

Ειδική έκθεση

Στήριξη της ΕΕ για τη διασυνοριακή συνεργασία με τις γειτονικές χώρες

Πολύτιμη στήριξη, αλλά η υλοποίηση ξεκίνησε με μεγάλη καθυστέρηση και τα προβλήματα συντονισμού πρέπει να αντιμετωπιστούν



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-VII
Εισαγωγή	01-05
Διασυννοριακή συνεργασία με γειτονικές χώρες	01-03
Ρυθμίσεις διακυβέρνησης	04-05
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	06-11
Παρατηρήσεις	12-89
Τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ επικεντρώνονταν στην αντιμετώπιση των κατάλληλων αναγκών, ωστόσο η συμπληρωματικότητά τους με άλλα χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ προγράμματα ήταν ανεπαρκής και η έναρξή τους καθυστέρησε σημαντικά.	12-36
Τα προγράμματα προσδιόρισαν προτεραιότητες που ανταποκρίνονται στις κοινές προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι παραμεθόριες περιοχές και αναπτύχθηκαν με συμμετοχικό τρόπο	13-22
Παρότι τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ προέβλεπαν με ποιον τρόπο θα συμπλήρωναν άλλα προγράμματα και στρατηγικές της ΕΕ, ο επιχειρησιακός συντονισμός ήταν ανεπαρκής	23-32
Κατά τη διαμόρφωση των προγραμμάτων σημειώθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις, με αποτέλεσμα να μειωθεί ο χρόνος υλοποίησης των έργων ΔΣ του ΕΜΓ	33-36
Σε μεγάλο βαθμό, τα έργα επιλέχθηκαν και υλοποιήθηκαν κατά τρόπο αποδοτικό και αποτελεσματικό· ωστόσο υπήρχαν αδυναμίες στο πλαίσιο παρακολούθησης των αποτελεσμάτων και παρουσίασης των σχετικών στοιχείων	37-71
Η διαδικασία επιλογής ήταν εν πολλοίς διαφανής και σχεδιάστηκε με στόχο την επιλογή των καταλληλότερων έργων διασυννοριακής συνεργασίας στο πλαίσιο του ΕΜΓ	38-43
Η Επιτροπή και οι διαχειριστικές αρχές παρείχαν χρήσιμη καθοδήγηση σχετικά με την υλοποίηση των έργων και τον μετριασμό του κινδύνου απάτης	44-49

Τα έργα που ελέγχθηκαν βρίσκονταν σε καλό δρόμο για την επίτευξη των επιδιωκόμενων εκροών τους, ωστόσο ορισμένα είχαν ασθενέστερο διασυννοριακό αντίκτυπο	50-59
Οι πληροφορίες σχετικά με τα συνολικά αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν σε επίπεδο προγραμμάτων και τη βιωσιμότητά τους ήταν περιορισμένες, παρά την επαρκή παρακολούθηση των έργων από τις διαχειριστικές αρχές	60-71
Τα προγράμματα NEXT βασίζονται στα διδάγματα που αντλήθηκαν, αλλά αντιμετωπίζουν πρόσθετους κινδύνους και τον σημαντικό αντίκτυπο των πολιτικών προκλήσεων	72-89
Οι αλλαγές αντικατοπτρίζουν τα διδάγματα που αντλήθηκαν, ωστόσο ορισμένα μέτρα απλούστευσης έχουν ως αποτέλεσμα μειωμένη εποπτεία από την Επιτροπή	73-84
Οι πολιτικές προκλήσεις και η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία αναδεικνύουν τόσο τη σημασία των προγραμμάτων όσο και τα όριά τους όσον αφορά τη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των συμμετεχουσών χωρών	85-89
Συμπεράσματα και συστάσεις	90-105

Παραρτήματα

Παράρτημα I – Χάρτης των προγραμμάτων ΔΣ του ΕΜΓ

Παράρτημα II – Γεωγραφική κάλυψη των μακροπεριφερειακών στρατηγικών της ΕΕ και των περιφερειακών πρωτοβουλιών με γειτονικές χώρες

Παράρτημα III – Έργα που επελέγησαν για λεπτομερή εξέταση

Παράρτημα IV – Επισκόπηση της αξιολόγησής μας για τα ελεγχθέντα έργα ΔΣ του ΕΜΓ

Αρκτικόλεξα και συντομογραφίες

Γλωσσάριο

Απαντήσεις της Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ)

Χρονογραμμή

Κλιμάκιο ελέγχου

Σύνοψη

I Η διασυνοριακή συνεργασία αποτελεί βασικό στοιχείο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας, η οποία καλύπτει 16 χώρες κατά μήκος των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Μέχρι πρόσφατα, ήταν επίσης ένας από τους ελάχιστους τομείς συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και της Ρωσίας. Για την περίοδο 2014-2020, η Επιτροπή θέσπισε 15 κοινά προγράμματα με γειτονικές χώρες [προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας (ΔΣ) του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Γειτονίας (ΕΜΓ)]. Με τη συνολική συνεισφορά της ΕΕ να ανέρχεται σε σχεδόν 1 δισεκατομμύριο ευρώ, τα εν λόγω προγράμματα προορίζονται να ωφελήσουν τόσο τα κράτη μέλη όσο και τις γειτονικές χώρες με τις οποίες τα κράτη μέλη έχουν κοινά χερσαία ή θαλάσσια σύνορα.

II Διενεργήσαμε τον έλεγχο μας σε μια χρονική στιγμή κατά την οποία η υλοποίηση των προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020 έφτανε στο τέλος της. Η παρούσα έκθεση θα αξιοποιηθεί στο πλαίσιο του σχεδιασμού των προγραμμάτων που προτείνονται για την περίοδο χρηματοδότησης 2021-2027.

III Στόχος μας ήταν να προσδιορίσουμε κατά πόσον τα προγράμματα ενίσχυσαν αποτελεσματικά την εδαφική συνεργασία πέραν των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Προκειμένου να απαντήσουμε σε αυτό το κύριο ερώτημα του ελέγχου, εξετάσαμε κατά πόσον:

- τα προγράμματα, αφενός, ανταποκρίνονταν σε σαφώς προσδιορισμένες ανάγκες και προτεραιότητες, κοινές στις περιφέρειες κατά μήκος των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ και, αφετέρου, συμπλήρωναν άλλα χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ προγράμματα·
- τα έργα επιλέχθηκαν και υλοποιήθηκαν κατά τρόπο αποδοτικό και αποτελεσματικό·
- η Επιτροπή και οι διαχειριστικές αρχές αξιοποίησαν αποτελεσματικά τους μηχανισμούς παρακολούθησης και αξιολόγησης και άντλησαν διδάγματα, τα οποία θα αξιοποιήσουν για την ενίσχυση της διαχείρισης των διασυνοριακών προγραμμάτων που προτείνονται για την περίοδο χρηματοδότησης 2021-2027.

IV Διαπιστώσαμε ότι τα προγράμματα επικεντρώνονταν στην αντιμετώπιση των κατάλληλων αναγκών, ωστόσο η συμπληρωματικότητά τους με άλλα χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ προγράμματα ήταν ανεπαρκής και η συμμετοχή των αντιπροσωπειών της ΕΕ σε γειτονικές χώρες θα μπορούσε να βελτιωθεί περαιτέρω. Εκτός ελάχιστων εξαιρέσεων, τα έργα επιλέχθηκαν και υλοποιήθηκαν κατά τρόπο

αποδοτικό και αποτελεσματικό. Ωστόσο, εντοπίσαμε αδυναμίες στο πλαίσιο παρακολούθησης των αποτελεσμάτων των προγραμμάτων, όσον αφορά τη συσσωμάτωση των αποτελεσμάτων και την παρουσίαση στοιχείων σχετικά με τη βιωσιμότητα των οφελών μετά το κλείσιμο των έργων. Στο πλαίσιο των προγραμμάτων, επιτεύχθηκε η ισόρροπη εκπροσώπηση στα έργα συμμετεχόντων τόσο από την ΕΕ όσο και από τις γειτονικές χώρες. Υφίστανται διασφαλίσεις για τον μετριασμό του κινδύνου απάτης· ωστόσο, στο πλαίσιο των προγραμμάτων δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί αποτελεσματικά το συνιστώμενο από την Επιτροπή εργαλείο ΤΠ για την καταγγελία περιπτώσεων απάτης, καθώς δεν έχουν όλες οι συμμετέχουσες τρίτες χώρες πρόσβαση σε αυτό.

V Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι τα προγράμματα της περιόδου 2014-2020 παρείχαν κατάλληλη και πολύτιμη στήριξη στις περιφέρειες εκατέρωθεν των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Ωστόσο, η έναρξη της υλοποίησής τους καθυστέρησε σημαντικά και βρισκόταν σε εξέλιξη κατά τη διάρκεια του ελέγχου μας. Ως εκ τούτου, ήταν πολύ νωρίς για να αξιολογηθεί η συνολική αποτελεσματικότητά τους. Το νομικό πλαίσιο για τα προγράμματα της περιόδου 2021-2027 βασίζεται στα διδάγματα που αντλήθηκαν. Οι αλλαγές που εισήχθησαν μπορούν να διευκολύνουν την έναρξη της υλοποίησης των προγραμμάτων. Ωστόσο, ενέχουν πρόσθετους κινδύνους και μειώνουν την εποπτεία, από την Επιτροπή, μεγάλων έργων υποδομής, τα οποία μπορούν να έχουν στρατηγική σημασία στο πλαίσιο των σχέσεων με τις χώρες-εταίρους.

VI Το μέλλον της διασυνοριακής συνεργασίας με τις γειτονικές χώρες προβλέπεται δυσοίωνο: στο πλαίσιο της ευρύτερης αντίδρασης στην εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία, η Επιτροπή ανέστειλε τις συμφωνίες χρηματοδότησης των προγραμμάτων με τη Ρωσία και τη Λευκορωσία. Επίσης, με την εισβολή τέθηκαν υπό σοβαρή αμφισβήτηση τα μισά από τα προγράμματα που προτείνονται για την περίοδο χρηματοδότησης 2021-2027. Στον Νότο, το πρόγραμμα «Λεκάνη της Μεσογείου» εξακολουθεί να προσφέρει ένα φόρουμ διαλόγου και συνεργασίας μεταξύ των συμμετεχουσών χωρών. Ωστόσο, ο αριθμός των κοινών έργων μεταξύ Ισραηλινών και Αράβων συμμετεχόντων παραμένει χαμηλός, ακόμη και αν η ίδια η ύπαρξη τέτοιων κοινών έργων μπορεί να θεωρείται από μόνη της επιτυχία.

VII Ως αποτέλεσμα του ελέγχου μας, συνιστούμε στην Επιτροπή:

- να βελτιώσει τον συντονισμό μεταξύ των προγραμμάτων που γεωγραφικά επικαλύπτονται μερικώς μεταξύ τους·
- να ενισχύσει τη συμμετοχή των αντιπροσωπειών της ΕΕ·

- να υιοθετήσει ένα εργαλείο ΤΠ για την καταγγελία περιπτώσεων απάτης·
- να παράσχει καθοδήγηση σχετικά με την παρακολούθηση της βιωσιμότητας μετά το κλείσιμο των έργων·
- να λάβει τη γνώμη όλων των αρμόδιων υπηρεσιών σχετικά με τα μεγάλα έργα υποδομής·
- να ενισχύσει τη χρήση των κοινών δεικτών.

Εισαγωγή

Διασυνοριακή συνεργασία με γειτονικές χώρες

01 Η διασυνοριακή συνεργασία (ΔΣ) αποτελεί βασικό στοιχείο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας, η οποία καλύπτει 16 χώρες κατά μήκος των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ (βλέπε τον χάρτη στο [παράρτημα Ι](#)). Μέχρι πρόσφατα ήταν επίσης ένας από τους ελάχιστους τομείς συνεργασίας και συνεχούς διαλόγου μεταξύ της ΕΕ και της Ρωσίας. Στόχος των προγραμμάτων ΔΣ του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Γειτονίας (ΕΜΓ)¹ είναι να είναι επωφελή τόσο για τα κράτη μέλη όσο και για τις γειτονικές χώρες με τις οποίες αυτά έχουν άμεσα χερσαία ή θαλάσσια σύνορα. Κατά τη διάρκεια της περιόδου χρηματοδότησης 2014-2020, τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ είχαν τρεις στρατηγικούς στόχους²:

- προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης στις περιφέρειες εκατέρωθεν των κοινών συνόρων
- αντιμετώπιση των κοινών προκλήσεων στους τομείς του περιβάλλοντος, της δημόσιας υγείας, της ασφάλειας και της προστασίας
- προώθηση καλύτερων συνθηκών και διαδικασιών ώστε να διασφαλίζεται η κινητικότητα προσώπων, αγαθών και κεφαλαίων.

02 Όσον αφορά την περίοδο 2014-2020, η Επιτροπή θέσπισε 15 προγράμματα ΔΣ (καθώς και έργο χρηματοδότησης της τεχνικής υποστήριξης), τα οποία συγκεντρώνουν χρηματοδότηση από τον ΕΜΓ και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) συνολικού ύψους σχεδόν 1 δισεκατομμυρίου ευρώ. Ταυτόχρονα, τα προγράμματα συμβάλλουν στην εξωτερική και την περιφερειακή πολιτική της ΕΕ³. Από τα 15 προγράμματα, επτά καλύπτουν τη συνεργασία με τη Ρωσία, έξι την Ανατολική Γειτονία και τα υπόλοιπα δύο τη Νότια Γειτονία.

