαδικασίες πληρωμών[10].

Από τις αξιολογήσεις προκύπτει ότι οι οργανισμοί έχουν θέσει σε εφαρμογή κατάλληλες διεργασίες και διαδικασίες και διαθέτουν συστήματα εσωτερικού ελέγχου που συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητά τους. Οι οργανισμοί έχουν αναπτύξει ισχυρά πρότυπα εσωτερικού ελέγχου (εξαιρουμένου του EACEA, ο οποίος χαρακτήρισε το σύστημα εσωτερικού ελέγχου του ως εν μέρει λειτουργικό το 2017 και το 2018), συμπεριλαμβανομένης της διαχείρισης οικονομικών και ανθρώπινων πόρων. Οι οργανισμοί έχουν εφαρμόσει μεγάλο αριθμό ελεγκτικών μηχανισμών και μηχανισμών υποβολής εκθέσεων που επιτρέπουν τη στενή παρακολούθηση της προόδου σε σχέση με τους στόχους και την έγκαιρη και αποτελεσματική πρόληψη και τον μετριασμό των κινδύνων που σχετίζονται με τις ενέργειές τους.

Στην αξιολόγηση του EACEA επισημάνθηκαν οι σοβαρές ελλείψεις που εντοπίστηκαν σε δύο ελέγχους της υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου σχετικά με τη διαχείριση των επιχορηγήσεων — από την πρόσκληση υποβολής προτάσεων έως την υπογραφή των συμβάσεων και από την παρακολούθηση των έργων έως την πληρωμή. Οι ελλείψεις αφορούσαν μεταξύ άλλων τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των διαδικασιών επιλογής του οργανισμού για τα προγράμματα Erasmus+ και Δημιουργική Ευρώπη. Από τις συστάσεις του ελέγχου διαπιστώθηκε η ανάγκη ανάληψης δράσης σχετικά με το περιβάλλον μέτρων ελέγχου των επιχορηγήσεων, τη διαδικασία αξιολόγησης, τις επιτροπές αξιολόγησης και τον ρόλο των εμπειρογνωμόνων, καθώς και το στάδιο ανάθεσης των συμβάσεων. Για την αντιμετώπιση των ανωτέρω ζητημάτων, ο οργανισμός εκπόνησε και υλοποίησε ένα σχέδιο δράσης για κάθε έλεγχο και άλλαξε τις διαδικασίες του για την αξιολόγηση των προτάσεων. Μία από τις κύριες δράσεις που ανέλαβε η νέα διοίκηση του οργανισμού ήταν μια ευρεία οργανωτική αλλαγή για τη βελτίωση και την καλύτερη διάρθρωση του πλαισίου εσωτερικού ελέγχου του οργανισμού. Η κατάσταση έχει πλέον βελτιωθεί — η υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου έχει πια κλείσει τις σχετικές συστάσεις αναφορικά με τον πρώτο έλεγχο (από την πρόσκληση υποβολής προτάσεων έως την υπογραφή των συμβάσεων). Κατά συνέπεια, η επιφύλαξη που διατύπωσε ο οργανισμός εξαιτίας των εν λόγω αδυναμιών εσωτερικού ελέγχου ήρθη στην ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων για το 2019. Όσον αφορά τον δεύτερο έλεγχο (από την παρακολούθηση των έργων έως την πληρωμή), η υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου αναμένεται να κλείσει όλες τις εκκρεμείς συστάσεις έως τα μέσα του 2020. Η Επιτροπή και ιδίως οι εποπτεύουσες ΓΔ του EACEA παρακολουθούσαν στενά τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόστηκαν οι δράσεις για την ενίσχυση των εσωτερικών ελέγχων, μέσω σαφών και ενισχυμένων μηχανισμών εποπτείας.

2. Διαχείριση ενός προγράμματος της ΕΕ από διάφορους οργανισμούς — πώς διασφαλίζεται συνολικά η συνεπής εφαρμογή

Μετά το 2014, η υλοποίηση του ερευνητικού προγράμματος «Ορίζων 2020» πραγματοποιήθηκε από διάφορους εκτελεστικούς οργανισμούς. Το «Ορίζων 2020» είναι το μεγαλύτερο πρόγραμμα που ανατέθηκε σε εκτελεστικούς οργανισμούς όσον αφορά τη χρηματοδοτική ενίσχυση. Το 2013, η Επιτροπή αποφάσισε να αναθέσει διάφορα σκέλη του «Ορίζων 2020» σε τέσσερις διαφορετικούς οργανισμούς — τους REA, ERCEA, INEA και EASME. Για τη διασφάλιση της συνεπούς υλοποίησης του «Ορίζων 2020», το 2014 δημιουργήθηκε το κοινό κέντρο υποστήριξης (πλέον ονομάζεται κοινό κέντρο υλοποίησης) και λειτουργεί στις εγκαταστάσεις μιας υπηρεσίας της Επιτροπής (ΓΔ Έρευνας και Καινοτομίας). Στόχος του είναι να παρέχει στις ΓΔ της Επιτροπής, στους εκτελεστικούς οργανισμούς και σε κοινές επιχειρήσεις που ασχολούνται με το πρόγραμμα κοινή στήριξη για

[10] Η ειδική έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με τις επιδόσεις του INEA επιβεβαίωσε τα θετικά διαχειριστικά αποτελέσματα του INEA, χάρη στη χρήση τυποποιημένων διαδικασιών.

επιχειρησιακές διαδικασίες που σχετίζονται με διαχείριση επιχορηγήσεων, τεχνολογία των πληροφοριών, ελέγχους, διαχείριση δεδομένων, και νομικές υπηρεσίες.

Παρόλο που οι τέσσερις οικείοι εκτελεστικοί οργανισμοί αναγνώρισαν γενικά την ανάγκη υιοθέτησης μιας πιο τυποποιημένης προσέγγισης στον τομέα της έρευνας, τούτο αποτέλεσε πρόκληση για τον ERCEA λόγω των ιδιαιτεροτήτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας. Ο οργανισμός επέδειξε ευελιξία ως προς τον τρόπο με τον οποίο ορισμένες από τις πιο διαφοροποιημένες πτυχές του έργου θα μπορούσαν να ενσωματωθούν σε μια κοινή προσέγγιση. Σε αυτές συμπεριλαμβάνονται: επιχορηγήσεις μεμονωμένων δικαιούχων αντί μόνο ιδρυμάτων· διαφορές στην επιλογή και τη διαχείριση των εμπειρογνωμόνων· η απαίτηση εξυπηρέτησης του Επιστημονικού Συμβουλίου και οι διαφορές που προκύπτουν όσον αφορά την υποβολή αναφορών και την παρακολούθηση του έργου. Παρόλο που προέκυψαν περιορισμοί ως προς την ταχύτητα με την οποία το κοινό κέντρο υποστήριξης ήταν σε θέση να σχεδιάσει νέα εργαλεία τεχνολογίας των πληροφοριών για να υποστηρίξει την εισαγωγή νέων μέσων, εκτιμήθηκε ότι ανταποκρίνεται στην κάλυψη συγκεκριμένων αναγκών.

Επίσης, ανατέθηκε στον REA η παροχή υπηρεσιών διοικητικής και υλικοτεχνικής υποστήριξης προς όλες τις οντότητες που συμμετείχαν στη διαχείριση του προγράμματος «Ορίζων 2020». Από την αξιολόγηση διαπιστώθηκε ότι η επέκταση των αρμοδιοτήτων του REA ώστε να περιλαμβάνουν την παροχή κοινών υπηρεσιών παροχής διοικητικής και υλικοτεχνικής υποστήριξης για τον τομέα της έρευνας και της καινοτομίας ενίσχυσε τη συνοχή, ιδίως μέσω της θέσπισης μιας κοινής προσέγγισης στο πλαίσιο του προγράμματος «Ορίζων 2020». Στον REA ανατέθηκε επίσης η παροχή υπηρεσιών επικύρωσης των συμμετεχόντων, όχι μόνο για το πρόγραμμα «Ορίζων 2020» αλλά και για ένα ευρύ φάσμα άλλων προγραμμάτων: Erasmus+, Δημιουργική Ευρώπη, Ευρώπη για τους πολίτες, Εθελοντές Ανθρωπιστικής Βοήθειας της ΕΕ, Ανταγωνιστικότητα Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων (COSME), προγράμματα για την υγεία και τους καταναλωτές, Ταμείο Έρευνας για τον Άνθρακα και τον Χάλυβα, πρόγραμμα πλαίσιο για την ανταγωνιστικότητα και την καινοτομία, Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας, Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, πρόγραμμα «Δικαιώματα, Ισότητα και Ιθαγένεια», πρόγραμμα «Δικαιοσύνη» και το ταμείο για ενέργειες ενημέρωσης και προώθησης υπέρ των γεωργικών προϊόντων στην εσωτερική αγορά και σε τρίτες χώρες.