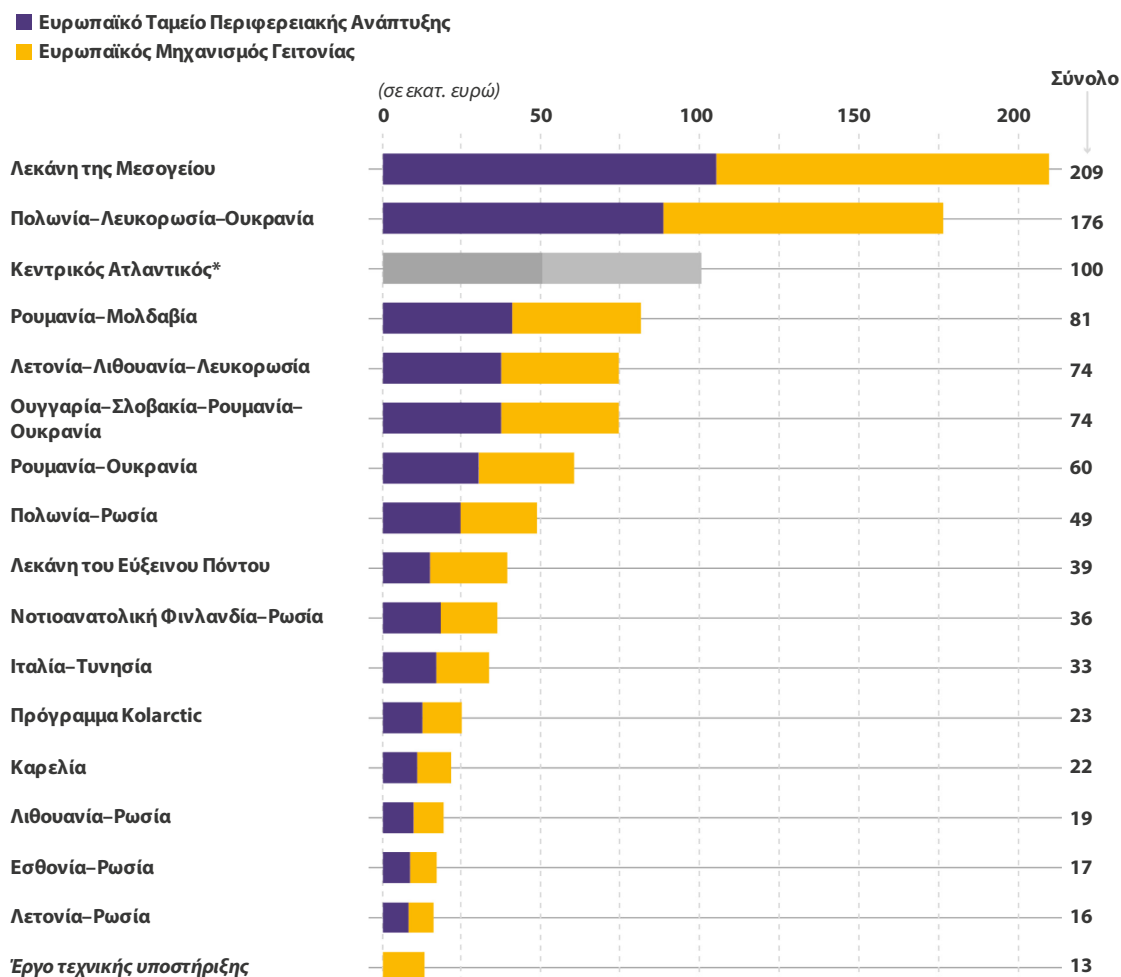
¹ Για τους σκοπούς της παρούσας έκθεσης, ως «προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ» νοούνται τα χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ προγράμματα ΔΣ με γειτονικές χώρες (χώρες της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας και Ρωσία) κατά την περίοδο 2014-2020.

² [Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation \(2014-2020\)](#), Κοινό έγγραφο Επιτροπής – ΕΥΕΔ, 8.10.2014, σ. 4.

³ ΓΔ REGIO, [Ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων για το 2020 – Παραρτήματα](#), παράρτημα 7I: Assurance for ENI CBC (σ. 100).

Στο **γράφημα 1** παρατίθενται τα επιμέρους προγράμματα και τα κονδύλια ανά πρόγραμμα.

Γράφημα 1 – Κονδύλια της ΕΕ για τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ της περιόδου 2014-2020



* Σημ.: Το πρόγραμμα «Κεντρικός Ατλαντικός» δεν εγκρίθηκε.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του εγγράφου προγραμματισμού της Επιτροπής του 2014.

03 Τα περισσότερα από τα χρηματοδοτικά προγράμματα της ΕΕ για τη στήριξη της συνεργασίας με τη Ρωσία ανεστάλησαν σε συνέχεια της παράνομης προσάρτησης της Κριμαίας το 2014⁴. Τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ εξακολουθούσαν να αποτελούν εξαίρεση έως τις αρχές του Μαρτίου 2022, όταν η ΕΕ ανέστειλε τις συμφωνίες χρηματοδότησης με τη Ρωσία και τη Λευκορωσία, ως απάντηση στην εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία στις 24 Φεβρουαρίου 2022.

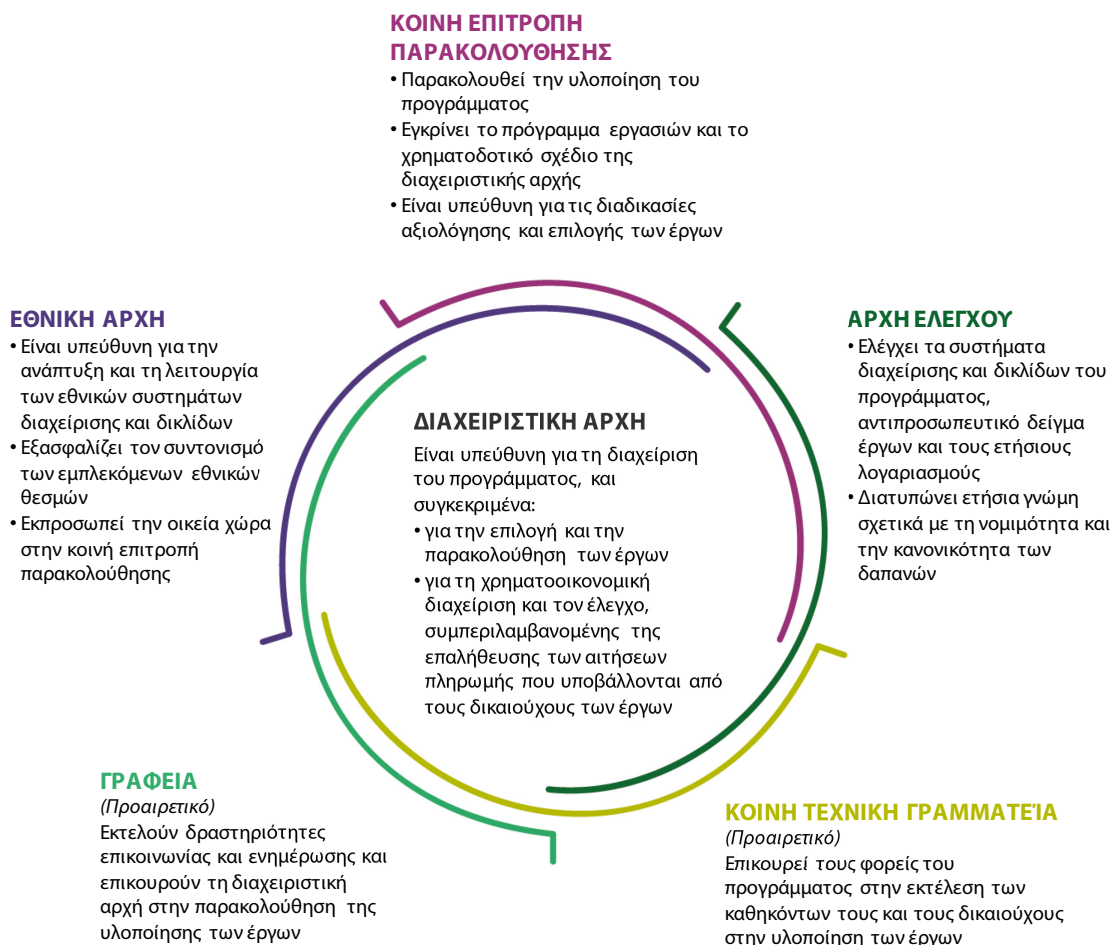
⁴ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, EUCO 147/14, 16.7.2014, σημείο 6.

Ρυθμίσεις διακυβέρνησης

04 Στον εκτελεστικό κανονισμό για τη ΔΣ του ΕΜΓ⁵ καθορίζονται οι ρόλοι και τα καθήκοντα όλων των φορέων των προγραμμάτων. Τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ υλοποιούνται είτε μέσω έργων που επιλέγονται στο πλαίσιο προσκλήσεων υποβολής προτάσεων είτε μέσω *μεγάλων έργων υποδομής* που επιλέγονται με απευθείας ανάθεση. **Οι κοινές επιτροπές παρακολούθησης** είναι υπεύθυνες για την επιλογή των έργων και την παρακολούθηση των επιδόσεών τους. Σε αυτές συμμετέχουν εκπρόσωποι των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών (κρατών μελών και τρίτων χωρών), ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δύναται να συμμετέχει ως παρατηρητής. **Οι διαχειριστικές αρχές** που ορίζονται από τα κράτη μέλη υποβάλλουν εκθέσεις στην Επιτροπή και υλοποιούν τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ σύμφωνα με την αρχή της «επιμερισμένης διαχείρισης», πράγμα που ισχύει και για έργα που υλοποιούνται εκτός της ΕΕ (τα οποία κατά κανόνα τελούν υπό την άμεση διαχείριση της Επιτροπής). Για παράδειγμα, το περιφερειακό συμβούλιο της Νότιας Καρελίας στη Φινλανδία ενεργεί ως διαχειριστική αρχή του προγράμματος Νοτιοανατολικής Φινλανδίας–Ρωσίας. Για τις περισσότερες διαχειριστικές αρχές, η εν λόγω αρμοδιότητα έρχεται να προστεθεί στην αρμοδιότητα για τη διαχείριση άλλων Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων. Στο [γράφημα 2](#), παρουσιάζονται οι φορείς που συμμετέχουν σε ένα σύνηθες πρόγραμμα ΔΣ και περιγράφονται οι ρόλοι τους.

⁵ Εκτελεστικός [κανονισμός \(ΕΕ\) αριθ. 897/2014](#) της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των προγραμμάτων διασυνοριακής συνεργασίας που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Γειτονίας.

Γράφημα 2 – Φορείς ενός συνήθους προγράμματος ΔΣ



Σημ.: Κάθε χώρα που συμμετέχει σε πρόγραμμα ΔΣ του ΕΜΓ έπρεπε να ορίσει εθνική αρχή.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 897/2014 της Επιτροπής.

05 Η Γενική Διεύθυνση Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση (ΓΔ ΝΕΑΡ) είναι υπεύθυνη για τη συνολική διαχείριση της χρηματοδότησης στο πλαίσιο του ΕΜΓ. Συνεργάζεται με άλλες υπηρεσίες της Επιτροπής που είναι αρμόδιες για τις θεματικές πολιτικές, καθώς και με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ) και τις αντιπροσωπείες της ΕΕ. Τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ τελούσαν υπό τη διαχείριση της ΓΔ ΝΕΑΡ έως το τέλος του 2019. Την 1η Ιανουαρίου 2020, μεταφέρθηκαν στη **Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης (ΓΔ REGIO)**⁶. Επιπλέον αυτών των προγραμμάτων, η ΓΔ REGIO ήταν επίσης υπεύθυνη και για τα διακρατικά προγράμματα για τις περιοχές της Βαλτικής Θάλασσας και του Δούναβη (τα οποία χρηματοδοτούνται εν μέρει από τον ΕΜΓ), καθώς και για τα προγράμματα ΔΣ στο πλαίσιο του Μηχανισμού Προενταξιακής Βοήθειας.

⁶ ΓΔ REGIO, *Ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων για το 2019*, 25.6.2020, σ. 15.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

06 Στόχος του εν προκειμένω ελέγχου ήταν να προσδιοριστεί κατά πόσον τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ ενίσχυσαν αποτελεσματικά την εδαφική συνεργασία πέραν των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Προκειμένου να απαντήσουμε σε αυτό το κύριο ερώτημα του ελέγχου, επιχειρήσαμε να απαντήσουμε στα εξής τρία επιμέρους ερωτήματα:

- 1) Τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ ανταποκρίνονταν σε σαφώς προσδιορισμένες ανάγκες και προτεραιότητες, κοινές στις περιφέρειες κατά μήκος των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, και λειτουργούσαν συμπληρωματικά προς άλλα χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ προγράμματα;
- 2) Επιλέχθηκαν και υλοποιήθηκαν κατά τρόπο αποδοτικό και αποτελεσματικό τα έργα ΔΣ του ΕΜΓ;
- 3) Αξιοποίησαν η Επιτροπή και οι διαχειριστικές αρχές αποτελεσματικά τους μηχανισμούς παρακολούθησης και αξιολόγησης, και άντλησαν διδάγματα, τα οποία θα αξιοποιήσουν για την ενίσχυση της διαχείρισης των προγραμμάτων ΔΣ (Interreg NEXT) που προτείνονται για την περίοδο χρηματοδότησης 2021-2027;

07 Ο έλεγχος επικεντρώθηκε στα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ των οποίων η υλοποίηση πλησιάζει στο τέλος της (η προβλεπόμενη προθεσμία για την ολοκλήρωση των δραστηριοτήτων είναι η 31η Δεκεμβρίου 2023), με σκοπό τα αποτελέσματά τους να αξιοποιηθούν στο πλαίσιο του σχεδιασμού των προγραμμάτων που προτείνονται για την περίοδο χρηματοδότησης 2021-2027. Αξιολογήσαμε τα μεγαλύτερα προγράμματα της περιόδου 2014-2020 στις βόρειες, ανατολικές και νότιες περιφέρειες, προκειμένου να επιτύχουμε καλή οικονομική και γεωγραφική κάλυψη. Από κοινού, τα εν λόγω τρία προγράμματα αντιπροσωπεύουν το 44 % περίπου της συνολικής χρηματοδότησης ΔΣ του ΕΜΓ που είχε προγραμματιστεί για την περίοδο 2014-2020 (βλέπε [γράφημα 3](#)):

- Νοτιοανατολική Φινλανδία–Ρωσία (SEFR), διαχειριστική αρχή στη Lappeenranta·
- Πολωνία–Λευκορωσία–Ουκρανία (PL-BY-UA), διαχειριστική αρχή στη Βαρσοβία·
- Λεκάνη της Μεσογείου (MED), διαχειριστική αρχή στο Κάλιαρι (Σαρδηνία).

Γράφημα 3 – Εμβέλεια του ελέγχου: κονδύλια για τα τρία προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ (ΕΜΓ και ΕΤΠΑ)

(σε εκατ. ευρώ)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του εγγράφου προγραμματισμού της Επιτροπής του 2014.

08 Αναλύσαμε τα έγγραφα που μας παρασχέθηκαν από την Επιτροπή και την ΕΥΕΔ σχετικά με την ανάπτυξη, την υλοποίηση και την παρακολούθηση των προγραμμάτων ΔΣ του ΕΜΓ της περιόδου 2014-2020, καθώς και με τα διδάγματα που αντλήθηκαν για τα προσεχή προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας της περιόδου 2021-2027. Επιπλέον, συνομιλήσαμε με αρκετούς εκπροσώπους διάφορων υπηρεσιών της Επιτροπής, της ΕΥΕΔ, του TESIM (έργου τεχνικής υποστήριξης για τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ) και του προγράμματος Interact (τεχνική υποστήριξη για τα εσωτερικά προγράμματα Interreg της ΕΕ), καθώς και των αντιπροσωπειών της ΕΕ στην Ιορδανία, τον Λίβανο, τη Ρωσία, την Ουκρανία και την Τυνησία.

09 Κατά το διάστημα Οκτωβρίου-Νοεμβρίου 2021, πραγματοποιήσαμε επιτόπιες επισκέψεις στη Φινλανδία, την Πολωνία, τη Ρωσία και την Ουκρανία. Λόγω της πανδημίας COVID-19, αντικαταστήσαμε την επίσκεψη στη Σαρδηνία (η οποία είχε προγραμματιστεί για τον Δεκέμβριο του 2021) με βιντεοδιασκέψεις. Πραγματοποιήσαμε συναντήσεις με εκπροσώπους των διαχειριστικών αρχών και άλλων φορέων των προγραμμάτων, καθώς και με εκπροσώπους 15 έργων, τα οποία εξετάσαμε λεπτομερώς (πέντε έργα από καθένα από τα τρία προγράμματα· βλέπε [παράρτημα III](#)). Η επιλογή των έργων έγινε με γνώμονα τη σημαντικότητά τους, την κάλυψη διαφορετικών θεματικών στόχων και την πρόοδο της υλοποίησης. Στο [παράρτημα IV](#) συνοψίζεται η αξιολόγησή μας όσον αφορά τα έργα.

10 Εκτός από διασυνοριακά προγράμματα με γειτονικές χώρες, υπάρχουν και διασυνοριακά προγράμματα μεταξύ κρατών μελών της ΕΕ, καθώς και με υποψήφιας

προς ένταξη χώρες. Ο έλεγχός μας δεν κάλυψε τα προγράμματα αυτά, δεδομένου ότι έχουν διαφορετικές νομικές βάσεις και χαρακτηριστικά, και αξιολογήθηκαν πρόσφατα:

- Εντός της ΕΕ, η διασυνοριακή συνεργασία αποτελεί μέρος ενός ευρύτερου πλαισίου πολιτικής της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας, που είναι κοινώς γνωστό ως Interreg. Στο πλαίσιο του ΕΤΠΑ έχουν διατεθεί περίπου 10,1 δισεκατομμύρια ευρώ για την εδαφική συνεργασία. Πρόσφατα δημοσιεύσαμε ειδική έκθεση σχετικά με τα προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας εντός της ΕΕ⁷.
- Ο Μηχανισμός Προενταξιακής Βοήθειας χρηματοδοτεί διασυνοριακά προγράμματα όχι μόνο κατά μήκος των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ (παραδείγματος χάριν, Κροατία/Σερβία), αλλά και μεταξύ υποψήφιων προς ένταξη χωρών (παραδείγματος χάριν, Σερβία/Μαυροβούνιο). Πρόσφατα η Επιτροπή αξιολόγησε⁸ τις επιδόσεις των προγραμμάτων ΔΣ μεταξύ υποψήφιων προς ένταξη χωρών.

11 Αναγνωρίζουμε ότι η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία στις 24 Φεβρουαρίου 2022, με την υποστήριξη της Λευκορωσίας, είχε σοβαρό αντίκτυπο σε όλα τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ στα οποία συμμετέχουν η Ρωσία, η Λευκορωσία, η Ουκρανία ή η Μολδαβία, καθώς και στη βιωσιμότητα των σχετικών έργων. Η αξιολόγησή μας για τα έργα που χρηματοδοτήθηκαν στο πλαίσιο των προγραμμάτων SEFR και PL-BY-UA αντικατοπτρίζει την κατάσταση στο τέλος του 2021, πριν από την εισβολή, όταν ολοκληρώσαμε το στάδιο των επιτόπιων εργασιών του εν προκειμένω ελέγχου. Στα σημεία **85-88** συνοψίζουμε τις εξελίξεις μετά τη διενέργεια του ελέγχου, την περίοδο Φεβρουαρίου-Ιουνίου 2022.

⁷ [Ειδική έκθεση 14/2021](#), με τίτλο «Συνεργασία στο πλαίσιο του Interreg: Οι δυνατότητες των διασυνοριακών περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχουν αξιοποιηθεί στο έπακρο».

⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [Mid-term evaluation of cross border cooperation programmes between IPA II beneficiaries](#), Αύγουστος 2021.

Παρατηρήσεις

Τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ επικεντρώνονταν στην αντιμετώπιση των κατάλληλων αναγκών, ωστόσο η συμπληρωματικότητά τους με άλλα χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ προγράμματα ήταν ανεπαρκής και η έναρξή τους καθυστέρησε σημαντικά.

12 Στην παρούσα ενότητα, εξετάζουμε κατά πόσο:

- α) στο πλαίσιο των προγραμμάτων ΔΣ του ΕΜΓ προσδιορίστηκαν, με τη συμμετοχή των σχετικών ενδιαφερόμενων μερών, οι προτεραιότητες για την αντιμετώπιση των κοινών προκλήσεων των παραμεθόριων περιοχών· και
- β) καθορίστηκε ο τρόπος με τον οποίο συμπληρώνουν ή συντονίζονται με άλλα χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ προγράμματα· και εάν
- γ) τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ αναπτύχθηκαν εγκαίρως ώστε να διευκολυνθεί η έναρξη της υλοποίησης των έργων.

Τα προγράμματα προσδιόρισαν προτεραιότητες που ανταποκρίνονται στις κοινές προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι παραμεθόριες περιοχές και αναπτύχθηκαν με συμμετοχικό τρόπο

Αντιμετώπιση των προκλήσεων που αντιμετωπίζουν οι παραμεθόριες περιοχές

13 Τα κοινά επιχειρησιακά προγράμματα, που καταρτίζονται από τα κράτη μέλη της ΕΕ και τις χώρες-εταίρους, αποτελούν βασικά έγγραφα στα οποία καθορίζονται το πλαίσιο και οι προτεραιότητες των επιμέρους προγραμμάτων ΔΣ του ΕΜΓ. Τον Ιούνιο του 2015, οι διαχειριστικές αρχές (ΔΑ) των τριών προγραμμάτων που αξιολογήσαμε διεξοδικά υπέβαλαν τα κοινά επιχειρησιακά προγράμματα στην Επιτροπή. Σε αυτά περιλαμβάνονταν λεπτομερής ανάλυση των προκλήσεων που αντιμετωπίζουν οι παραμεθόριες περιοχές καθώς και οι ευκαιρίες που θα μπορούσε να δημιουργήσει η ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των εν λόγω περιφερειών.

14 Η Επιτροπή ανέλυσε τα σχέδια κάθε κοινού επιχειρησιακού προγράμματος, επιδιώκοντας συγκεκριμένα να αξιολογήσει τη συμμόρφωσή τους με τον εκτελεστικό

κανονισμό για τη ΔΣ του ΕΜΓ⁹, και απάντησε στις διαχειριστικές αρχές, διατυπώνοντας λεπτομερείς παρατηρήσεις. Με εξαίρεση ένα αμφιλεγόμενο ζήτημα με επιρροή στις διμερείς σχέσεις με τη Ρωσία (το οποίο περιγράφεται στο σημείο **80**), οι γενικές διευθύνσεις της Επιτροπής και η ΕΥΕΔ διατύπωσαν ευνοϊκές γνώμες και εισηγήθηκαν ήσσοнос μόνο σημασίας τροποποιήσεις στα κοινά επιχειρησιακά προγράμματα.

15 Καθένα από τα τρία κοινά επιχειρησιακά προγράμματα που αξιολογήσαμε περιλάμβανε τέσσερις θεματικούς στόχους, ήτοι τον μέγιστο δυνατό αριθμό από τους 11 που προβλέπονται στο έγγραφο προγραμματισμού της ΕΕ¹⁰. Η επιλογή τους αντικατοπτρίζει τη συναίνεση που επιτεύχθηκε μεταξύ των συμμετεχουσών χωρών. Διαπιστώσαμε ότι οι θεματικοί στόχοι ήταν σύμφωνοι με την ανάλυση των προκλήσεων και των αδυναμιών των περιφερειών που περιγράφονταν στα κοινά επιχειρησιακά προγράμματα. Στο **γράφημα 4**, παρουσιάζονται οι θεματικοί στόχοι που επιλέχθηκαν στο πλαίσιο των 15 προγραμμάτων ΔΣ του ΕΜΓ και η διατεθείσα χρηματοδότηση. Οι θεματικοί στόχοι 9 «Πρώθηση της βιώσιμης ενέργειας και της ενεργειακής ασφάλειας και συνεργασία σε αυτούς τους τομείς» και 11 «Άλλοι τομείς» δεν συμπεριλήφθηκαν σε κανένα από τα προγράμματα.

⁹ Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 897/2014 της Επιτροπής.

¹⁰ Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020), σημείο 6.3.

Γράφημα 4 – Θεματικοί στόχοι που επιλέχθηκαν για τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ και διατεθείσα ενωσιακή χρηματοδότηση



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της ενδιάμεσης αξιολόγησης των προγραμμάτων ΔΣ του ΕΜΓ, κοινό έγγραφο ΕΥΕΔ-ΓΔ ΝΕΑΡ, 11.6.2018, σ. 19, και των στοιχείων που υποβλήθηκαν στο πλαίσιο των προγραμμάτων (προϋπολογισμός εγκριθείς στις 30.6.2021).

16 Όσον αφορά την προηγούμενη περίοδο χρηματοδότησης (2007-2013), η Επιτροπή είχε παραθέσει 26 παραδείγματα στόχων «ενδεικτικά»¹¹, που σημαίνει ότι υπήρχε η ελευθερία να αναπτυχθούν στο πλαίσιο των προγραμμάτων και άλλοι στόχοι. Στην εκ των υστέρων αξιολόγησή της, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι τα προγράμματα αυτά δεν ήταν επαρκώς στοχευμένα και συνέστησε να ενισχυθεί η στρατηγική τους εστίαση ώστε να μεγιστοποιηθεί ο αντίκτυπός τους¹². Μολονότι στα προγράμματα της περιόδου 2014-2020 μπορούσαν να επιλεγούν κατ' ανώτατο όριο τέσσερις από τους 11 προκαθορισμένους θεματικούς στόχους, η θεματική τους κάλυψη παρέμενε ιδιαιτέρως ευρεία, εκτεινόμενη από την πολιτιστική κληρονομιά έως την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να μειωθεί η συγκρισιμότητα μεταξύ των επιμέρους προγραμμάτων και να καταστεί δυσχερέστερη η παρακολούθηση των αποτελεσμάτων σε συνολικό επίπεδο πολιτικής (βλέπε σημεία 60-71).

17 Όσον αφορά την περίοδο χρηματοδότησης 2021-2027, η Επιτροπή αποφάσισε να εξορθολογίσει περαιτέρω το πεδίο εφαρμογής των προγραμμάτων, καθορίζοντας πέντε στόχους πολιτικής κοινούς για όλα τα προγράμματα¹³ και δύο πρόσθετους ειδικούς στόχους για τα προγράμματα Interreg¹⁴.

Συμβολή των εθνικών και των περιφερειακών αρχών στον προσδιορισμό των αναγκών και των προτεραιοτήτων

18 Κάθε πρόγραμμα έπρεπε να καταρτίζεται «με κοινή συμφωνία όλων των συμμετεχουσών χωρών»¹⁵. Στις περιπτώσεις των προγραμμάτων PL-BY-UA και SEFR,

¹¹ ENPI CBC Strategy Paper 2007-2013, σ. 25-26.

¹² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ex-post Evaluation of ENPI CBC programmes 2007-2013, Ιανουάριος 2018, σύσταση 1, σ. 57.

¹³ Άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΕ) 2021/1058 για το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής. Οι ειδικοί στόχοι του ΕΤΠΑ και του Ταμείου Συνοχής είναι οι εξής: 1) «μια πιο ανταγωνιστική και εξυπνότερη Ευρώπη», 2) «μια πιο πράσινη Ευρώπη», 3) «μια πιο διασυνδεδεμένη Ευρώπη», 4) «μια πιο κοινωνική και χωρίς αποκλεισμούς Ευρώπη» και 5) «μια Ευρώπη πιο κοντά στους πολίτες της».

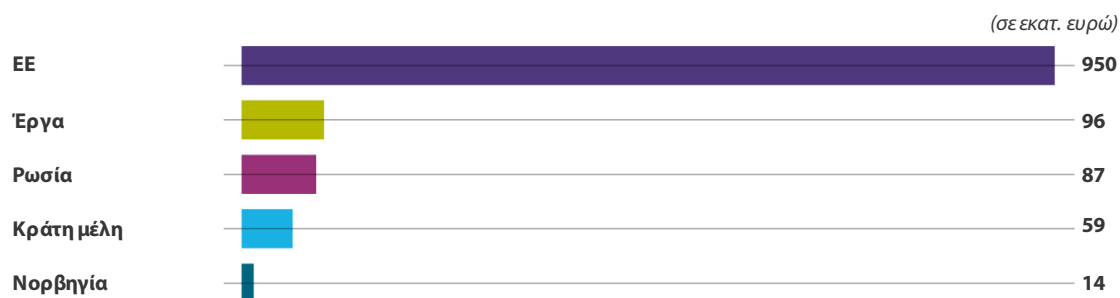
¹⁴ Άρθρο 14 του κανονισμού (ΕΕ) 2021/1059 για τις ειδικές διατάξεις που διέπουν τον στόχο «Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία» (Interreg) ο οποίος στηρίζεται από το ΕΤΠΑ και τους μηχανισμούς εξωτερικής χρηματοδότησης. Οι ειδικοί στόχοι Interreg είναι οι εξής: 1) καλύτερη διακυβέρνηση συνεργασίας και 2) μεγαλύτερη ασφάλεια και προστασία στην Ευρώπη.