Από την 1η Ιανουαρίου 2018, στο πλαίσιο του ενιαίου χώρου ηλεκτρονικής ανταλλαγής δεδομένων (SEDIA), η Επιτροπή ανέθεσε συγκεντρωτικά στον REA τη νομική επικύρωση τρίτων και την εκπόνηση αξιολογήσεων της χρηματοδοτικής ικανότητας για όλες τις υπηρεσίες της Επιτροπής και τους εκτελεστικούς οργανισμούς που εκτελούν επιχορηγήσεις και προμήθειες. Ο REA παρείχε υψηλής ποιότητας και αποτελεσματική εξυπηρέτηση στους πελάτες του και σε άλλα ενδιαφερόμενα μέρη για τη διαχείριση και παροχή κεντρικών υπηρεσιών υποστήριξης. Εκπλήρωσε ή υπερέβη τους στόχους που τέθηκαν σε σχέση με τους βασικούς δείκτες επιδόσεών του. Ο οργανισμός αντιμετώπισε επαρκώς τον αυξημένο φόρτο εργασίας μετά την επέκταση της εντολής του στον SEDIA. Συνολικά, αυτές οι εξελίξεις δείχνουν ότι ο REA εξελίσσεται ολοένα και περισσότερο σε κεντρικό πάροχο υπηρεσιών υποστήριξης προς τις υπηρεσίες της Επιτροπής και τους εκτελεστικούς οργανισμούς.

3. Ένας οργανισμός διαχειρίζεται διάφορα προγράμματα της ΕΕ — τρόποι αντιμετώπισης της ετερογένειας

Από τις αξιολογήσεις προέκυψε ότι η συνεργασία με σχετικά υψηλό αριθμό διαφορετικών θεματικών πεδίων και καθηκόντων μπορεί να αποτελεί πρόκληση για την αποτελεσματικότητα των οργανισμών. Για παράδειγμα, το εύρος των δραστηριοτήτων που ανατίθενται στον EACEA (Erasmus+, Δημιουργική Ευρώπη, Ευρώπη για τους πολίτες, Ευρωπαϊκό Σώμα Αλληλεγγύης και Εθελοντές ανθρωπιστικής βοήθειας της ΕΕ) συνεπάγεται ότι ο οργανισμός ήρθε αντιμέτωπος με πολύ διαφορετικές δράσεις ως προς το πεδίο εφαρμογής και την κλίμακά τους. Ο CHAFEA διαχειρίζεται προγράμματα στα πεδία που αφορούν τους καταναλωτές, την υγεία, τη γεωργία και την ασφάλεια των τροφίμων. Τα καθήκοντά του περιλαμβάνουν σύναψη συμβάσεων, διαχείριση επιχορηγήσεων και διοργάνωση πολιτικών εκδηλώσεων. Η ποικιλομορφία προγραμμάτων και καθηκόντων κατέληξε στην οργάνωση των διαφορετικών μονάδων στον CHAFEA με πολύ αποκλίνοντες τρόπους. Το γεγονός

αυτό είχε ως αποτέλεσμα ένα περίπλοκο περιβάλλον εργασίας με περιορισμένες δυνατότητες για συνέργειες.

Ο EASME διαχειρίζεται ένα ευρύ χαρτοφυλάκιο προγραμμάτων που περιλαμβάνει το COSME, το «Ορίζων 2020», το πρόγραμμα για το περιβάλλον και τη δράση για το κλίμα (LIFE) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ). Παρόλο που οι επιδόσεις του οργανισμού αξιολογήθηκαν ως αποτελεσματικές συνολικά, το ετερογενές χαρτοφυλάκιο είχε ως αποτέλεσμα μεγάλο φόρτο εργασίας και την ανάγκη συντονισμού με μεγάλο αριθμό εποπτευουσών ΓΔ. Κατά συνέπεια, η διαχείριση νέων προσκλήσεων υποβολής προτάσεων και των παρεπόμενων δραστηριοτήτων ήταν πιο περίπλοκη.

Στον ΙΝΕΑ, από την αξιολόγηση διαπιστώθηκαν δυσκολίες που συνδέονται με την ετερογένεια του χαρτοφυλακίου: για παράδειγμα, ο καλύτερος σχεδιασμός των προσκλήσεων υποβολής προτάσεων μεταξύ των τριών τομέων —μεταφορές, ενέργεια και τηλεπικοινωνίες— του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη» (ΜΣΕ) κατά την προετοιμασία των προγραμμάτων εργασίας αναφέρθηκε ως πιθανό στοιχείο βελτίωσης της αποτελεσματικότητας.

Τα χαρτοφυλάκια των προγραμμάτων των οργανισμών αξιολογήθηκαν ως συνεκτικά, ακόμα και αν αναμένονταν περισσότερα οφέλη από συνέργειες. Το 2016, στο πλαίσιο του ΜΣΕ, η Επιτροπή και ο ΙΝΕΑ δρομολόγησαν πρόταση υποβολής προτάσεων για έργα συνέργειας στους τομείς της ενέργειας και των μεταφορών. Η κοινή πρόσκληση δεν ήταν απολύτως επιτυχής, καθώς οι όροι επιλεξιμότητας στο πλαίσιο του κανονισμού για τον ΜΣΕ ήταν υπερβολικά περιοριστικοί. Συνέργειες αναμένονταν επίσης μεταξύ του ΜΣΕ και των σκελών μεταφορών και ενέργειας του προγράμματος «Ορίζων 2020», αλλά λόγω διαφορετικών χρονοδιαγραμμάτων (απαιτείται χρόνος ώστε η έρευνα να εξελιχθεί σε έργα υποδομών) οι συνέργειες ήταν λιγότερες από τις αναμενόμενες[11].

Όσον αφορά τον EASME, στην αξιολόγηση αναφέρθηκε ότι υπάρχουν μεγάλες δυνατότητες για συνέργειες μεταξύ των διαφόρων προγραμμάτων που τελούν υπό τη διαχείριση του οργανισμού λόγω της θεματικής τους συνάφειας. Παρά την οργανωτική δομή του οργανισμού με τμήματα αρμόδια για πολλά προγράμματα, που διευκολύνει τη συνεργασία μεταξύ των προγραμμάτων, από την αξιολόγηση διαπιστώθηκε μια τάση απομονωτισμού κατά την εργασία. Η τάση αυτή οφείλεται στους διαφορετικούς στόχους και διαδικασίες που δυσχέραιναν την αξιοποίηση των συνεργειών. Το δίκτυο Enterprise Europe Network που χρησιμοποιήθηκε τόσο για το μέσο του προγράμματος «Ορίζων 2020» για μικρομεσαίες επιχειρήσεις όσο και για το πρόγραμμα COSME, αναγνωρίστηκε ως θετικό παράδειγμα συνέργειας. Με την ένταξη του LIFE και του «Ορίζων 2020» στο χαρτοφυλάκιο ενός οργανισμού δόθηκε επίσης η δυνατότητα για πρόσθετες συνέργειες μεταξύ έργων που αφορούν τη βιωσιμότητα και τη μετάβαση στην κλιματικά ουδέτερη οικονομία.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι συνέργειες μέσω της χρήσης παρόμοιων εργαλείων τεχνολογίας των πληροφοριών και παρόμοιων διαδικασιών θα πρέπει επίσης να βελτιωθούν, για παράδειγμα στον CHAFEA και τον ΙΝΕΑ. Το σκέλος των τηλεπικοινωνιών του ΜΣΕ έχει διαφορετικές κατηγορίες και αριθμούς δικαιούχων συγκριτικά με τα δύο άλλα σκέλη του ΜΣΕ και έτσι περιορίζεται το πεδίο εφαρμογής των συνεργειών. Στον EASME έγιναν προσπάθειες εναρμόνισης των διαδικασιών και των προτύπων μεταξύ των διαφόρων προγραμμάτων. Η εφαρμογή της κοινής προσέγγισης και των κοινών εργαλείων του προγράμματος «Ορίζων 2020» σε άλλα προγράμματα ξεκίνησε με κάποια επιτυχία στον ΙΝΕΑ με τον ΜΣΕ και στον EASME με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και το COSME και με περιορισμένα οφέλη στον CHAFEA. Η εφαρμογή τους στο LIFE στον EASME μόλις ξεκίνησε και ακόμα δεν είναι διαθέσιμη καμία μέτρηση.

[11] Η ειδική έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με τις επιδόσεις του ΙΝΕΑ επιβεβαίωσε ότι οι δυνατότητες περαιτέρω συνεργειών μεταξύ του ΜΣΕ και του προγράμματος «Ορίζων 2020» και μεταξύ των διαφόρων συνιστωσών του ΜΣΕ δεν έχουν ακόμη υλοποιηθεί πλήρως.

Η ποικιλομορφία των θεματικών τομέων συνεπάγεται μεγαλύτερο αριθμό εποπτευουσών ΓΔ. Αυτό έχει αντίκτυπο στη διακυβέρνηση των μεμονωμένων οργανισμών αλλά και στην πρακτική συνεργασία μεταξύ των οργανισμών και των ΓΔ.