¹⁵ Άρθρο 3 του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 897/2014 της Επιτροπής.

οι εθνικές και οι περιφερειακές αρχές συμμετείχαν ενεργά στον προσδιορισμό των αναγκών και των προτεραιοτήτων, συμμετέχοντας σε κοινές επιτροπές προγραμματισμού, οι οποίες συνέταξαν τα αρχικά κοινά επιχειρησιακά προγράμματα μεταξύ του 2013 και του 2015. Στην περίπτωση του προγράμματος SEFR, ο ρόλος του περιφερειακού συμβουλίου της Νότιας Καρελίας ως ΔΑ συνέβαλε, επίσης, ώστε το πρόγραμμα να αποκτήσει ισχυρή περιφερειακή διάσταση και να εξασφαλίσει τη συμμετοχή των τοπικών φορέων στον προγραμματισμό. Αντίθετα, στην περίπτωση του προγράμματος MED, το οποίο καλύπτει 112 περιφέρειες, οι 13 συμμετέχουσες χώρες εκπροσωπήθηκαν από εθνικές κεντρικές αρχές (συνοδευόμενες από περιφερειακούς εκπροσώπους από τέσσερις χώρες).

19 Επιπλέον, κάθε πρόγραμμα έπρεπε να προβλέπει συγχρηματοδότηση σε ποσοστό τουλάχιστον 10 % της συνεισφοράς της ΕΕ, ενώ υπήρχε δεν προβλέπονταν περιορισμοί όσον αφορά τον προσδιορισμό της πηγής, του ύψους και της κατανομής της συνεισφοράς¹⁶. Η συνεισφορά της ΕΕ στο σύνολο των προγραμμάτων ανήλθε σε περίπου 950 εκατομμύρια ευρώ. Σε αυτή προστέθηκαν 270 εκατομμύρια ευρώ από άλλες πηγές, με αποτέλεσμα η συνολική διαθέσιμη χρηματοδότηση για τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ να ανέλθει σε 1,2 δισεκατομμύρια ευρώ. Στο **γράφημα 5** παρουσιάζονται οι πηγές χρηματοδότησης των προγραμμάτων.

Γράφημα 5 – Πηγές χρηματοδότησης των προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020



Σημ.: Στα προγράμματα στα οποία συμμετέχει η Φινλανδία, δεν αναφέρεται η συγχρηματοδότηση που παρασχέθηκε στο πλαίσιο των έργων (η οποία ανέρχεται τουλάχιστον στο 10 % των επιλέξιμων δαπανών).

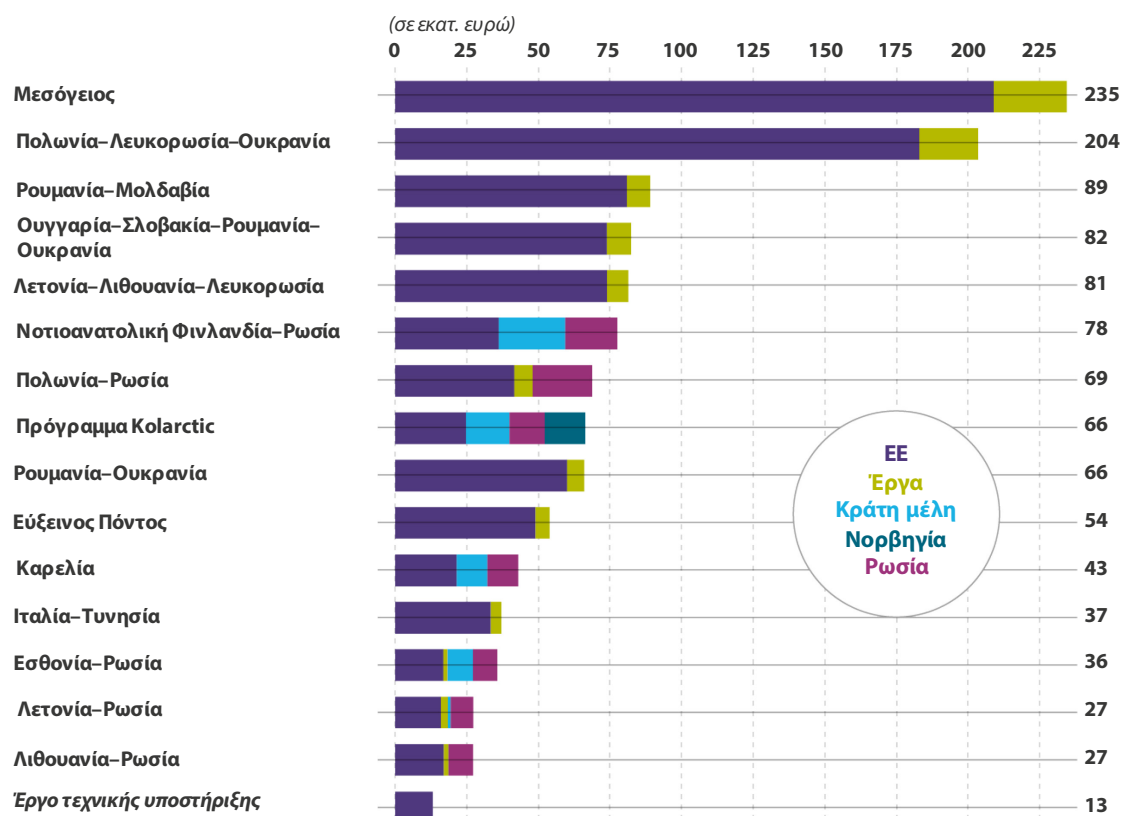
Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων που υποβλήθηκαν στο πλαίσιο των προγραμμάτων (προϋπολογισμός εγκριθείς στις 30.6.2021).

20 Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι συμμετέχουσες χώρες έκριναν ότι ήταν σημαντικό να αυξηθεί πέραν του υποχρεωτικού 10 % η συγχρηματοδότηση των προγραμμάτων, αξιοποιώντας εθνικούς πόρους. Για παράδειγμα, η Φινλανδία και η Ρωσία συνεισέφεραν έκαστη 25 % περίπου της χρηματοδότησης του προγράμματος SEFR και

¹⁶ Άρθρα 12 και 13 του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 897/2014 της Επιτροπής.

η ΕΕ κάλυψε το υπόλοιπο 50 %. Το γεγονός αυτό ανέδειξε τον μεγάλο βαθμό οικειοποίησης του προγράμματος από τις συμμετέχουσες χώρες. Σε άλλες περιπτώσεις, η συγχρηματοδότηση βάρυνε αποκλειστικά τους δικαιούχους των έργων. Στο **γράφημα 6** παρουσιάζονται οι πηγές χρηματοδότησης ανά πρόγραμμα ΔΣ του ΕΜΓ.

Γράφημα 6 – Πηγές χρηματοδότησης ανά πρόγραμμα της περιόδου 2014-2020



Σημ.: Στα προγράμματα στα οποία συμμετέχει η Φινλανδία, δεν αναφέρεται η συγχρηματοδότηση που παρασχέθηκε στο πλαίσιο των έργων (η οποία ανέρχεται τουλάχιστον στο 10 % των επιλέξιμων δαπανών).

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων που παρουσιάστηκαν από τα προγράμματα (προϋπολογισμός εγκριθείς στις 30.6.2021).

21 Στην εκ των υστέρων αξιολόγηση των προγραμμάτων της περιόδου 2007-2013, η Επιτροπή συνέστησε αύξηση της εθνικής συγχρηματοδότησης ώστε να επιτευχθεί μια περισσότερο ισορροπημένη εταιρική σχέση με τις άλλες γειτονικές χώρες¹⁷. Ωστόσο, δεν προώθησε την αύξηση των συνεισφορών από τις γειτονικές χώρες-εταίρους, για παράδειγμα στο πλαίσιο των ενημερωτικών σεμιναρίων κατά την έναρξη της περιόδου χρηματοδότησης 2021-2027.

¹⁷ Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes, σύσταση 3.1, σ. 61.

Συμβολή της κοινωνίας των πολιτών στον προσδιορισμό των αναγκών και των προτεραιοτήτων

22 Στο πλαίσιο της κατάρτισης των τριών προγραμμάτων, ζητήθηκε η γνώμη εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών. Καθεμία από τις τρεις ΔΑ, επικουρούμενη από γραφεία σε χώρες-εταίρους, διοργάνωσε δημόσιες διαβουλεύσεις σχετικά με τις ανάγκες και τις προτεραιότητες των προγραμμάτων. Οι εν λόγω διαβουλεύσεις προσέλκυσαν μεγάλο αριθμό συμμετεχόντων, συμπεριλαμβανομένων εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών και ΜΚΟ, τοπικών και περιφερειακών φορέων λήψης αποφάσεων και ΜΜΕ. Επίσης, ήταν χρήσιμες για την ενίσχυση της οικειοποίησης των προγραμμάτων και για τη διασφάλιση της συνέπειας και της συνέπειάς τους με τις αναπτυξιακές στρατηγικές των περιφερειών.

Παρότι τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ προέβλεπαν με ποιον τρόπο θα συμπλήρωναν άλλα προγράμματα και στρατηγικές της ΕΕ, ο επιχειρησιακός συντονισμός ήταν ανεπαρκής

Συνοχή και συμπληρωματικότητα με άλλα προγράμματα και μακροπεριφερειακές στρατηγικές της ΕΕ

23 Στο πλαίσιο καθενός από τα τρία κοινά επιχειρησιακά προγράμματα που εξετάσαμε, αναγνωρίστηκε η ανάγκη καλού συντονισμού και συνοχής με άλλες πολιτικές, προγράμματα και στρατηγικές της ΕΕ, με τα οποία αλληλοεπικαλύπτονται γεωγραφικά και θεματικά. Η Επιτροπή κατέβαλε προσπάθειες ώστε να αποφευχθεί η διπλή χρηματοδότηση των έργων και να εντοπιστούν πιθανές συνεργίες. Ως εκ τούτου, κατά την εξέταση των σχεδίων των κοινών επιχειρησιακών προγραμμάτων (βλέπε σημείο **13**), απηύθυνε σύσταση στις ΔΑ να περιγράφουν περαιτέρω τον συντονισμό μεταξύ του προγράμματος και άλλων πρωτοβουλιών και να προβαίνουν σε άτυπη διαβούλευση με την Επιτροπή σχετικά με τα έργα που επιλέγονται, πριν από τη χορήγηση των επιχορηγήσεων.

24 Οι ΔΑ στην Πολωνία και τη Σαρδηνία έλαβαν υπόψη τις εν λόγω συστάσεις και, στο τέλος κάθε πρόσκλησης υποβολής προτάσεων, πριν από τη σύναψη των συμβάσεων, υπέβαλλαν στην Επιτροπή τους καταλόγους των έργων που είχαν επιλέξει οι αντίστοιχες κοινές επιτροπές παρακολούθησης. Οι ΔΑ και οι κοινές επιτροπές παρακολούθησης έλαβαν υπόψη, στο μέτρο του δυνατού, τις παρατηρήσεις της Επιτροπής και των αντιπροσωπειών της ΕΕ σχετικά με τα επιμέρους έργα. Αντίθετα, στο πλαίσιο του προγράμματος SEFR δεν δημιουργήθηκε τέτοιου είδους άτυπος μηχανισμός συντονισμού με την Επιτροπή ή με άλλα προγράμματα της ΕΕ.

25 Το πρόγραμμα MED, το οποίο έχει το ευρύτερο γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής (καλύπτει επτά κράτη μέλη της ΕΕ και έξι μεσογειακές χώρες-εταίρους¹⁸), παρουσιάζει επικαλύψεις με πολλές πρωτοβουλίες στην περιοχή της Μεσογείου. Αυτό που το διακρίνει είναι ότι, σε αντίθεση με άλλα (κυρίως διμερή) προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ, οι συμμετέχοντες στα έργα του προέρχονται από τέσσερις ή πέντε χώρες, ορισμένες φορές και από περισσότερες. Στο πλαίσιο αυτό, τα έργα MED διασυνοριακής συνεργασίας του ΕΜΓ παρουσιάζουν μεγάλη ομοιότητα με τα περιφερειακά προγράμματα του ΕΜΓ¹⁹. Το κοινό επιχειρησιακό πρόγραμμα περιλαμβάνει σειρές πινάκων στους οποίους συνοψίζεται η συνοχή του προγράμματος MED με άλλα διμερή προγράμματα της ΕΕ στα οποία συμμετέχουν διάφορες χώρες της νότιας Μεσογείου. Ωστόσο, στους εν λόγω πίνακες δεν αναφέρονται τα περιφερειακά προγράμματα του ΕΜΓ, γεγονός που μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα να χαθούν ευκαιρίες αξιοποίησης της συμπληρωματικότητας.

26 Στα τρία κοινά επιχειρησιακά προγράμματα προσδιορίστηκαν οι σχετικές μακροπεριφερειακές στρατηγικές της ΕΕ και αξιολογήθηκαν οι συνεργίες και η συμπληρωματικότητα των προγραμμάτων με τους στόχους των εν λόγω στρατηγικών. Σε αυτές περιλαμβάνονται η στρατηγική για την περιοχή του Δούναβη, η στρατηγική για την περιοχή της Βαλτικής και η στρατηγική για την περιφέρεια Αδριατικής–Ιονίου. Επιπλέον, οι γειτονικές χώρες συμμετέχουν σε τρεις σημαντικές περιφερειακές πρωτοβουλίες: την Ανατολική Εταιρική Σχέση²⁰, την Ένωση για τη Μεσόγειο και τη Βόρεια Διάσταση. Στο **παράρτημα II**, παρουσιάζεται η γεωγραφική κάλυψη των στρατηγικών και των πρωτοβουλιών. Η Επιτροπή και οι αντιπροσωπεΐες της ΕΕ των οποίων ζητήθηκε η γνώμη σχετικά με τα έργα ΔΣ του ΕΜΓ εξακρίβωσαν ότι

¹⁸ Κύπρος, Γαλλία, Ελλάδα, Ιταλία, Μάλτα, Πορτογαλία, Ισπανία και Αίγυπτος, Ισραήλ, Ιορδανία, Λίβανος, Παλαιστίνη και Τυνησία. Η ονομασία «Παλαιστίνη» στην παρούσα έκθεση δεν πρέπει να εκλαμβάνεται ως αναγνώριση παλαιστινιακού κράτους και χρησιμοποιείται με επιφύλαξη των ιδιαίτερων θέσεων των κρατών μελών επί του ζητήματος. Η Αλγερία προσχώρησε επίσημα στο πρόγραμμα το 2019 ως η δέκατη τέταρτη χώρα. Ωστόσο, η σχετική συμφωνία χρηματοδότησης δεν έχει υπογραφεί ακόμη.

¹⁹ Βλέπε τον ιστότοπο της Επιτροπής σχετικά με την [περιφερειακή συνεργασία με τους εταίρους της Νότιας Γειτονίας](#).

²⁰ Τον Οκτώβριο του 2020, το Συμβούλιο αποφάσισε να περιορίσει τη συνεργασία με τις κεντρικές αρχές της Λευκορωσίας και να συνεχίσει σε μη πολιτικό επίπεδο τη συνεργασία στο πλαίσιο της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης, εντατικοποιώντας παράλληλα τη συνεργασία με την κοινωνία των πολιτών. Στις 28 Ιουνίου 2021, οι αρχές της Λευκορωσίας ανέστειλαν τη συμμετοχή τους στην Ανατολική Εταιρική Σχέση.

αλληλοσυμπληρώνονταν και δεν επικαλύπτονταν με τα έργα που είχαν καταρτιστεί βάσει των εν λόγω πλαισίων.

27 Στην περίπτωση του προγράμματος MED, στην εκ των υστέρων αξιολόγηση επισημάνθηκε η ανάγκη ενίσχυσης της συνεργασίας με την Ένωση για τη Μεσόγειο²¹. Ως εκ τούτου, στις 10 Απριλίου 2019 η ΔΑ συνήψε μνημόνιο συμφωνίας με την Ένωση για τη Μεσόγειο. Συγκεκριμένο παράδειγμα της εν λόγω ενίσχυσης της συνεργασίας ήταν η συμμετοχή της γραμματείας της Ένωσης για τη Μεσόγειο στην κατάρτιση της τελευταίας από τις τρεις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων που διοργανώθηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος MED²².

Συμπληρωματικότητα με άλλα μερικώς αλληλοεπικαλυπτόμενα προγράμματα ΔΣ

28 Καθένα από τα τρία προγράμματα επικαλύπτεται γεωγραφικά με ορισμένα άλλα διασυνοριακά (εσωτερικά και εξωτερικά) προγράμματα: το SEFR με 6, το PL-BY-UA με 9 και το MED με 21 άλλα προγράμματα. Επιπλέον, τα εν λόγω προγράμματα μοιράζονται επίσης διάφορους θεματικούς στόχους. Έχει εξασφαλιστεί ένα ορισμένο επίπεδο συντονισμού. Για παράδειγμα, οι ενημερωτικές εκδηλώσεις που διοργανώθηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος Interact και του έργου τεχνικής υποστήριξης TESIM έδωσαν στις ΔΑ των διαφόρων προγραμμάτων διασυνοριακής συνεργασίας την ευκαιρία να αλληλεπιδράσουν μεταξύ τους, να συζητήσουν κοινές προκλήσεις και να ανταλλάξουν βέλτιστες πρακτικές. Σε ad hoc βάση, εάν οι ΔΑ είχαν αμφιβολίες κατά τη διάρκεια της διαδικασίας επιλογής όσον αφορά τα έργα, ζητούσαν τη γνώμη των αρμόδιων για άλλα προγράμματα. Μόνο σε μία περίπτωση η διαχειριστική αρχή του προγράμματος MED απέστειλε, στο πλαίσιο διαπρογραμματικής διαβούλευσης, τον κατάλογο των επιλεγέντων «συνήθων» έργων σε άλλα προγράμματα ΔΣ.

29 Ωστόσο, λόγω της συνολικής έλλειψης δομημένου συντονισμού κατά την επιλογή των έργων, ενδέχεται να χαθούν ευκαιρίες αλληλοσυμπλήρωσης και αλληλοενίσχυσης των διασυνοριακών προγραμμάτων. Με την ανάλυση ιστορικού,

²¹ Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes, σύσταση 2,1, σ. 59.

²² Πρόσκληση για έργα κεφαλαιοποίησης δημοσιευμένη στον ιστότοπο του προγράμματος MED.

την οποία διενήργησε η Επιτροπή πριν από την περίοδο 2021-2027, επιβεβαιώθηκε η ανάγκη πρόβλεψης τέτοιου συντονισμού²³.

Συμμετοχή των αντιπροσωπειών της ΕΕ

30 Κατά τον σχεδιασμό των προγραμμάτων ΔΣ του ΕΜΓ ζητήθηκε η γνώμη των αντιπροσωπειών της ΕΕ στις χώρες-εταίρους. Στο τέλος κάθε πρόσκλησης υποβολής προτάσεων, η Επιτροπή απέστειλε, στις αντιπροσωπείες της ΕΕ στις ενδιαφερόμενες χώρες, συνοπτικές πληροφορίες σχετικά με τα έργα που είχαν επιλέξει οι κοινές επιτροπές παρακολούθησης πριν από τη σύναψη των συμβάσεων από τις ΔΑ²⁴. Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ υπέβαλαν παρατηρήσεις ώστε να διασφαλιστεί η συνέπεια των έργων ΔΣ με τη χρηματοδότηση από άλλες πηγές. Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ ζητούσαν περιστασιακά τη γνώμη των αντιπροσωπειών σχετικά με τα έργα ΔΣ του ΕΜΓ καθώς και σχετικά με γενικότερα ζητήματα που επηρεάζουν τα προγράμματα.

31 Ωστόσο, τέσσερις από τις πέντε αντιπροσωπείες της ΕΕ στις οποίες πραγματοποιήσαμε συνεντεύξεις²⁵ εξέφρασαν την ανάγκη να συμμετέχουν περισσότερο στη διαδικασία επιλογής (για παράδειγμα, ως παρατηρητές με συμβουλευτική ιδιότητα) και στην παρακολούθηση των έργων, δεδομένου ότι:

- εστιάζουν στη διμερή βοήθεια της ΕΕ (μεγαλύτερο χαρτοφυλάκιο, υπό την άμεση διαχείρισή τους) και όχι σε έργα ΔΣ του ΕΜΓ (υπό επιμερισμένη διαχείριση), παρά τους πιθανούς δεσμούς μεταξύ των δύο·
- διαθέτουν περιορισμένες μόνο πληροφορίες ώστε να αξιολογήσουν το ενδεχόμενο αλληλοεπικαλύψεων (ή έλλειψης συνεργιών) με έργα που χρηματοδοτούνται από άλλες πηγές, καθώς στους καταλόγους προς σχολιασμό που λαμβάνουν περιέχεται μόνο μια περίληψη των επιλεγμένων έργων ΔΣ του ΕΜΓ· η γνώμη της αντιπροσωπείας στη Ρωσία ζητήθηκε μόνο σε σχέση με μεγάλα έργα υποδομής και όχι σε σχέση με «συνήθη» έργα·

²³ The Background analysis on future NDICI CBC programmes, Draft Final Report, 22 Νοεμβρίου 2019, παραρτήματα 1, 2 και 5.

²⁴ Στην περίπτωση του προγράμματος SEFR, η εν λόγω διαβούλευση αφορούσε μόνο τα μεγάλα έργα υποδομής.

²⁵ Αντιπροσωπείες της ΕΕ στην Ιορδανία, τον Λίβανο, τη Ρωσία, την Τυνησία· η αντιπροσωπεία στην Ουκρανία ήταν η μόνη εξαίρεση.

- ο δεν συμμετέχουν στην παρακολούθηση των έργων· ως εκ τούτου, δεν είναι σε θέση να εντοπίσουν έργα με χαμηλές επιδόσεις και είναι απροετοίμαστες όταν καλούνται να παρέμβουν σε περιπτώσεις ανεπιτυχών ανακτήσεων·
- ο στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου και συνεδριάσεων υψηλού επιπέδου αναφέρονται στα επιτυχημένα έργα ΔΣ του ΕΜΓ περιστασιακά και όχι συστηματικά, καθώς δεν έχουν λάβει επαρκή ενημέρωση σχετικά με τις εν λόγω επιτυχίες·
- ο κλήθηκαν να παράσχουν τη γνώμη τους σχετικά με τις κατάλληλες προτεραιότητες της νέας δέσμης προγραμμάτων της περιόδου 2021-2027 και οι γραπτές συνεισφορές τους αξιοποιήθηκαν σε κοινό έγγραφο²⁶. ωστόσο, καμία από τις πέντε αντιπροσωπείες δεν προσκλήθηκε στις συνεδριάσεις των κοινών επιτροπών προγραμματισμού της περιόδου 2021-2027.

32 Μολονότι οι διαχειριστικές αρχές διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στην επιμερισμένη διαχείριση, τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ συμβάλλουν στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ. Ωστόσο, δεδομένου ότι οι αντιπροσωπείες της ΕΕ δεν συμμετέχουν συστηματικά, δεν μπορούν να διερευνήσουν πλήρως τη συμπληρωματικότητα των προγραμμάτων με άλλες πολιτικές της ΕΕ και να αξιοποιήσουν τα πολιτικά οφέλη της επιτυχούς διασυνοριακής συνεργασίας. Αυτό επισημάνθηκε και στην εκ των υστέρων αξιολόγηση που διενήργησε η Επιτροπή για τα προγράμματα ΔΣ του ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας και εταιρικής σχέσης (ENPI) της περιόδου 2007-2013, στην οποία διατυπώθηκε σύσταση για ενεργότερη συμμετοχή των αντιπροσωπειών της ΕΕ²⁷. Ομοίως, τουλάχιστον δύο αντιπροσωπείες της ΕΕ συνέστησαν γραπτώς στην Επιτροπή να ενισχυθεί και να επισημοποιηθεί ο συντονισμός μεταξύ των αντιπροσωπειών της ΕΕ και των προγραμμάτων και έργων. Επιπλέον, η Υπηρεσία Εσωτερικού Λογιστικού Ελέγχου της Επιτροπής ανέφερε «πολύ σημαντικές αδυναμίες» στον συντονισμό μεταξύ των γενικών διευθύνσεων της Επιτροπής, της ΕΥΕΔ και των αντιπροσωπειών της ΕΕ όσον αφορά τη συνολική βοήθεια της ΕΕ προς μια χώρα (μεταξύ άλλων, στο πλαίσιο της εξωτερικής διάστασης των εσωτερικών πολιτικών της ΕΕ). Ωστόσο, η Επιτροπή δεν έδωσε συνέχεια στις εν λόγω διαπιστώσεις και συστάσεις για τα προγράμματα Interreg NEXT της περιόδου 2021-2027 (βλέπε σημεία [73-79](#)).

²⁶ Επιτροπή και ΕΥΕΔ, [Joint paper on Interreg NEXT Strategic Programming 2021-2027](#), 20.1.2020.

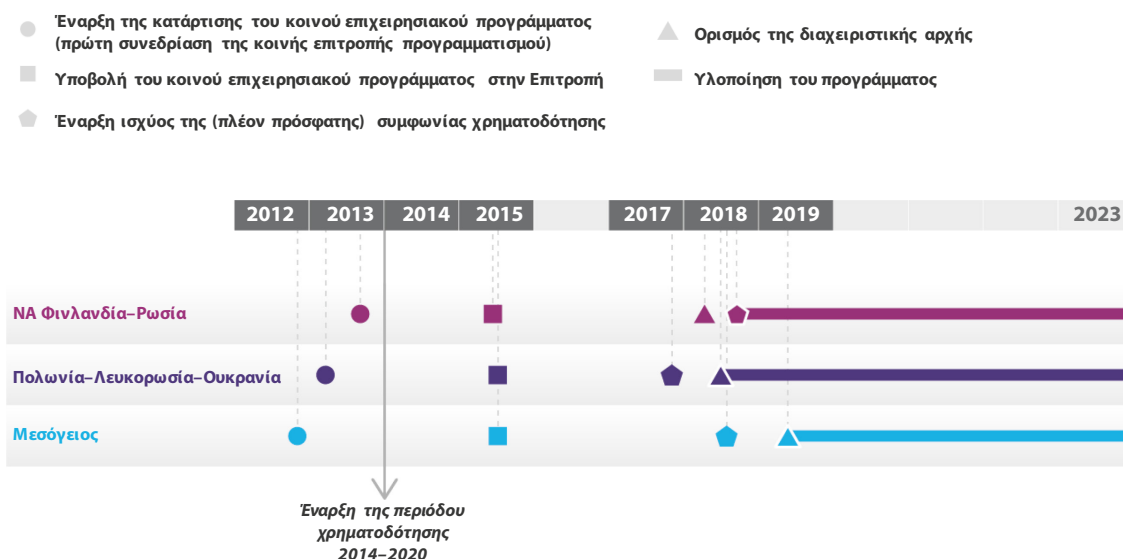
²⁷ [Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes](#), σύσταση 2.1, σ. 59-60.

Κατά τη διαμόρφωση των προγραμμάτων σημειώθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις, με αποτέλεσμα να μειωθεί ο χρόνος υλοποίησης των έργων ΔΣ του ΕΜΓ

Διαμόρφωση των κοινών επιχειρησιακών προγραμμάτων

33 Τα κοινά επιχειρησιακά προγράμματα δρομολογήθηκαν με σημαντικές καθυστερήσεις. Τα τρία σχέδια κοινών επιχειρησιακών προγραμμάτων που εξετάστηκαν, υποβλήθηκαν τον Ιούλιο του 2015 και, στη συνέχεια, η Επιτροπή χρειάστηκε περίπου έξι μήνες για την έγκρισή τους. Έως τον Δεκέμβριο του 2017, είχε υπογράψει συμφωνίες χρηματοδότησης με τουλάχιστον μία τρίτη χώρα στο πλαίσιο καθενός από τα τρία προγράμματα, γεγονός που σημαίνει ότι είχαν τηρηθεί όλες οι προβλεπόμενες προθεσμίες. Ωστόσο, τα επόμενα στάδια για τη δρομολόγηση των προγραμμάτων διήρκεσαν πολύ και καθυστέρησαν την έναρξη της υλοποίησης των έργων, η οποία τελικά άρχισε μόλις κατά το πέμπτο ή το έκτο έτος της περιόδου χρηματοδότησης (βλέπε [γράφημα 7](#)).

Γράφημα 7 – Κύρια στάδια της διαμόρφωσης των προγραμμάτων



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των ετήσιων εκθέσεων (τεχνικό μέρος) που υποβλήθηκαν στο πλαίσιο των τριών προγραμμάτων.