4. Σχέση με τις εποπτεύουσες ΓΔ — η πρόκληση της συνεργασίας

Ο κανονισμός-πλαίσιο[12] θεσπίζει γενικές διατάξεις για όλους τους εκτελεστικούς οργανισμούς. Κάθε οργανισμός ιδρύεται με επιμέρους απόφαση της Επιτροπής (ιδρυτική πράξη) και τα προγράμματα ανατίθενται μέσω πράξεων ανάθεσης που προσδιορίζουν τις εποπτεύουσες ΓΔ. Ένα μνημόνιο συμφωνίας μεταξύ του οικείου οργανισμού και της εποπτεύουσας ή των εποπτευουσών ΓΔ ορίζει ευέλικτες διατάξεις προκειμένου να διασφαλιστεί συνολική συνοχή πολιτικής και επικοινωνία μεταξύ του οργανισμού και των εποπτευουσών ΓΔ, με στόχο την αποφυγή επαναλήψεων και μικροδιαχείρισης. Η Επιτροπή παρείχε επίσης περαιτέρω καθοδήγηση στις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τους εκτελεστικούς οργανισμούς[13].
Γενικά, δεν εντοπίστηκαν στοιχεία που αποδεικνύουν επαναλήψεις, αλληλεπικαλύψεις ή ανακολουθίες μεταξύ των οργανισμών και των εποπτευουσών ΓΔ. Η διάκριση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργανισμών και των εποπτευουσών ΓΔ θεωρήθηκε γενικά σαφής. Σύμφωνα με τις αξιολογήσεις, οι μηχανισμοί επίσημης και ανεπίσημης επικοινωνίας μεταξύ των οργανισμών και της Επιτροπής θεωρήθηκαν αρκετά συχνοί και αποτελεσματικοί προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι εποπτεύουσες ΓΔ ενημερώνονται σχετικά με τις επιδόσεις των οργανισμών και την πορεία των εργασιών υλοποίησης των προγραμμάτων της ΕΕ. Η απόσπαση των υπαλλήλων της Επιτροπής για την κάλυψη διευθυντικών θέσεων στους οργανισμούς καθώς και ένα σημαντικό ποσοστό του προσωπικού με προηγούμενη εμπειρία σε υπηρεσίες της Επιτροπής επίσης θεωρήθηκαν πλεονεκτήματα που παρέχουν στους οργανισμούς υψηλό βαθμό εμπειρογνωσίας και γνώσεων των προγραμμάτων και των πολιτικών των εποπτευουσών ΓΔ (ιδίως την περίοδο της μετάβασης). Επίσης, το στοιχείο αυτό συνέβαλε στην προώθηση στενότερης σχέσης μεταξύ των δύο πλευρών.

Σε περιορισμένο αριθμό περιπτώσεων, αναφέρθηκαν στοιχεία επανάληψης εργασιών και μικροδιαχείρισης (CHAFEA). Σε άλλες περιπτώσεις, έπρεπε να διευκρινιστεί ή να επικαιροποιηθεί ο ρόλος της εποπτείας των ΓΔ στις οποίες υπάγονται (EACEA). Ομοίως, κατά την ανάθεση στον EASME νέων προγραμμάτων τα οποία προηγουμένως διαχειριζόταν η Επιτροπή και, για παράδειγμα, κατά την πρόσληψη προσωπικού της Επιτροπής στον EASME, σε ορισμένες περιπτώσεις ο διαχωρισμός των καθηκόντων μεταξύ του οργανισμού και της εποπτεύουσας ΓΔ ήταν ασαφής. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι αξιολογήσεις κατέδειξαν ότι τα μνημόνια συμφωνίας και οι κατευθυντήριες γραμμές για τους εκτελεστικούς οργανισμούς θα μπορούσαν να βελτιωθούν σε μερικές περιπτώσεις με τον ορθότερο καθορισμό του ρόλου των εποπτευουσών ΓΔ στη διακυβέρνηση και τον διαχωρισμό των καθηκόντων μεταξύ του οργανισμού και της αντίστοιχης ΓΔ. Κατά την περίοδο 2019-2020, η υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής προέβη σε ανάλυση της τρέχουσας κατάστασης όσον αφορά τη διακυβέρνηση και την εποπτεία των εκτελεστικών οργανισμών. Βάσει αυτής της ανάλυσης, εντόπισε ορισμένες βέλτιστες πρακτικές ή συμβουλές (π.χ. σαφέστερος ορισμός της εποπτείας, ρόλος της επικεφαλής εποπτεύουσας ΓΔ, καθοδήγηση όσον αφορά την εποπτεία και την υποβολή εκθέσεων στο πλαίσιο του εσωτερικού ελέγχου κ.λπ.), τις οποίες θα λάβουν υπόψη τους οι υπηρεσίες της Επιτροπής κατά την αναθεώρηση του πλαισίου εποπτείας των εκτελεστικών οργανισμών.

Η απόσταση επίσης θεωρήθηκε εμπόδιο για την καλή σχέση μεταξύ των οργανισμών και των εποπτευουσών ΓΔ. Όσον αφορά τον CHAFEA, η απόσταση μεταξύ του οργανισμού στο Λουξεμβούργο και ορισμένων από τις εποπτεύουσες ΓΔ με έδρα στις Βρυξέλλες παρουσιάστηκε ως λόγος για τον οποίο ανέκυψαν δυσκολίες μεταξύ του οργανισμού και των υπηρεσιών της Επιτροπής. Από την αξιολόγηση του EACEA προέκυψε ότι η μετεγκατάσταση του οργανισμού εντός των

[12] 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).

[13] Guidelines for the establishment and operation of executive agencies financed from the Union budget (Κατευθυντήριες γραμμές για τη δημιουργία και λειτουργία εκτελεστικών οργανισμών που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της Ένωσης) [C(2014)9109].

Βρυξελλών, κοντά στα κτίρια των εποπτευουσών ΓΔ, συνέβαλε στον διάλογο και βελτίωσε τη μεταξύ τους συνεργασία.

Η επικοινωνία μεταξύ των οργανισμών και των υπηρεσιών της Επιτροπής είναι καθοριστικής σημασίας: θεσπίστηκαν διάφορα επίσημα μέτρα (συνεδριάσεις διευθυνουσών επιτροπών) ή ανεπίσημα μέτρα (τακτικές συνεδριάσεις μεταξύ της οικείας μονάδας της Επιτροπής και της μονάδας επαφής της στον οργανισμό ή άμεση πρόσβαση στις βάσεις δεδομένων) προκειμένου να διευκολύνεται η αποτελεσματική επικοινωνία και η άμεση επαφή μεταξύ του οργανισμού και της εποπτεύουσας ΓΔ. Η επικοινωνία είναι ιδιαίτερα σημαντική σε καταστάσεις κατά τις οποίες οι οργανισμοί πρέπει να υποβάλουν εκθέσεις σχετικά με τα αποτελέσματα υλοποίησης του προγράμματος.

Ένας από τους στόχους ίδρυσης των εκτελεστικών οργανισμών ήταν να δοθεί η δυνατότητα στην Επιτροπή να εστιάσει πρωτίστως στα βασικά της καθήκοντα. Από τις αξιολογήσεις επιβεβαιώθηκε ότι η ύπαρξη των εκτελεστικών οργανισμών και ο ρόλος τους στην υλοποίηση προγραμμάτων έδωσαν τη δυνατότητα στην Επιτροπή να επικεντρωθεί στη χάραξη πολιτικής. Επιπλέον, η χάραξη πολιτικής βασίζεται εν μέρει στην αναπληροφόρηση από τα προγράμματα και την υλοποίηση του έργου. Οι εκτελεστικοί οργανισμοί παίζουν βασικό ρόλο στη συγκέντρωση αυτών των πληροφοριών επί τόπου και στη μετατροπή τους σε αναπληροφόρηση για θέματα πολιτικής που απαιτείται από τις υπηρεσίες της Επιτροπής. Από τις αξιολογήσεις προέκυψε ότι και οι έξι εκτελεστικοί οργανισμοί υποβάλλουν αναπληροφόρηση για θέματα πολιτικής στην Επιτροπή, ορισμένες φορές δε πολύ εκτενώς για συγκεκριμένα θέματα.
Οι οργανισμοί παρέχουν αναπληροφόρηση για θέματα πολιτικής μέσω διαφόρων διαύλων: συνεδριάσεις, εκθέσεις, ενημερώσεις ή ανταλλαγή δεδομένων. Η υποστήριξη πολιτικής μπορεί να παρέχεται σε τακτική βάση ή ως απάντηση σε συγκεκριμένα αιτήματα της εποπτεύουσας ΓΔ. Ο REA ανέπτυξε έναν ολοκληρωμένο και δομημένο μηχανισμό αναπληροφόρησης για θέματα πολιτικής, δημιούργησε μια ειδική ομάδα παρακολούθησης έργων και αναπληροφόρησης για θέματα πολιτικής και εκπόνησε έναν κατάλογο επιλογών για να βοηθήσει τις εποπτεύουσες ΓΔ στην καλύτερη διατύπωση των αναγκών τους σε υποστήριξη πολιτικής. Οργανώθηκαν συγκεκριμένες πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της συνάφειας της αναπληροφόρησης για θέματα πολιτικής, όπως εκδηλώσεις για την επισκόπηση των διδαγμάτων και των ερευνητικών αποτελεσμάτων σε θεματικές ομάδες έργων, και η δημιουργία ενός δικτύου προσωπικού. Ο REA σημείωσε πρόοδο στο θέμα αυτό αναπτύσσοντας ετήσια σχέδια αναπληροφόρησης για θέματα πολιτικής, προσαρμοσμένα σε κάθε ένα από τα επιμέρους τμήματα του ανατεθειμένου προγράμματος, τα οποία έχουν συμφωνηθεί μεταξύ του οργανισμού και της εποπτεύουσας ΓΔ. Τον Ιούλιο του 2016, ο EACEA υιοθέτησε στρατηγική για τη διαχείριση των γνώσεων. Ακολούθησε η χαρτογράφηση των συναφών πρακτικών που εφαρμόζονταν σε διάφορες μονάδες στον οργανισμό, με εξέταση των δυνατοτήτων βελτίωσης και καθορισμό των απαιτούμενων στοιχείων για την αξιοποίηση αυτών των δυνατοτήτων. Προτάθηκαν επίσης ορισμένοι δείκτες μέτρησης της υποστήριξης πολιτικής. Ο INEA υπέβαλλε τακτικά στην εποπτεύουσα ΓΔ εκθέσεις ανά χώρα με τα στοιχεία των έργων που υποστηρίζονται από το πρόγραμμα του ΜΣΕ, καθώς και εκθέσεις για κάθε έργο στον τομέα των μεταφορών που κάλυπταν αρκετές χώρες (διάδρομοι του Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών). Ο CHAFEA κοινοποίησε τη βάση δεδομένων παρακολούθησης στις εποπτεύουσες ΓΔ του. Ο ERCEA παρείχε χρήσιμες παρατηρήσεις στις υπηρεσίες της Επιτροπής με ενημερώσεις και ανάλυση δεδομένων. Αυτό συνήθως συνέβαινε ως απάντηση σε συγκεκριμένα αιτήματα υποστήριξης για παροχή πληροφοριών και/ή ανάλυσης σχετικά με συγκεκριμένα θέματα πολιτικής, όπως η κλιματική αλλαγή, η τεχνητή νοημοσύνη και τα βαρυτικά κύματα. Η αναπληροφόρηση του EASME για θέματα πολιτικής σχετικά με την ενεργειακή απόδοση θεωρήθηκε ορθή πρακτική λόγω του περιεχομένου της (οι πληροφορίες που υπέβαλλε ο EASME ήταν καλά στοχευμένες, υψηλής ποιότητας και πάντα πολύ χρήσιμες) και του έγκαιρου χαρακτήρα της.