34 Οι λόγοι των καθυστερήσεων δεν ήταν οι ίδιοι στις περιπτώσεις όλων των προγραμμάτων:

- ο στην περίπτωση του προγράμματος PL-BY-UA, η Επιτροπή ολοκλήρωσε την επίσημη διαδικασία ορισμού της ΔΑ μόλις τον Ιούλιο του 2018, επτά μήνες μετά την έναρξη ισχύος της συμφωνίας χρηματοδότησης με τη Λευκορωσία, και παρά το γεγονός ότι το ίδιο υπουργείο είχε επιφορτιστεί ήδη με τη διαχείριση άλλων κονδυλίων της ΕΕ στην Πολωνία:

- ο στην περίπτωση του προγράμματος SEFR, το εμπόδιο ήταν η επικύρωση από τη ρωσική Δούμα της συμφωνίας χρηματοδότησης, η οποία ολοκληρώθηκε μόλις τον Αύγουστο του 2018·
- ο η Επιτροπή όρισε τη ΔΑ του προγράμματος MED μόλις τον Μάιο του 2019, παρά τον εντοπισμό σημαντικών αδυναμιών στο σύστημα διαχείρισης και δικλίδων. Κατά τον χρόνο του ελέγχου μας, εξακολουθούσαν να υπάρχουν ελάσσονες αδυναμίες. Για παράδειγμα, η κοινή επιτροπή παρακολούθησης του προγράμματος δεν είχε εγκρίνει ακόμη σημείωμα σχετικά με μέτρα καταπολέμησης της απάτης. Η κοινή τεχνική γραμματεία του προγράμματος συστάθηκε μόλις τον Φεβρουάριο του 2020, με αποτέλεσμα η ΔΑ, επικουρούμενη από τα δύο γραφεία, να διαχειριστεί στο σύνολό της την πρώτη πρόσκληση υποβολής προτάσεων, καθήκον που κανονικά θα είχε ανατεθεί στην κοινή τεχνική γραμματεία. Επιπλέον, η τελευταία συμφωνία χρηματοδότησης (με την Αίγυπτο) υπεγράφη μόλις τον Ιανουάριο του 2018.

35 Οι καθυστερήσεις στη διαμόρφωση του προγράμματος MED είχαν άμεσο αντίκτυπο στη διοργάνωση των προσκλήσεων υποβολής προτάσεων. Ειδικότερα, η υλοποίηση των έργων που είχαν επιλεγεί κατά την πρώτη πρόσκληση μπόρεσε να ξεκινήσει μόλις το 2019. Οι εν λόγω καθυστερήσεις οδήγησαν με τη σειρά τους στον σημαντικό περιορισμό του προϋπολογισμού, της διάρκειας και του αντικειμένου των έργων που επιλέχθηκαν κατά τη δεύτερη πρόσκληση υποβολής προτάσεων, τα οποία αρχικά προορίζονταν να αποτελέσουν «στρατηγικά» έργα. Η τελική πρόσκληση (για έργα «κεφαλαιοποίησης», το 2020) κατέστη δυνατό να πραγματοποιηθεί χάρη στην παράταση εν τω μεταξύ της περιόδου υλοποίησης των προγραμμάτων από την Επιτροπή, λόγω της πανδημίας COVID-19 (βλέπε σημείο 52).

Προπαρασκευαστικές ενέργειες

36 Προκειμένου να διευκολυνθεί η έγκαιρη έναρξη της υλοποίησης των προγραμμάτων, οι τρεις ΔΑ προέβησαν σε προπαρασκευαστικές ενέργειες (που επιτρέπονται από τον εκτελεστικό κανονισμό για τη ΔΣ του ΕΜΓ), οι οποίες προσαρμόστηκαν στις περιστάσεις. Ειδικότερα, διοργάνωσαν τις πρώτες προσκλήσεις υποβολής προτάσεων πριν η Επιτροπή τις διορίσει επισήμως και πριν από την έναρξη ισχύος των συμφωνιών χρηματοδότησης με τις χώρες-εταίρους (η χρηματοδότηση των έργων εξαρτάται από τον ορισμό διαχειριστικής αρχής και την επικύρωση των συμφωνιών χρηματοδότησης). Ωστόσο, αυτές οι προπαρασκευαστικές ενέργειες δεν μπόρεσαν να αντισταθμίσουν τις σημαντικές καθυστερήσεις κατά τη διαμόρφωση των κοινών επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Σε μεγάλο βαθμό, τα έργα επιλέχθηκαν και υλοποιήθηκαν κατά τρόπο αποδοτικό και αποτελεσματικό· ωστόσο υπήρχαν αδυναμίες στο πλαίσιο παρακολούθησης των αποτελεσμάτων και παρουσίασης των σχετικών στοιχείων

37 Στην παρούσα ενότητα, αξιολογούμε κατά πόσον:

- α) η διαδικασία επιλογής που εφαρμόστηκε ήταν διαφανής και σχεδιάστηκε με στόχο την επιλογή των καταλληλότερων έργων από την άποψη της συνάφειας, της διασυνοριακής διάστασης και της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας·
- β) η Επιτροπή και οι διαχειριστικές αρχές παρείχαν καθοδήγηση σχετικά με τη διαχείριση των προγραμμάτων και την υλοποίηση των έργων, συμπεριλαμβανομένης καθοδήγησης σχετικά με τις διασφαλίσεις για τον μετριασμό του κινδύνου απάτης·
- γ) τα έργα ΔΣ του ΕΜΓ έχουν σημειώσει ικανοποιητική πρόοδο ως προς την υλοποίηση και έχουν επιτύχει ή αναμένεται να επιτύχουν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματά τους·
- δ) στο πλαίσιο των προγραμμάτων και των έργων ΔΣ του ΕΜΓ χρησιμοποιήθηκε άρτιο πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης.

Η διαδικασία επιλογής ήταν εν πολλοίς διαφανής και σχεδιάστηκε με στόχο την επιλογή των καταλληλότερων έργων διασυνοριακής συνεργασίας στο πλαίσιο του ΕΜΓ

Αξιολόγηση της συνάφειας, της διασυνοριακής διάστασης και της βιωσιμότητας των έργων

38 Οι προσκλήσεις υποβολής προτάσεων στο πλαίσιο των τριών προγραμμάτων περιλάμβαναν κριτήρια επιλογής σκοπός των οποίων ήταν να διασφαλιστεί ότι οι αιτήσεις έργων που θα επιλέγονταν θα ήταν κατάλληλες για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που είχαν επισημανθεί στο κοινό επιχειρησιακό πρόγραμμα, ότι θα ήταν συναφείς με τους στόχους του προγράμματος και την επιλεγείσα προτεραιότητα, θα προωθούσαν τη διασυνοριακή συνεργασία και θα είχαν διαρκή αντίκτυπο στην ανάπτυξη των παραμεθόριων περιοχών. Η βαρύτητα των εν λόγω κριτηρίων ποίκιλλε ανά πρόγραμμα και ανά πρόσκληση υποβολής προτάσεων. Ωστόσο, αρκούσαν για να ελαχιστοποιήσουν τον κίνδυνο μια πρόταση να υπερβεί το κατώτατο απαιτούμενο όριο ώστε να επιλεγεί, χωρίς επαρκή περιγραφή της συνάφειας και του διασυνοριακού αντικτύπου της.

Κατάταξη των έργων

39 Προτού προχωρήσει στο στάδιο της αξιολόγησης, κάθε πρόταση έργου έπρεπε να υποβληθεί σε διοικητικό έλεγχο και έλεγχο συμμόρφωσης με τα κριτήρια επιλεξιμότητας. Στο τέλος κάθε πρόσκλησης υποβολής προτάσεων, οι προτάσεις κατατάχθηκαν, στο πλαίσιο των τριών προγραμμάτων αξιολόγησης, ανάλογα με τη βαθμολογία που είχαν λάβει κατά τη διαδικασία αξιολόγησης. Οι διαδικασίες επιλογής των τριών προγραμμάτων ήταν διαφανείς, με εξαίρεση την ανεπαρκή τεκμηρίωση της αναβαθμολόγησης ορισμένων προτάσεων έργων στο πλαίσιο του προγράμματος SEFR (βλέπε [πλαίσιο 1](#)).

Πλαίσιο 1

Αδιαφανής αναβαθμολόγηση ορισμένων έργων SEFR

Η κοινή επιτροπή παρακολούθησης του προγράμματος SEFR όρισε κοινή επιτροπή επιλογής αποτελούμενη από εκπροσώπους της κεντρικής κυβέρνησης και των περιφερειακών αρχών. Η εν λόγω επιτροπή μπορεί να αναπροσαρμόζει τις βαθμολογίες που λαμβάνουν οι επιμέρους προτάσεις έργων από ανεξάρτητους αξιολογητές.

Ωστόσο, όταν η επιτροπή αξιολογούσε εκ νέου και αναβαθμολογούσε προτάσεις έργων κατά τις συνεδριάσεις της, το έπραττε χωρίς να τεκμηριώνει επαρκώς τους λόγους αλλαγής των βαθμολογιών, χωρίς δηλαδή να εξασφαλίζεται η απαραίτητη διαφάνεια. Το εν λόγω ζήτημα τέθηκε και από την αρχή ελέγχου του προγράμματος, η οποία έκρινε ανεπαρκή την τεκμηρίωση στα πρακτικά των συνεδριάσεων της κοινής επιτροπής επιλογής όσον αφορά τους πρώτους τέσσερις κύκλους της πρόσκλησης υποβολής προτάσεων. Όσον αφορά τους τελευταίους δύο κύκλους, η τεκμηρίωση βελτιώθηκε, λόγω και των συστάσεων της αρχής ελέγχου.

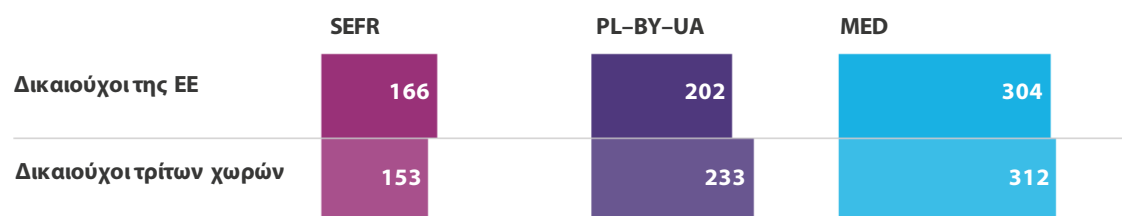
Η αναβαθμολόγηση είχε άμεσο και σημαντικό αντίκτυπο στις αποφάσεις χρηματοδότησης. Για παράδειγμα, στον τρίτο κύκλο, ένα έργο αναβαθμολογήθηκε και από 166,33 μονάδες έλαβε 133. Ως εκ τούτου, από έργο με μία από τις υψηλότερες βαθμολογίες κατέληξε να μην πληροί τις προϋποθέσεις για χρηματοδότηση.

Γεωγραφική ισορροπία των δικαιούχων των έργων

40 Οι προσκλήσεις υποβολής προτάσεων εξαρτούσαν την επιλεξιμότητα κάθε έργου από την συμμετοχή τουλάχιστον ενός δικαιούχου από κράτος μέλος της ΕΕ και τουλάχιστον ενός από τη γειτονική τρίτη χώρα. Σύμφωνα με το [γράφημα 8](#), στο πλαίσιο των τριών προγραμμάτων επιτεύχθηκε ομοιόμορφη κατανομή των συμμετεχόντων στα έργα, καθώς αυτοί προέρχονταν από χώρες της ΕΕ και από τρίτες

χώρες, εάν λάβουμε υπόψη όλα τα είδη δικαιούχων (επικεφαλής και μη) και όλες τις κατηγορίες έργων (εκείνων που επιλέχθηκαν μέσω προσκλήσεων υποβολής προτάσεων και εκείνων που επιλέχθηκαν μέσω απευθείας ανάθεσης).

Γράφημα 8 – Δικαιούχοι έργων ΔΣ του ΕΜΓ (όλες οι κατηγορίες)



Σημ.: Εάν ο ίδιος οργανισμός συμμετείχε σε διάφορα έργα, τον συνυπολογίζαμε κάθε φορά. Ο πίνακας περιλαμβάνει τόσο τα μεγάλα έργα υποδομής όσο και τα έργα που επιλέχθηκαν μέσω προσκλήσεων υποβολής προτάσεων.

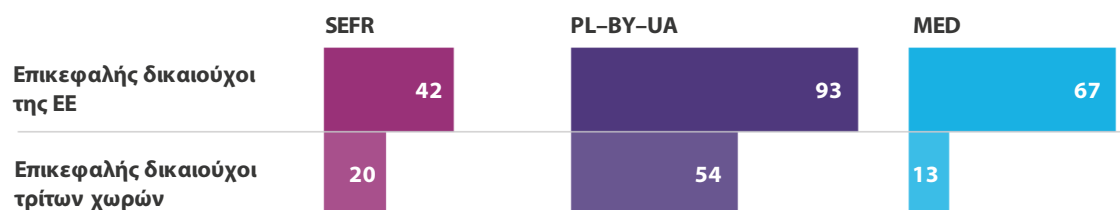
Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων των ΔΑ και πληροφοριών από τη βάση δεδομένων [Keep.eu](https://www.KEEP.eu) (πρόσβαση στις 5.4.2022).

41 Επίσης, στο πλαίσιο των τριών προγραμμάτων επιτεύχθηκε ισόρροπη κατανομή του προϋπολογισμού. Στο πλαίσιο του προγράμματος MED τουλάχιστον το 50 % των άμεσων δαπανών κάθε έργου έπρεπε να αφορά δραστηριότητες υλοποιούμενες στις μεσογειακές χώρες-εταίρους. Ως εκ τούτου, περίπου το 48 % του προϋπολογισμού του προγράμματος διατέθηκε στην ΕΕ και το 52 % στις μεσογειακές χώρες-εταίρους. Στο πλαίσιο των άλλων δύο προγραμμάτων κατορθώθηκε επίσης η ισόρροπη κατανομή των προϋπολογισμών μεταξύ των χωρών-εταίρων²⁸.

42 Ωστόσο, οι επικεφαλής δικαιούχοι από χώρες της ΕΕ εξακολουθούσαν να υπερτερούν έναντι εκείνων από χώρες-εταίρους. Από το [γράφημα 9](#) προκύπτει ότι μόνο το ένα τρίτο περίπου των επικεφαλής δικαιούχων προερχόταν από τρίτες χώρες. Στο πλαίσιο του προγράμματος MED ο αριθμός των επικεφαλής δικαιούχων επίσης ποίκιλλε σημαντικά μεταξύ των συμμετεχουσών χωρών: 60 επικεφαλής δικαιούχοι προέρχονταν από την Ιταλία, την Ισπανία και την Ελλάδα και μόνο, ενώ ο αριθμός των επικεφαλής δικαιούχων από καθεμία από τις υπόλοιπες δέκα χώρες κυμαινόταν μεταξύ μηδέν και πέντε.

²⁸ Βάσει στοιχείων στη βάση δεδομένων [Keep.eu](https://www.KEEP.eu) που τηλεφορτώθηκαν στις 5.4.2022.

Γράφημα 9 – Κύριοι δικαιούχοι των έργων ΔΣ του ΕΜΓ



Σημ.: Στον πίνακα περιλαμβάνονται μόνο τα έργα που επιλέχθηκαν μέσω προσκλήσεων υποβολής προτάσεων.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων των ΔΑ και πληροφοριών από τη βάση δεδομένων [Keep.eu](https://www.keep.eu) (πρόσβαση στις 5.4.2022).

43 Το χαμηλό ποσοστό των επικεφαλής δικαιούχων από τρίτες χώρες ήταν περίπου το ίδιο στα προγράμματα του ENPI της περιόδου 2007-2013. Μόνο στην περίπτωση του προγράμματος MED το εν λόγω ποσοστό αυξήθηκε από περίπου 6 % σε 16 %. Οι λόγοι που προέβλεπαν οι διαχειριστικές αρχές των τριών προγραμμάτων προκειμένου να εξηγήσουν την υποεκπροσώπηση τους ήταν παρόμοιοι: οι δικαιούχοι από τρίτες χώρες συχνά δεν διαθέτουν εμπειρία σε έργα της ΕΕ, αισθάνονται ότι έχουν λιγότερη ευχέρεια στην υποβολή αίτησης στήριξης, αντιμετωπίζουν αυξημένη διοικητική επιβάρυνση (συμπεριλαμβανομένων των δυσχερειών κατά τη μεταφορά κεφαλαίων στο εξωτερικό) ή δεν διαθέτουν τις απαιτούμενες γλωσσικές δεξιότητες.

Η Επιτροπή και οι διαχειριστικές αρχές παρείχαν χρήσιμη καθοδήγηση σχετικά με την υλοποίηση των έργων και τον μετριασμό του κινδύνου απάτης

Συμμετοχή στις κοινές επιτροπές παρακολούθησης και παρασχεθείσα καθοδήγηση

44 Οι κοινές επιτροπές παρακολούθησης είναι υπεύθυνες για την παρακολούθηση, αφενός, της υλοποίησης των προγραμμάτων και, αφετέρου, της προόδου προς την επίτευξη των στόχων τους (βλέπε σημείο 04). Η Επιτροπή συμμετείχε ως παρατηρητής στις περισσότερες συνεδριάσεις των κοινών επιτροπών παρακολούθησης που διοργανώθηκαν στο πλαίσιο των προγραμμάτων SEFR και MED. Κατά τη διάρκεια των συνεντεύξεών μας, και οι δύο διαχειριστικές αρχές εξήραν την υποστήριξη και την ενεργό συμμετοχή της. Ωστόσο, στην περίπτωση του προγράμματος PL-BY-UA, η Επιτροπή συμμετείχε μόνο σε μία από τις πέντε συνεδριάσεις της κοινής επιτροπής παρακολούθησης που πραγματοποιήθηκαν μεταξύ 2016 και 2020. Ένας υπάλληλος του TESIM συμμετείχε, ως παρατηρητής, σε όλες τις συνεδριάσεις των κοινών επιτροπών παρακολούθησης των τριών προγραμμάτων.

45 Βάσει των συνεντεύξεών μας, οι ΔΑ, οι κοινές τεχνικές γραμματείες και τα γραφεία ήταν ικανοποιημένα με την καθοδήγηση και τη συνδρομή που έλαβαν από την Επιτροπή, η οποία παρεχόταν ταχέως όταν χρειαζόταν. Ομοίως, εξέφρασαν την ικανοποίησή τους για την προσαρμοσμένη τεχνική υποστήριξη που παρασχέθηκε στο πλαίσιο του TESIM. Στο ίδιο πλαίσιο παρασχέθηκε επίσης χρήσιμη κατάρτιση, μεταξύ άλλων σχετικά με τη διαχείριση προγραμμάτων και έργων, ενώ καταρτίστηκαν ενημερωτικά δελτία για τους δικαιούχους, για παράδειγμα, σχετικά με τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων ή τις κρατικές ενισχύσεις. Τέλος, όλοι οι δικαιούχοι των έργων με τους οποίους συνομιλήσαμε παρείχαν πολύ θετική αναπληροφόρηση σχετικά με τις αλληλεπιδράσεις τους με τις ΔΑ, τις κοινές τεχνικές γραμματείες και τα γραφεία.

Διασφαλίσεις για τον μετριασμό του κινδύνου απάτης

46 Οι διαχειριστικές αρχές των τριών προγραμμάτων θεώρησαν ότι έλαβαν επαρκή καθοδήγηση σχετικά με τον μετριασμό του κινδύνου απάτης. Ειδικότερα, στο πλαίσιο του TESIM αναπτύχθηκε καθοδήγηση σχετικά με τη διαχείριση κινδύνου, η οποία απευθυνόταν στους φορείς των προγραμμάτων και τις εθνικές αρχές, μεταξύ άλλων όσον αφορά τους κινδύνους απάτης και διαφθοράς²⁹. Σύμφωνα με τις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές, στο πλαίσιο των τριών προγραμμάτων αξιολογήθηκαν οι κίνδυνοι σε επίπεδο έργου –αξιολόγηση που αποτελεί συνιστώσα των ελέγχων επιλεξιμότητας και των διοικητικών ελέγχων των προτάσεων έργων– και διενεργήθηκαν τακτικές εκτιμήσεις κινδύνου στα εν εξελίξει έργα. Όσον αφορά τα ελεγχθέντα προγράμματα της περιόδου 2014-2020, οι τρεις ΔΑ επιβεβαίωσαν ότι, κατά τον χρόνο του ελέγχου μας, δεν είχαν αναφέρει υπόνοιες για απάτη σε σχέση με κανένα έργο.

47 Στο καθοδηγητικό της σημείωμα για τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ, η Επιτροπή ενθάρρυνε τις διαχειριστικές αρχές να χρησιμοποιήσουν ένα ειδικό εργαλείο ΤΠ γνωστό ως «σύστημα διαχείρισης παρατυπιών»³⁰ για την αναφορά παρατυπιών. Ωστόσο, στο εν λόγω σύστημα έχουν πρόσβαση φορείς καταπολέμησης της απάτης από περιορισμένο μόνο αριθμό τρίτων χωρών (παραδείγματος χάριν, από την Ελβετία και από υποψήφιες προς ένταξη χώρες).

48 Οι συμφωνίες χρηματοδότησης που υπογράφηκαν με τις χώρες-εταίρους περιλάμβαναν διατάξεις για την πρόληψη περιπτώσεων παρατυπιών, απάτης και διαφθοράς. Ειδικότερα, περιείχαν ρήτρες με τις οποίες διευκολύνεται η ανάκτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων κονδυλίων από δικαιούχους εγκατεστημένους σε

²⁹ TESIM, *Managing the risks of the ENI CBC programmes*, Ιούλιος 2019, ενότητα 4.4.

³⁰ Σημείωμα της 11.9.2017, Ares(2017)4429026, σ. 2.

χώρες-εταίρους. Ωστόσο, με τις εν λόγω ρήτρες αποκλείονται οι ιδιωτικές οντότητες. Επιπλέον, στο πλαίσιο των συμφωνιών χρηματοδότησης με δύο μεσογειακές χώρες-εταίρους αποκλείονται επίσης, από τον ορισμό των «δημόσιων οντοτήτων», ορισμένοι φορείς χρηματοδοτούμενοι από το Δημόσιο, όπως οι δήμοι και οι δημόσιες επιχειρήσεις. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, οι δύο χώρες είναι υποχρεωμένες να επιστρέφουν μόνο τα κονδύλια που έχουν δαπανηθεί αχρεωστήτως από φορείς της κεντρικής κυβέρνησης, οι οποίοι σπανίως συμμετέχουν σε έργα ΔΣ.

49 Οι διαχειριστικές αρχές των τριών προγραμμάτων που εξετάσαμε, επιδιώκοντας τη μείωση του αριθμού των ανεπιτυχών ανακτήσεων, ιδίως σε σχέση με ιδιώτες δικαιούχους σε τρίτες χώρες, προέβλεψαν διασφαλίσεις, όπως τραπεζικές εγγυήσεις, περιορισμένο μέγιστο μερίδιο στη χρηματοδότηση ενός έργου ή τμηματικές καταβολές. Επιπλέον, οι ιστότοποί τους περιλαμβάνουν ή παραπέμπουν άμεσα σε διαδικτυακό εργαλείο καταγγελίας δυσλειτουργιών. Η εμπειρία από την προηγούμενη δέσμη προγραμμάτων (2007-2013) δείχνει ότι τα ποσά που δεν μπορούν να ανακτηθούν από τους δικαιούχους είναι κατά κανόνα χαμηλά. Τον Οκτώβριο του 2021, οι αμφισβητούμενες ανακτήσεις ανέρχονταν σε 5,9 εκατομμύρια ευρώ³¹. Το ποσό αυτό αντιστοιχεί στο 0,6 % περίπου των συνολικών κονδυλίων της ΕΕ, ύψους 947 εκατομμυρίων ευρώ, τα οποία είχαν διατεθεί για τα προγράμματα της περιόδου 2007-2013. Ακόμη χαμηλότερο ήταν το συνολικό ποσό που αποτέλεσε αντικείμενο παραίτησης όσον αφορά τους ιδιώτες δικαιούχους στις χώρες-εταίρους: 210 891 ευρώ ή 0,02 % του συνόλου των κονδυλίων της ΕΕ³².

Τα έργα που ελέγχθηκαν βρίσκονταν σε καλό δρόμο για την επίτευξη των επιδιωκόμενων εκροών τους, ωστόσο ορισμένα είχαν ασθενέστερο διασυνοριακό αντίκτυπο

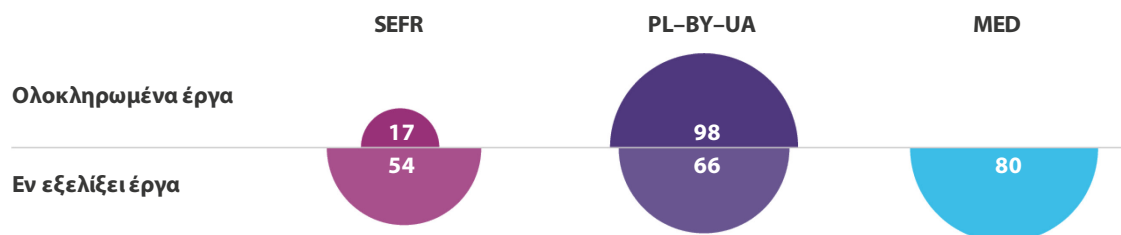
Υλοποίηση των έργων

50 Η έναρξη της υλοποίησης των προγραμμάτων ΔΣ του ΕΜΓ της περιόδου 2014-2020 καθυστέρησε σημαντικά (βλέπε σημείο 33). Στο **γράφημα 10**, παρουσιάζεται η πρόοδος των τριών προγραμμάτων έως το τέλος του 2021:

³¹ Πορεία των προγραμμάτων ΔΣ του ΕΜΓ τον Οκτώβριο 2021, οικονομικά στοιχεία που συσσωματώθηκαν και υποβλήθηκαν στην Επιτροπή στο πλαίσιο του TESIM.

³² TESIM, Measures to minimise the risk of Partner Country liabilities, Νοέμβριος 2021, σ. 2.

Γράφημα 10 – Πρόοδος των προγραμμάτων στις 31 Δεκεμβρίου 2021



Σημ.: Στο πλαίσιο του προγράμματος PL-BY-UA εξακολουθούσαν να συνάπτονται συμβάσεις για νέα έργα, κατά τη διάρκεια του 2022.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των στοιχείων των προγραμμάτων.

51 Εν γένει, εξαιτίας της πανδημίας COVID-19 χρειάστηκε να πραγματοποιηθούν ορισμένες αναπροσαρμογές στο πλαίσιο των έργων (κυρίως μετατόπιση των δραστηριοτήτων στο διαδίκτυο και παράταση χρονοδιαγραμμάτων). Και οι τρεις διαχειριστικές αρχές επέδειξαν ευελιξία ως προς την αντιμετώπιση των καθυστερήσεων και άλλων δυσχερειών που αφορούσαν την υλοποίηση. Στην αρχή της πανδημίας, οι διαχειριστικές αρχές των προγραμμάτων SEFR και MED εξέτασαν προορατικά όλα τα έργα ώστε να εντοπίσουν πιθανά ζητήματα και να συμφωνήσουν επί μέτρων μετριασμού. Οι συνέπειες της πανδημίας οδήγησαν σε ακύρωση έργων μόνο στην περίπτωση του προγράμματος PL-BY-UA: οι δικαιούχοι έξι έργων επικαλέστηκαν την πανδημία COVID-19 ως έναν από τους λόγους της ακύρωσής τους. Ωστόσο, στο πλαίσιο του εν λόγω προγράμματος κατορθώθηκε επίσης να ανακατανεμηθούν, σε 12 έργα ΔΣ που σχετιζόνταν με την υγειονομική περίθαλψη, ποσά ύψους 3 εκατομμυρίων ευρώ που είχαν εξοικονομηθεί, ώστε να στηριχθεί η αντιμετώπιση της πανδημίας (κανένα από τα εν λόγω έργα δεν περιλήφθηκε στο δείγμα μας). Ομοίως, οι δραστηριότητες τεσσάρων από τα έργα του προγράμματος MED προσαρμόστηκαν με σκοπό την αντιμετώπιση της πανδημίας. Ένα από αυτά ήταν το έργο «Aquacycle» (έργο του δείγματός μας), στο πλαίσιο του οποίου παρακολούθηση των λυμάτων προσαρμόστηκε ώστε να περιληφθεί η ανίχνευση του ιού που προκαλεί την COVID-19.