Εντούτοις, από τις αξιολογήσεις προέκυψε ότι παρά τις ορθές πρακτικές, η αναπληροφόρηση για θέματα πολιτικής από εκτελεστικούς οργανισμούς συνήθως στερείται τυποποίησης και διατυπώνεται κατά τρόπο ad hoc. Απαιτείται ευρύτερη αναγνώριση και καλύτερη ενημέρωση μεταξύ των υπηρεσιών της Επιτροπής σχετικά με την αναπληροφόρηση που παρέχεται από τους οργανισμούς. Μεταξύ των οργανισμών και της Επιτροπής πρέπει να συμφωνηθεί περαιτέρω ο ορισμός του

περιεχομένου, της φύσης, της ποιότητας και του τακτικού χαρακτήρα της αναπληροφόρησης για θέματα πολιτικής. Στην αξιολόγηση επισημάνθηκε ότι μία από τις βασικές προκλήσεις για την επόμενη περίοδο προγραμματισμού είναι η ανάγκη στενότερης συνεργασίας των οργανισμών και της Επιτροπής, καθώς και συμφωνίας για ανταλλαγή πληροφοριών.

Ένα παράδειγμα τέτοιας προσέγγισης αντλείται από το κοινό κέντρο υποστήριξης για το πρόγραμμα «Ορίζων 2020». Το κοινό κέντρο υποστήριξης έχει ξεκινήσει τη διαδικασία ορισμού της αναπληροφόρησης για θέματα πολιτικής ως επιχειρησιακής διαδικασίας με τους εκτελεστικούς οργανισμούς που ασχολούνται με το «Ορίζων 2020». Η διαδικασία αυτή προϋποθέτει την υποβολή στοιχείων από αμφότερες τις εποπτεύουσες ΓΔ για τον καλύτερο καθορισμό και τη διατύπωση των αναγκών τους για την εξαγωγή πληροφοριών συναφών με θέματα πολιτικής, καθώς και από τους εκτελεστικούς οργανισμούς προκειμένου να καθοριστούν οι πληροφορίες που μπορούν να θεωρηθούν χρήσιμες.

Κατά την περίοδο 2019-2020, η υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής ανέλυσε τον τρόπο με τον οποίο οι εκτελεστικοί οργανισμοί και οι κοινές επιχειρήσεις που υλοποιούν το πρόγραμμα «Ορίζων 2020» παρέχουν αναπληροφόρηση για θέματα πολιτικής. Βάσει αυτής της ανάλυσης, προσδιόρισε ορισμένες βέλτιστες πρακτικές ή συμβουλές που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν στον μελλοντικό σχεδιασμό των μηχανισμών αναπληροφόρησης για θέματα πολιτικής: π.χ. τον ορισμό της αναπληροφόρησης για θέματα πολιτικής, τον καθορισμό της διαδικασίας διεξαγωγής της, τον προσδιορισμό των αναγκών για τέτοιου τύπου αναπληροφόρηση ή τη διευκόλυνση της αναπληροφόρησης για θέματα πολιτικής από όλα τα είδη προγραμμάτων (όχι μόνο από εκείνα που υπαγορεύονται από κριτήρια πολιτικής αλλά και από τα προγράμματα που λειτουργούν από τη βάση προς την κορυφή). Η ανάλυση αυτή αφορούσε ειδικά το πρόγραμμα «Ορίζων 2020», αλλά θα πρέπει να επεκταθεί και στη διαχείριση των άλλων προγραμμάτων της ΕΕ.

5. Εγγύτητα προς τους δικαιούχους — αποκλειστικές υπηρεσίες μίας στάσης σε συνεχή αναζήτηση καλύτερης εξυπηρέτησης

Όλοι οι εκτελεστικοί οργανισμοί πέτυχαν τους στόχους τους όσον αφορά την εγγύτητα με τους δικαιούχους και την προβολή των προγραμμάτων της ΕΕ. Και οι έξι εκτελεστικοί οργανισμοί αποκόμισαν υψηλά ποσοστά ικανοποίησης των δικαιούχων των προγραμμάτων τα οποία διαχειρίστηκαν οι εκτελεστικοί οργανισμοί: 76 % για τον EASME, 80 % για τον CHAFEA, 86 % για τον REA, 87 % για τον INEA, 89 % για τον EACEA και τον ERCEA. Ορισμένοι οργανισμοί —REA, EACEA και CHAFEA— χρησιμοποιούν επίσης ανεξάρτητους, εξωτερικούς εμπειρογνώμονες για την αξιολόγηση των προτάσεων. Η ικανοποίηση αυτών των εμπειρογνωμόνων από τις υπηρεσίες που παρέχονται από τους οργανισμούς είναι επίσης πολύ υψηλή. Τα ποσοστά ικανοποίησης των απορριφθέντων αιτούντων είναι προφανώς χαμηλότερα. Ο CHAFEA μετράει επίσης ένα ποσοστό ικανοποίησης των παρόχων υπηρεσιών λόγω των δραστηριοτήτων προμηθειών του. Το σχετικά χαμηλό ποσοστό ικανοποίησης (58 %) των παρόχων υπηρεσιών συνδέεται τόσο με τη φύση τού εν λόγω χρηματοδοτικού μέσου όσο και με ορισμένες πτυχές της ποιότητας της εξυπηρέτησης που παρέχει ο CHAFEA, για παράδειγμα τον έγκαιρο χαρακτήρα της διαδικασίας υποβολής αιτήσεων, την αναπληροφόρηση σχετικά με την πρόταση, τη διαδικασία διαπραγμάτευσης των συμβάσεων και λοιπές πτυχές της εξυπηρέτησης από τον οργανισμό.

Στις έρευνες που διεξάγονται στις διάφορες αξιολογήσεις, οι δικαιούχοι επιδοκίμασαν διάφορες απλουστεύσεις (CHAFEA), τις υψηλές προδιαγραφές επαγγελματισμού (INEA), την αντίληψη που είναι προσανατολισμένη στην εξυπηρέτηση (EASME), τα υψηλά προσόντα του προσωπικού (EACEA), τις αποδοτικές διαδικασίες (INEA), τις βελτιωμένες και απλουστευμένες διαδικασίες πληρωμών (INEA).

Οι δικαιούχοι και οι απορριφθέντες αιτούντες διαπίστωσαν επίσης ότι υπάρχουν τομείς βελτίωσης. Μεταξύ άλλων, αναφέρονται οι εξής: καλύτερη επικοινωνία και αναπληροφόρηση (INEA)· περαιτέρω ενοποίηση των διαδικασιών που σχετίζονται με την επιλογή ανεξάρτητων εμπειρογνωμόνων, επικύρωση των καταλόγων εμπειρογνωμόνων και συμμετοχή των υπαλλήλων της Επιτροπής στις

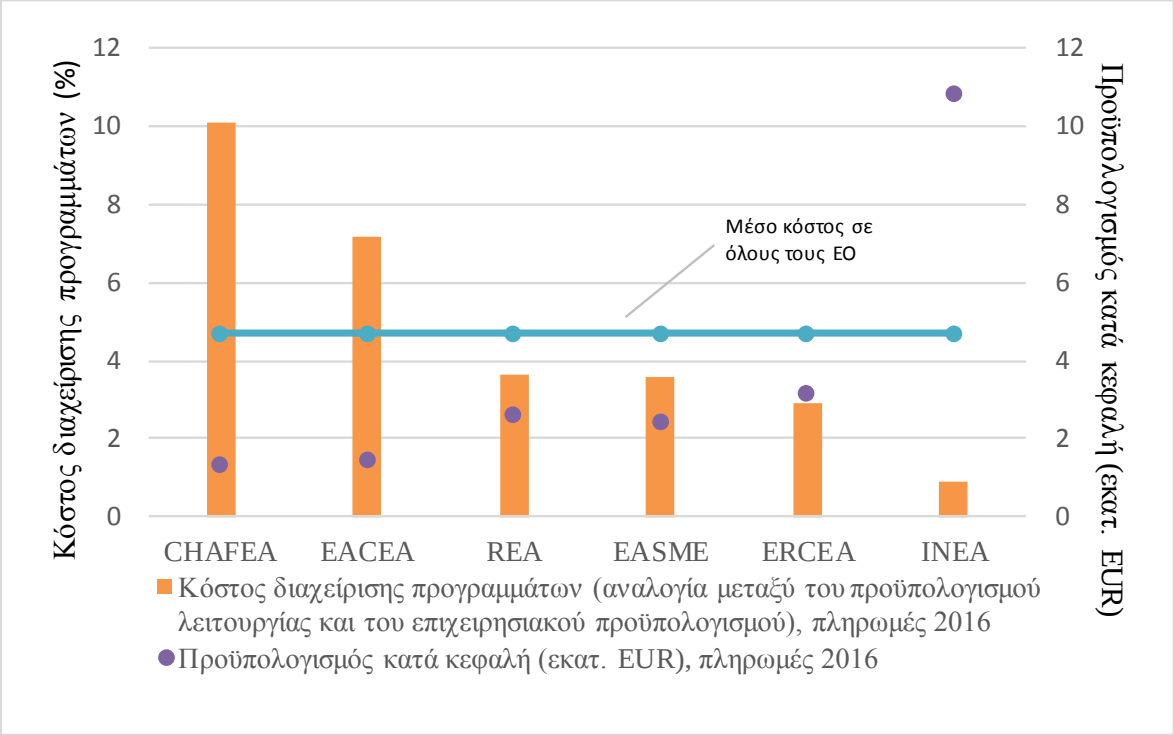
δραστηριότητες παρακολούθησης των έργων (REA)· ευκολία χρήσης και λειτουργικότητα των υφιστάμενων εργαλείων ΤΠ (REA, CHAFEA, EACEA, INEA)· δραστηριότητες εξωτερικής επικοινωνίας (EACEA)· χρόνος απάντησης στην υποβολή προσφορών (EASME)· ή η διαδικασία δεοντολογικής εξέτασης και παρακολούθησης (ERCEA).

Οι οργανισμοί υλοποίησαν αρκετές δράσεις για να ενισχύσουν την προβολή του προγράμματος. Σε αυτές συγκαταλέγονται οι ενημερωτικές ημερίδες, τα εργαστήρια διαχείρισης έργου, η προορατική χρήση εργαλείων κοινωνικής δικτύωσης και γραφικού και επικοινωνιακού υλικού καλής ποιότητας. Οι οργανισμοί βελτίωσαν τους δικτυακούς τους τόπους, ενσωματώνοντας συναφές περιεχόμενο που σχετίζεται με τα προγράμματα, όπως πληροφορίες του έργου, φυλλάδια, χάρτες και στατιστικά στοιχεία. Οι πολλοί δίαυλοι επικοινωνίας που χρησιμοποιούνται από τους οργανισμούς οδήγησαν στη βελτίωση της προβολής των προγραμμάτων.

6. Επίτευξη σημαντικής εξοικονόμησης και απλουστεύσεων — σε συνεχή αναζήτηση καλύτερης σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας

Οι αξιολογήσεις αποκάλυψαν ουσιαστικές διαφορές στο κόστος διαχείρισης των προγραμμάτων για τους εκτελεστικούς οργανισμούς. Διαπιστώθηκε ότι οι εκτελεστικοί οργανισμοί που υλοποιούν το πρόγραμμα «Ορίζων 2020» είναι πιο αποτελεσματικοί ως προς το κόστος σε σχέση με τον EACEA και τον CHAFEA. Ο δείκτης κόστους διαχείρισης προγραμμάτων σε αυτή την κατηγορία οργανισμών (η αναλογία μεταξύ του προϋπολογισμού διοικητικής λειτουργίας και του επιχειρησιακού προϋπολογισμού για πληρωμές) ήταν κάτω από τον μέσο όρο του 4,72 % για όλους τους οργανισμούς, και το 2016 κυμάνθηκε από 0,89 % (INEA) έως 3,61 % (REA, συμπεριλαμβανομένης της παροχής κοινών υπηρεσιών διοικητικής και υλικοτεχνικής υποστήριξης[14]). Αντιθέτως, ο δείκτης κόστους διαχείρισης προγραμμάτων του CHAFEA για το 2016 ανήλθε σε 10,11 %, ενώ ο αντίστοιχος δείκτης κόστους του EACEA σε 7,20 %. Αυτοί οι δύο εκτελεστικοί οργανισμοί επίσης έχουν τις μικρότερες αξίες προϋπολογισμού «κατά κεφαλή», οι οποίες το 2016 ανήλθαν σε 1,46 εκατ. EUR στον EACEA και 1,37 εκατ. EUR στον CHAFEA (συγκριτικά με τον μέσο όρο για το σύνολο των οργανισμών ύψους 3,65 εκατ. EUR). Όσον αφορά τον EACEA, το γεγονός αυτό σχετίζεται κυρίως με την πολυπλοκότητα και την ετερογένεια του χαρτοφυλακίου των προγραμμάτων του, την ετερογένεια των αιτούντων και δικαιούχων, τον μεγάλο όγκο των αιτήσεων και των επιχορηγήσεων, καθώς και το μικρό κατά μέσο όρο μέγεθός τους. Στον CHAFEA σχετίζεται με την ετερογένεια του χαρτοφυλακίου των προγραμμάτων του, το μικρό μέγεθος του οργανισμού και το υψηλότερο μέσο κόστος του προσωπικού που συνδέεται με το υψηλό επίπεδο εμπειρογνωσίας τους και τον τόπο εγκατάστασης του οργανισμού.

[14] Με τον αποκλεισμό της παροχής κοινών υπηρεσιών διοικητικής και υλικοτεχνικής υποστήριξης, η αναλογία του REA μεταξύ προϋπολογισμού διοικητικής λειτουργίας και επιχειρησιακού προϋπολογισμού ανέρχεται σε 2,58 %.

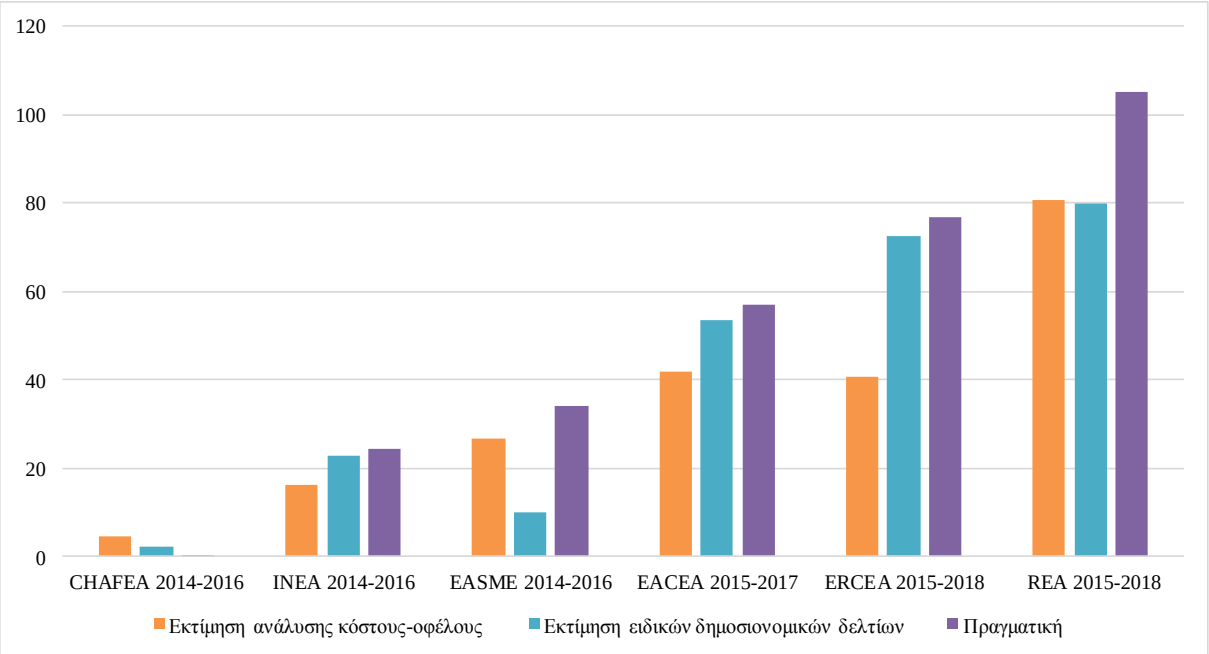


Διάγραμμα: Κατά κεφαλήν κόστος διαχείρισης προγραμμάτων και προϋπολογισμού
Πηγή: Τριετείς αξιολογήσεις των εκτελεστικών οργανισμών

Οι αναδρομικές αναλύσεις κόστους-οφέλους των εκτελεστικών οργανισμών αποκάλυψαν ότι σε όλες τις περιπτώσεις η λύση του εκτελεστικού οργανισμού ήταν αποτελεσματική ως προς το κόστος συγκριτικά με την εσωτερική λύση, κατά την οποία τα προγράμματα θα υλοποιούνταν από την Επιτροπή. Στον παρακάτω πίνακα, η πραγματική εξοικονόμηση κόστους συγκρίνεται με τα δύο σύνολα εκτιμήσεων που καταρτίστηκαν το 2013. Το πρώτο σύνολο υποβλήθηκε από τον εξωτερικό αντισυμβαλλόμενο ο οποίος διεξήγαγε την εκ των προτέρων ανάλυση κόστους-οφέλους πριν από την απόφαση της Επιτροπής να αναθέσει τα προγράμματα για τα έτη 2014-2020 σε εκτελεστικούς οργανισμούς[15]. Το δεύτερο ορίστηκε στα ειδικά δημοσιονομικά δελτία[16] από την Επιτροπή για κάθε εκτελεστικό οργανισμό, λαμβάνοντας υπόψη την επίτευξη περαιτέρω συνεργειών (αναμένεται μεγαλύτερη εξοικονόμηση).

[15] Ανάλυση κόστους-οφέλους για την ανάθεση ορισμένων καθηκόντων σχετικών με την εφαρμογή προγραμμάτων της Ένωσης για τα έτη 2014-2020 στους εκτελεστικούς οργανισμούς — Τελική έκθεση για την Επιτροπή, της 19ης Αυγούστου 2013.

[16] Ανακοίνωση της Επιτροπής SEC(2013) 493 και οι τελευταίες τροποποιήσεις των ειδικών δημοσιονομικών δελτίων που συνοδεύουν τις ιδρυτικές πράξεις των εκτελεστικών οργανισμών: C(2017)4900 της 14ης Ιουλίου 2017 για τον REA· C(2013)801 της 23ης Δεκεμβρίου 2013 για τον INEA· C(2013)9048 της 17ης Δεκεμβρίου 2013 για τον ERCEA· C(2014)6944 της 2ας Οκτωβρίου 2014 για τον EASME· C(2018)1716 της 13ης Νοεμβρίου 2018 για τον EACEA και C(2014)927 της 17ης Δεκεμβρίου 2014 για τον CHAFEA.



Διάγραμμα: Εκτιμώμενη έναντι πραγματικής εξοικονόμησης κατά την τριετή περίοδο αξιολόγησης σε εκατ. EUR
Πηγή: Τριετείς αξιολογήσεις των εκτελεστικών οργανισμών[17]

Τα αποτελέσματα των έξι αναλύσεων δείχνουν ότι η εξοικονόμηση που επιτεύχθηκε διαφέρει από τις εκτιμήσεις του 2013. Οι περισσότεροι εκτελεστικοί οργανισμοί (με εξαίρεση τον CHAFEA) υπερέβησαν τις αρχικές εκτιμήσεις εξοικονόμησης κόστους σε πολύ μεγάλο βαθμό. Η εξοικονόμηση κόστους των οργανισμών EASME και REA ήταν πολύ μεγαλύτερη συγκριτικά με τις αρχικές προσδοκίες, και ακολουθούν οι ERCEA, EACEA και INEA[18]. Η εξοικονόμηση κόστους του CHAFEA ήταν πολύ μικρότερη σε σχέση με τις αρχικές εκτιμήσεις (0,4 εκατ. EUR συγκριτικά με 4,4 εκατ. EUR της ανάλυσης κόστους-οφέλους για το 2013 και 2,3 εκατ. EUR για τις εκτιμήσεις των ειδικών δημοσιονομικών καταστάσεων).

Στις εκθέσεις προσδιορίζεται σειρά από λόγους για την εξοικονόμηση κόστους οι οποίοι ήταν κοινοί για τους περισσότερους εκτελεστικούς οργανισμούς. Η εξοικονόμηση προέκυψε πρωτίστως από την υψηλότερη αναλογία προσωπικού χαμηλότερου κόστους (συμβασιούχοι υπάλληλοι) που απασχολούνται εντός των εκτελεστικών οργανισμών, γεγονός που επιβεβαιώνει τα αποτελέσματα της εκ των προτέρων ανάλυσης κόστους-οφέλους. Η εξοικονόμηση επίσης ήταν σημαντική για δαπάνες που αφορούν το κόστος υποδομών και λειτουργίας (INEA, EASME, REA). Ένας άλλος λόγος εξοικονόμησης ήταν ότι οι οργανισμοί στην πραγματικότητα απασχολούσαν λιγότερο προσωπικό συγκριτικά με τις προβλέψεις του 2013. Ο μικρότερος αριθμός προσωπικού οφείλεται σε μειώσεις του αριθμού του προσωπικού στα ειδικά δημοσιονομικά δελτία συγκριτικά με τις εκ των προτέρων αναλύσεις κόστους-οφέλους και στο υψηλό ποσοστό κενών θέσεων τα πρώτα χρόνια της εφαρμογής (2014-2015).

Τέλος, ένα κοινό χαρακτηριστικό όλων των οργανισμών κατά την περίοδο αξιολόγησης είναι ότι συνεχώς λαμβάνουν επιχειρησιακά μέτρα για την περαιτέρω βελτίωση της αποτελεσματικότητάς τους. Ειδικότερα, οι οργανισμοί, σε συνεργασία με την Επιτροπή, συνέχισαν να βελτιώνουν τις διαδικασίες

[17] Η εντολή του REA τροποποιήθηκε ουσιωδώς από την έναρξη της περιόδου αξιολόγησης και, ως εκ τούτου, κάθε σύγκριση των αρχικών εκτιμήσεων της ανάλυσης κόστους-οφέλους με τις εκτιμήσεις των ειδικών δημοσιονομικών καταστάσεων και τα πραγματικά στοιχεία πρέπει να εξετάζεται προσεκτικά, δεδομένης της αλλαγής των καθηκόντων και του επιπέδου του φόρτου εργασίας. Από το παρόν γράφημα προκύπτει η εξοικονόμηση όλων των οργανισμών για τους σκοπούς της μεταξύ τους σύγκρισης.

[18] Η ειδική έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με τις επιδόσεις του INEA επιβεβαίωσε επίσης το χαμηλότερο διοικητικό κόστος (αλλά και το ελαφρώς υψηλότερο κόστος προσωπικού).

και τις δραστηριότητες διαχείρισης των προγραμμάτων τους και θέσπισαν διάφορες απλουστεύσεις. Οι διαδικασίες στράφηκαν περισσότερο στην ηλεκτρονική διαχείριση (ροές εργασιών χωρίς χαρτί, ηλεκτρονική υποβολή προτάσεων, λειτουργίες αυτόματου ελέγχου που ενσωματώνονται στα ηλεκτρονικά έντυπα, αυτοματοποίηση των εκθέσεων έργων για τους δικαιούχους κ.λπ.) και νέα εργαλεία ΤΠ κατέστησαν διαθέσιμα για τον εκσυγχρονισμό των διαδικασιών. Στους τέσσερις εκτελεστικούς οργανισμούς που διαχειρίζονται το πρόγραμμα «Ορίζων 2020», οι βελτιώσεις και απλουστεύσεις περιλάμβαναν: ευρύτερη χρήση εξ αποστάσεως αξιολόγησης των προτάσεων· θέσπιση ενός ενιαίου συνόλου κανόνων· ηλεκτρονική υπογραφή για τη σύναψη συμβάσεων επιχορήγησης· την πύλη για τους συμμετέχοντες ως υπηρεσία μίας στάσης για αλληλεπιδράσεις με συμμετέχοντες· ενιαίο συντελεστή απόδοσης· και κατ' αποκοπήν ποσοστό για έμμεσες δαπάνες.

Εντούτοις, από τις εκθέσεις προέκυψε ότι σε όλες τις περιπτώσεις οι δαπάνες προσωπικού αυξήθηκαν περισσότερο σε σχέση με τις αρχικές εκτιμήσεις το 2013 για την περίοδο αξιολόγησης. Αυτό οφειλόταν εν μέρει στην ανάγκη των οργανισμών για προσέλκυση και πρόσληψη πιο εξειδικευμένου (και συνεπώς πιο υψηλού κόστους) προσωπικού σε σχέση με τις αρχικές προβλέψεις. Άλλος λόγος είναι ότι το κόστος δαπανών του προσωπικού που εκτιμήθηκε στα ειδικά δημοσιονομικά δελτία δεν έλαβε υπόψη την τιμαριθμική προσαρμογή των μισθών, τις προαγωγές και την αύξηση της αρχαιότητας του προσωπικού. Όσον αφορά τον CHAFEA, οι δαπάνες προσωπικού επηρεάζονται επίσης από την ανάγκη πρόσληψης προσωπικού σε ανώτερες ομάδες καθηκόντων προκειμένου να διατηρηθεί η ελκυστικότητα του τόπου εγκατάστασης του οργανισμού στο Λουξεμβούργο. Αυτά είναι μερικά από τα διδάγματα που αποκομίστηκαν και θα ληφθούν υπόψη στις συζητήσεις πριν τη μελλοντική ανάθεση, στους οργανισμούς, της υλοποίησης των προγραμμάτων της ΕΕ για τα έτη 2021-2027.

7. Διαχείριση ανθρώπινων πόρων — θετικά αποτελέσματα, ωστόσο διαφαίνονται μελλοντικές προκλήσεις

Ο αριθμός του προσωπικού στους εκτελεστικούς οργανισμούς καθορίζεται στον προϋπολογισμό της ΕΕ και κάθε πρόγραμμα που ανατίθενται σε έναν οργανισμό παράγει αντίστοιχο αριθμό προσωπικού. Αυτή η σύνδεση μεταξύ προγράμματος και αριθμού υπαλλήλων δημιουργεί κάποια δυσκαμψία που έχει αποτρέψει την ευέλικτη χρήση του εργατικού δυναμικού των οργανισμών για την αντιμετώπιση των περιόδων αιχμής της εργασίας[19]. Ωστόσο, κατά την περίοδο αξιολόγησης, σε ορισμένους οργανισμούς εφαρμόστηκαν ορθές πρακτικές δυναμικής επανατοποθέτησης του προσωπικού εντός του ίδιου οργανισμού, στο πλαίσιο των ορίων των ισχυόντων κανόνων.

Οι περισσότεροι υπάλληλοι των οργανισμών διατίθενται για την υλοποίηση των προγραμμάτων και μόλις περίπου 10 % για την υποστήριξη των λειτουργιών — ποσοστό χαμηλότερο από ό,τι στην Επιτροπή[20]. Δεδομένου του καθήκοντός τους για εκτέλεση μεγάλου μέρους του προϋπολογισμού της ΕΕ, περίπου το 25 % του προσωπικού των οργανισμών εργάζεται στον οικονομικό τομέα, συγκριτικά με το 9 % του προσωπικού της Επιτροπής. Τα στοιχεία αυτά φαίνεται να αποδεικνύουν ότι η εστίαση των οργανισμών στη διαχείριση του επιχειρησιακού προγράμματος και τα συναφή χρηματοοικονομικά καθήκοντα αποτυπώνεται επαρκώς στους οργανωτικούς ρόλους του προσωπικού τους.

Η δημοσκόπηση του προσωπικού που διεξήχθη το 2016 έδειξε ένα επίπεδο δέσμευσης του προσωπικού[21] που υπερέβαινε τον μέσο όρο της Επιτροπής για πέντε από τους έξι εκτελεστικούς

[19] Η ειδική έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με τις επιδόσεις του INEA εντόπισε επίσης την ανάγκη μεγαλύτερης ευελιξίας όσον αφορά την κατανομή του προσωπικού μεταξύ των προγραμμάτων στο πλαίσιο του ίδιου οργανισμού.

[20] Από το σύνολο των θέσεων εργασίας στην Επιτροπή, το 27 % διατέθηκε για διοικητική υποστήριξη και ρόλους συντονισμού το 2018. Το ποσοστό είναι σχετικά σταθερό από το 2012 και αντιπροσωπεύει επαρκώς τις αρμοδιότητες και τα συναφή θεσμικά καθήκοντα.

[21] Η δέσμευση του προσωπικού συνιστά συγκεντρωτικό δείκτη. Ο πλήρης κατάλογος των υποερωτημάτων παρέχεται στα έγγραφα εργασίας των υπηρεσιών για τις διάφορες αξιολογήσεις.

οργανισμούς. Οι οργανισμοί EACEA, EASME, ERCEA, INEA και REA είχαν τιμές δέσμευσης προσωπικού από 65 % έως 70 %, συγκριτικά με τον μέσο όρο της Επιτροπής που ανέρχεται σε 64 %. Όσον αφορά τον CHAFEA, στη δημοσκόπηση του προσωπικού αναφέρθηκαν πιο χαμηλά επίπεδα ευεξίας του προσωπικού σε σύγκριση με άλλους εκτελεστικούς οργανισμούς και μείωση της δέσμευσης του προσωπικού. Η αξιολόγηση παρέχει ως εξηγήσεις το μικρό μέγεθος του οργανισμού και τη σχετική απομόνωση από άλλους οργανισμούς λόγω του τόπου εγκατάστασής του στο Λουξεμβούργο. Αυτό δεν έδωσε τη δυνατότητα στο προσωπικό του CHAFEA να συμμετέχει στον ίδιο βαθμό στην αγορά εργασίας των έξι οργανισμών.

Γενικά από την έρευνα προέκυψε ότι το προσωπικό θεωρεί τους εκτελεστικούς οργανισμούς ενδιαφέροντες και δυναμικούς χώρους εργασίας που εφαρμόζουν άριστη εσωτερική επικοινωνία και αποτελεσματικές διεργασίες και διαδικασίες. Το προσωπικό θεωρεί επίσης ότι οι οργανισμοί ενθαρρύνουν τη συνεργασία, καθώς και νέες και βελτιωμένες μεθόδους εργασίας.

Ωστόσο, στην ίδια έρευνα, οι υπάλληλοι ήταν λιγότερο θετικοί σχετικά με την εξέλιξη της επαγγελματικής σταδιοδρομίας τους και τις ευκαιρίες κινητικότητας. Σε τέσσερις από τους έξι οργανισμούς, ο εν λόγω δείκτης βρίσκεται κάτω από τον μέσο όρο της Επιτροπής: ιδίως στους μικρότερους οργανισμούς, οι υπάλληλοι θεωρούν δύσκολη τη μετακίνηση σε άλλη θέση εργασίας που να αντιστοιχεί στις δεξιότητες και τις ικανότητές τους.

Με βάση ώριμες συμμετοχικές διαδικασίες, οι οργανισμοί εφαρμόζουν στρατηγικές που τους βοηθούν να παρακολουθούν αποτελεσματικά τα βασικά ζητήματα ανθρώπινων πόρων που διαπιστώνονται στη δημοσκόπηση του προσωπικού. Από τις θετικές εξελίξεις, είναι σημαντικό να επισημανθεί η αυξημένη διαφοροποίηση των διαύλων προσλήψεων, με τη συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Επιλογής Προσωπικού για πιο γενικά προφίλ και τις εσωτερικές διαδικασίες των εκτελεστικών οργανισμών για ανάγκες πρόσληψης εξειδικευμένου προσωπικού. Η διαφοροποίηση αυτή συνέβαλε στην αποφυγή στενωπών στις διαδικασίες πρόσληψης, ειδικότερα όταν απαιτούνταν ευρείας κλίμακας και ταχείες προσλήψεις.

Από τα αποτελέσματα της δημοσκόπησης του προσωπικού του 2018 προκύπτει ότι, σε γενικές γραμμές, οι προσπάθειες των οργανισμών έχουν αποδώσει καρπούς, καθώς τα αποτελέσματα των βασικών δεικτών σημείωσαν περαιτέρω βελτίωση — με εξαίρεση τον EACEA, εν μέρει λόγω δυσχερειών στον τομέα του εσωτερικού ελέγχου το 2018. Από τις αξιολογήσεις διαπιστώθηκε η ανάγκη δημιουργίας περισσότερων συνεργειών και αποδοτικότητας στον τρόπο χειρισμού ορισμένων ζητημάτων ανθρώπινων πόρων, αξιοποιώντας τους ισχύοντες κοινούς κανόνες και διαδικασίες. Ωστόσο, στις αξιολογήσεις επισημάνθηκαν προκλήσεις που εξακολουθούν να χρήζουν εξέτασης, όπως η περαιτέρω ανάπτυξη των δεξιοτήτων του προσωπικού στον τομέα της αναπληροφόρησης σε θέματα πολιτικής, καθώς και η μεγαλύτερη εστίαση σε θέματα επαγγελματικού προσανατολισμού και ανάπτυξης.

8. Αλλαγή εντολής — μια κρίσιμη καμπή

Η έναρξη μιας νέας περιόδου προγραμματισμού (όπως το 2014 και το 2021) σηματοδοτεί μια απαιτητική περίοδο για τους οργανισμούς. Οι εντολές τους αλλάζουν ώστε οι οργανισμοί να επιφορτιστούν με τη διαχείριση μιας νέας γενιάς προγραμμάτων. Πρέπει να εφαρμόσουν τις διαδικασίες για την έναρξη των νέων προγραμμάτων, ενώ ακόμα παρακολουθούν έργα και εκτελούν πληρωμές από τα προηγούμενα προγράμματα. Το 2014 η διαχείριση των νέων προγραμμάτων σήμανε αυξημένη χρηματοδοτική ενίσχυση που απαιτούσε την ανάπτυξη νέων δομών διαχείρισης, συστημάτων τεχνολογίας των πληροφοριών και υπηρεσιών υποστήριξης για τη στήριξη της επέκτασης και την αντιμετώπιση ενός σταδίου σημαντικών προσλήψεων προσωπικού. Αυτή η μεταβατική περίοδος χαρακτηρίζεται από διαχειριστικές πολυπλοκότητες που σχετίζονται με την εφαρμογή δύο διαφορετικών συνόλων κανόνων, διεργασιών και διαδικασιών. Παρά τις προκλήσεις του εν λόγω περιβάλλοντος, οι οργανισμοί θεωρήθηκαν αποτελεσματικοί για την έναρξη της νέας περιόδου προγραμματισμού (2014-2015), επειδή επένδυσαν σημαντικούς πόρους στον εκσυγχρονισμό και την τεκμηρίωση των διαδικασιών τους για τα νέα προγράμματα. Περισσότερο επηρεάστηκαν οι

οργανισμοί EASME και INEA, καθώς το προσωπικό τους αυξήθηκε κατά 175 % και 147 % αντίστοιχα από το 2013 έως το 2016 και ο προϋπολογισμός τους αυξήθηκε κατά περίπου 220 % και 350 % την ίδια περίοδο. Λόγω αυτού του εντατικού σταδίου έναρξης, οι EASME και INEA δεν ανταποκρίθηκαν σε αρκετούς από τους βασικούς δείκτες επιδόσεών τους[22].

Με τις νέες εντολές τους, οι οργανισμοί ήρθαν αντιμέτωποι με θεματικά πιο ετερογενή χαρτοφυλάκια (βλ. τμήμα 3) και εποπτεύονταν από περισσότερες ΓΔ (βλ. τμήμα 4). Αυτό ίσχυε ιδίως για τον CHAFEA και τον INEA, των οποίων οι εποπτεύουσες ΓΔ αυξήθηκαν από μία σε τέσσερις, καθώς και για τον EASME ο οποίος εποπτευόταν από επτά ΓΔ συγκριτικά με τέσσερις την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού. Από τις αξιολογήσεις διαπιστώθηκε επίσης ότι η συνεργασία μεταξύ των οργανισμών και των εποπτευουσών ΓΔ που αναθέτουν τα καθήκοντα υλοποίησης του προγράμματος για πρώτη φορά έπρεπε να ενισχυθεί κατά τα πρώτα έτη μετά την ανάθεση προκειμένου να δημιουργηθεί σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ των οργανισμών και των εποπτευουσών ΓΔ. Αυτό επηρέασε τη διακυβέρνηση (βλ. τμήμα 4) και τις καθιερωμένες πρακτικές του οργανισμού με τις εποπτεύουσες ΓΔ. Όσον αφορά τους CHAFEA, INEA και EASME, οι οργανισμοί άλλαξαν επίσης ονομασίες και ακρωνύμια, που είναι σημαντικά για την προβολή και την εγγύτητα με τους δικαιούχους, αλλά οι αξιολογήσεις έδειξαν ότι οι αλλαγές αυτές δεν φάνηκαν να έχουν σημαντικό αντίκτυπο (βλ. τμήμα 5). Οι αλλαγές επηρέασαν επίσης τις οργανωτικές δομές των οργανισμών. Ο INEA και ο EASME εισήγαγαν ένα νέο στρώμα διαχείρισης. Γενικά, από τις αξιολογήσεις διαπιστώθηκε η στενή ευθυγράμμιση της εσωτερικής οργάνωσης των οργανισμών με τα καθήκοντα που τους ανατέθηκαν. Στις αξιολογήσεις των EACEA και EASME αναφέρθηκε ότι η δομή των εν λόγω οργανισμών θα μπορούσε να βελτιωθεί, και στην αξιολόγηση του CHAFEA προσδιορίστηκε ως πρόβλημα το μικρό μέγεθός του οργανισμού, ιδίως ως προς τη συνέχιση των δραστηριοτήτων. Το σχετικά μικρό μέγεθος του οργανισμού έχει ορατές συνέπειες στην ικανότητά του να διατηρεί γνώσεις και στη συνέχιση των δραστηριοτήτων όταν βασικοί υπάλληλοι αποχωρούν ξαφνικά από τον οργανισμό ή αλλάζουν αντικείμενο εργασίας εσωτερικά.

Οι εντολές των οργανισμών REA, EASME, INEA και EACEA τροποποιήθηκαν κατά την περίοδο προγραμματισμού. Όσον αφορά τον EACEA, κατά την υπό εξέταση περίοδο πραγματοποιήθηκαν αρκετές επεκτάσεις της εντολής του. Από τις αξιολογήσεις προέκυψε ότι οι επηρεαζόμενοι οργανισμοί επέδειξαν ευελιξία και αποτελεσματικότητα στην αντιμετώπιση της επέκτασης των εντολών τους. Και οι τέσσερις οργανισμοί κατάφεραν να αντιμετωπίσουν τον αυξημένο φόρτο εργασίας και/ή τα πρόσθετα καθήκοντα. Ωστόσο, από τις αξιολογήσεις προέκυψε ότι η διαδικασία ανάθεσης (ανάλυση κόστους-οφέλους, πληροφορίες προς την επιτροπή του Συμβουλίου για τους εκτελεστικούς οργανισμούς, τροποποιήσεις των πράξεων ανάθεσης κλπ.) αποδείχτηκε πολύ περίπλοκη για τις περιορισμένες επεκτάσεις της εντολής. Πράγματι, προς το παρόν δεν υπάρχει απλουστευμένη διαδικασία ανάθεσης για περιορισμένες επεκτάσεις της εντολής κατά τη διάρκεια μιας περιόδου προγραμματισμού. Οι εν λόγω περιορισμένες επεκτάσεις είχαν ως αποτέλεσμα μια περιττή επιβάρυνση για τις υπηρεσίες της Επιτροπής και τους οργανισμούς.

Συμπέρασμα

Από τις αξιολογήσεις των έξι εκτελεστικών οργανισμών επιβεβαιώθηκαν οι καλές επιδόσεις και η προστιθέμενη αξία τους στη διαχείριση προγραμμάτων της ΕΕ. Συγχρόνως, αποκαλύφτηκαν ορισμένες προκλήσεις που εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν οι οργανισμοί. Ορισμένες προκλήσεις είναι κοινές για όλους τους οργανισμούς. Μία από αυτές είναι η ποιότητα της αναπληροφόρησης σε θέματα πολιτικής που υποβάλλουν οι οργανισμοί προς την Επιτροπή, ενώ μια άλλη είναι η ανάγκη επικαιροποίησης ορισμένων πτυχών του νομικού πλαισίου (μνημόνια συμφωνίας ή κατευθυντήριες γραμμές για εκτελεστικούς οργανισμούς). Άλλες προκλήσεις αφορούν περισσότερο τον κάθε μεμονωμένο οργανισμό και απορρέουν από το μέγεθος του οργανισμού, τον τόπο εγκατάστασής του,

[22] Ο χρόνος μέχρι την πληρωμή για το πρόγραμμα ΔΕΔ-Μ το 2015 για τον INEA, η εκτέλεση πιστώσεων αναλήψεων υποχρεώσεων για το ΔΕΔ-Μ και το Marco Polo II του INEA το 2014, ο χρόνος μέχρι την επιχορήγηση για το «Ορίζων 2020» (εκτός από την Ενεργειακή απόδοση) τα έτη 2014-2015, το LIFE (το 2015 μόνο) και η Επιτάχυνση της Καινοτομίας (2014-2016) για τον EASME.

την ετερογένεια του προς διαχείριση χαρτοφυλακίου προγραμμάτων ή σχετίζονται με θέματα εσωτερικού ελέγχου. Η Επιτροπή και οι οργανισμοί εκπονούν και υλοποιούν σχέδια δράσης για την εξάλειψη των ελλείψεων που διαπιστώθηκαν, καθώς και για την αντιμετώπιση των μελλοντικών προκλήσεων.

Ορισμένες από τις απαντήσεις στις προκλήσεις θα χρειαστεί να εξεταστούν στο πλαίσιο των συζητήσεων για το μέλλον των εκτελεστικών οργανισμών. Η Επιτροπή παρουσίασε τις προτάσεις της για την επόμενη γενιά προγραμμάτων της ΕΕ (2021-2027) και, επί του παρόντος, διεξάγει ανάλυση κόστους-οφέλους προκειμένου να προσδιορίσει τον κατάλληλο ρόλο που θα πρέπει να διαδραματίσουν οι εκτελεστικοί οργανισμοί για την εφαρμογή τους. Προς τούτο, οι εκτελεστικοί οργανισμοί πρέπει να είναι σε θέση να βελτιώνουν διαρκώς τις επιδόσεις τους, να συνεχίσουν να λειτουργούν κατά τρόπο αποτελεσματικό ως προς το κόστος, και να εμβαθύνουν τη συνεργασία τους με την Επιτροπή. Τα διδάγματα που αποκομίστηκαν από την παρούσα κοινή διαδικασία αξιολόγησης θα τροφοδοτήσουν τις συζητήσεις σχετικά με την ανάθεση της επόμενης γενιάς προγραμμάτων της ΕΕ στους εκτελεστικούς οργανισμούς.