52 Για την αντιμετώπιση της πανδημίας, η Επιτροπή τροποποίησε τον εκτελεστικό κανονισμό³³ ώστε όλα τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ να αποκτήσουν μεγαλύτερη δημοσιονομική ευελιξία και η προθεσμία ολοκλήρωσης των δραστηριοτήτων να παραταθεί κατά ένα έτος, έως τις 31 Δεκεμβρίου 2023.

53 Εκτός από την πανδημία COVID-19, ορισμένα έργα επηρεάστηκαν και από δύσκολες οικονομικές συγκυρίες στις μεσογειακές χώρες-εταίρους (παραδείγματος

³³ Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2020/879 της Επιτροπής.

χάριν, από τη σοβαρή χρηματοπιστωτική κρίση στον Λίβανο). Στις περιπτώσεις αυτές, η διαχειριστική αρχή και η κοινή τεχνική γραμματεία (σε διαβούλευση με το TESIM) παρείχαν συνδρομή για την αντιμετώπιση των οικονομικών δυσχερειών, για παράδειγμα όσον αφορά την είσπραξη πληρωμών από το εξωτερικό.

54 Στο [παράρτημα III](#), περιγράφονται τα 15 έργα που εξετάσαμε λεπτομερώς. Στο [παράρτημα IV](#), περιλαμβάνεται επισκόπηση των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης των διαφόρων πτυχών.

55 Από τα 15 έργα, έξι είχαν υλοποιηθεί όπως είχε προγραμματιστεί, όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής, τον προϋπολογισμό και το χρονοδιάγραμμα. Πέντε επιπλέον έργα αντιμετώπισαν ελάσσονες δυσκολίες και χρειάστηκε να γίνουν ορισμένες αναπροσαρμογές, κυρίως εξαιτίας της πανδημίας της COVID-19. Τα υπόλοιπα τέσσερα έργα δεν είχαν υλοποιηθεί ικανοποιητικά και σημείωσαν σημαντικές καθυστερήσεις.

Εκροές, επακόλουθα και διασυνοριακός αντίκτυπος των έργων

56 Βάσει των πληροφοριών που ήταν διαθέσιμες κατά τον χρόνο του ελέγχου μας, θεωρούμε ότι επτά από τα δεκαπέντε ελεγχθέντα έργα έχουν επιτύχει ή αναμένεται να επιτύχουν τις επιδιωκόμενες εκροές και τα επιδιωκόμενα επακόλουθά τους. Στο πλαίσιο τριών έργων υπήρξαν δυσχέρειες, που όμως αντιμετωπίστηκαν έγκαιρα, ενώ οι επικεφαλής δικαιούχοι και οι εταίροι τους δεσμεύονται να επιτύχουν τις προγραμματισμένες εκροές. Στο πλαίσιο ενός έργου έχει επιτευχθεί η κύρια εκροή, όχι όμως το κύριο διασυνοριακό επακόλουθό του (βλέπε σημείο [59](#)). Όσον αφορά τα υπόλοιπα τέσσερα έργα, δεν μπορέσαμε να επιβεβαιώσουμε αν είχαν επιτύχει ή αν είναι πιθανό να επιτύχουν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματά τους. Αυτό οφειλόταν στην απουσία τελικών εκθέσεων (όσον αφορά δύο έργα), στους ταξιδιωτικούς περιορισμούς εξαιτίας της COVID-19 (όσον αφορά ένα έργο) και, σε μία περίπτωση, στις αδυναμίες στα στοιχεία που παρουσιάστηκαν σχετικά με το έργο.

57 Για τους σκοπούς του εν προκειμένω ελέγχου, χρησιμοποιήσαμε τον ακόλουθο ορισμό για την αξιολόγηση του διασυνοριακού αντικτύπου των ελεγχθέντων έργων: από κοινού υλοποίηση δραστηριοτήτων από τους εταίρους, οι οποίοι έχουν ως αποτέλεσμα την εντατικοποίηση των διασυνοριακών συνδέσεων και βιώσιμες διασυνοριακές εταιρικές σχέσεις ή/και την άρση διασυνοριακών φραγμών για τη βιώσιμη κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη³⁴. Από τα 15 έργα, εννέα είχαν ισχυρή

³⁴ [Specific terms of reference](#) for the mid-term evaluation of cross border cooperation programmes between IPA II beneficiaries, σ. 8.

διασυνοριακή διάσταση (ή, στην περίπτωση των εν εξελίξει έργων, δυνατότητα να αποφέρουν διασυνοριακά οφέλη). Οι εταίροι εκατέρωθεν των συνόρων συμμετείχαν ενεργά στην υλοποίηση των έργων (αν και μερικές φορές σε διαφορετικό βαθμό, ανάλογα με τον ρόλο τους). Ομοίως, οι περιφέρειες εκατέρωθεν των συνόρων ήταν πιθανό να ωφεληθούν, τουλάχιστον σε κάποιον βαθμό, από τα αποτελέσματα καθενός εκ των έργων. Εντούτοις, η αξιολόγησή μας έγινε πριν από την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία. Στο πλαίσιο μιας ευρύτερης αντίδρασης, η Επιτροπή ανέστειλε τις συμφωνίες χρηματοδότησης για τα προγράμματα με τη Ρωσία και τη Λευκορωσία. Ως εκ τούτου, τα έργα στα οποία συμμετέχουν αυτές τις χώρες στερούνται πλέον διασυνοριακής διάστασης. Οι επιπτώσεις της σύγκρουσης έχουν επίσης θέσει υπό αμφισβήτηση τη βιωσιμότητα των διασυνοριακών οφελών ορισμένων έργων που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο προγραμμάτων στα οποία συμμετέχουν η Ουκρανία και η Μολδαβία.

58 Στην περίπτωση πέντε άλλων έργων, διαπιστώσαμε ότι ο διασυνοριακός αντίκτυπος ήταν ασθενέστερος (για ορισμένα από αυτά, λόγω των ταξιδιωτικών περιορισμών που είχαν επιβληθεί εξαιτίας της COVID-19). Για παράδειγμα, στην περίπτωση του έργου που αφορούσε τη μείωση του κινδύνου φυματίωσης, ο διαγνωστικός εξοπλισμός που αγόρασε ο Πολωνός εταίρος ήταν ήδη σε χρήση για τη διάγνωση πνευμονοπαθειών, συμπεριλαμβανομένων παθολογιών που σχετίζονται με την COVID-19. Ωστόσο, κατά τη διάρκεια της επίσκεψής μας τον Οκτώβριο του 2021 (πριν από την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία) στο νοσοκομείο στην πόλη Rzeszow μάς εξήγησαν ότι το τελευταίο διάστημα δεν είχε υποβληθεί σε θεραπεία εκεί κανένας Ουκρανός ασθενής. Από τα στατιστικά στοιχεία σχετικά με τη χρήση του εξοπλισμού, δεν προκύπτει σαφώς σε ποιον βαθμό χρησίμευσε για τη διάγνωση και για την ανάσχεση της εξάπλωσης της φυματίωσης, που ήταν ο κύριος διασυνοριακός στόχος του έργου. Επιπρόσθετα, η συνεργασία μεταξύ των νοσοκομείων των πόλεων Rzeszow και Nyzhnyha Arsha περιοριζόταν αυστηρά στην υλοποίηση του έργου και στα παραδοτέα, χωρίς προοπτική συνέχισης της συνεργασίας. Αυτό αντιβαίνει στην έννοια των *βιώσιμων διασυνοριακών εταιρικών σχέσεων* που περιλαμβάνεται στον ορισμό του «διασυνοριακού αντικτύπου» (στα σημεία [69-71](#) αξιολογούμε τις προοπτικές επίτευξης βιώσιμων αποτελεσμάτων στο πλαίσιο των έργων).

59 Τέλος, ένα έργο του δείγματός μας στερείται, μέχρι στιγμής, οποιασδήποτε διασυνοριακής διάστασης: η περιφερειακή οδός 885 που οδηγεί στα σύνορα της Πολωνίας με την Ουκρανία (βλέπε [πλαίσιο 2](#)).

Πλαίσιο 2

Μια ανακαινισμένη οδός που καταλήγει ακριβώς στα εθνικά σύνορα

Σκοπός της ανακαίνισης της οδού 885, η οποία δόθηκε εκ νέου στην κυκλοφορία στις αρχές του 2021, ήταν να καταστούν οι περιοχές εκατέρωθεν των συνόρων Πολωνίας-Ουκρανίας περισσότερο προσβάσιμες και να αυξηθεί η διεθνής κυκλοφορία. Η επίτευξη του επιδιωκόμενου διασυνοριακού αντικτύπου εξαρτάτο από το άνοιγμα σημείου συνοριακής διέλευσης στο Malhowice και την ανακαίνιση των δύο οδών σύνδεσης με την Ουκρανία.

Ωστόσο, οι εργασίες κατασκευής του σημείου διέλευσης των συνόρων, οι οποίες αναμενόταν να ολοκληρωθούν το 2020, δεν πέρασαν τους ελέγχους επιλεξιμότητας για χρηματοδότηση από το πρόγραμμα και ξεκίνησαν μόλις το 2021, και προγραμματίζεται να ολοκληρωθούν το 2025. Ομοίως, η ανακαίνιση των ουκρανικών οδών, που είχε προγραμματιστεί επίσης για το 2020, ξεκίνησε μόλις το 2021. Εξαιτίας των επιπτώσεων της εισβολής της Ρωσίας στην Ουκρανία, ο σταθμός διέλευσης των συνόρων και οι οδοί σύνδεσης δεν αναμένεται να ολοκληρωθούν στο εγγύς μέλλον.

Μέχρι να ανοίξει το νέο σημείο διέλευσης των συνόρων, η ανακαινισμένη οδός μπορεί να εξυπηρετήσει μόνο τους κατοίκους του πολωνικού χωριού Malhowice, ως μία από τις δύο οδούς που συνδέουν το χωριό με την κοντινή πόλη Przemysl. Ο πληθυσμός του Malhowice είναι μόλις 200 άτομα περίπου, ενώ η τιμή-στόχος του έργου είναι 4 000 οχήματα ανά ημέρα.



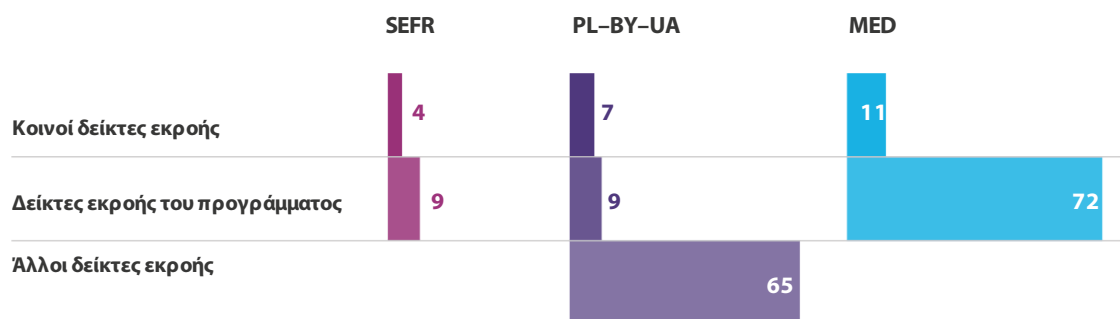
Πηγή: ΕΕΣ.

Οι πληροφορίες σχετικά με τα συνολικά αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν σε επίπεδο προγραμμάτων και τη βιωσιμότητά τους ήταν περιορισμένες, παρά την επαρκή παρακολούθηση των έργων από τις διαχειριστικές αρχές

Δείκτες

60 Στο έγγραφο προγραμματισμού των προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020³⁵, προβλεπόταν η χρήση κοινών δεικτών εκροής ώστε να διευκολυνθούν η παρακολούθηση και η αξιολόγηση των προγραμμάτων. Προγραμματιζόταν επίσης συγκέντρωση δεικτών σε ολόκληρη την αλυσίδα, από το επίπεδο έργου έως το επίπεδο του ΕΜΓ, εξετάζοντας την προτεραιότητα του προγράμματος, τον θεματικό στόχο, καθώς και τη διασυνοριακή συνεργασία στο σύνολό της. Απαιτηση του εγγράφου ήταν να εγκριθούν στο πλαίσιο των προγραμμάτων «τουλάχιστον ορισμένοι» από τους 38 κοινούς δείκτες εκροής που είχαν αναπτυχθεί στο πλαίσιο του Interact του ΕΝΠΙ, προδρόμου του ΤΕΣΙΜ. Ωστόσο, στο πλαίσιο των προγραμμάτων καθορίστηκαν, ως επί το πλείστον, ειδικοί δείκτες εκροής και αξιοποιήθηκαν λίγοι μόνο κοινói δείκτες εκροής (βλέπε [γράφημα 11](#)).

Γράφημα 11 – Περιορισμένη αξιοποίηση των κοινών δεικτών εκροής



Πηγή: Ανάλυση, από το ΕΕΣ, των εγκριθέντων κοινών επιχειρησιακών προγραμμάτων.

61 Οι διαχειριστικές αρχές των τριών προγραμμάτων απέδωσαν την περιορισμένη αξιοποίηση των κοινών δεικτών εκροής στο γεγονός ότι η εμβέλεια των δραστηριοτήτων των προγραμμάτων είναι πολύ ευρύτερη από το πεδίο εφαρμογής των 38 προκαθορισμένων κοινών δεικτών εκροής. Επομένως, δεδομένου ότι οι περισσότερες από τις εκροές των προγραμμάτων δεν καλύπτονται από τους κοινούς δείκτες εκροής, η Επιτροπή δύσκολα θα επιτύχει τη συσσωμάτωση των εκροών και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των προγραμμάτων ΔΣ του ΕΜΓ σε συνολικό επίπεδο πολιτικής.

³⁵ Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020), σημείο 6.5.

62 Επιπλέον των κοινών δεικτών εκροής, στο πλαίσιο του Interact του ENPI καταρτίστηκαν οδηγίες σχετικά με την ανάπτυξη δεικτών αποτελέσματος για τα προγράμματα (δείκτες επακολούθου)³⁶. Ωστόσο, η αξιοποίηση των εν λόγω οδηγιών δεν ήταν υποχρεωτική στο πλαίσιο των προγραμμάτων. Το 2016, μια ομάδα εργασίας που διοργανώθηκε στο πλαίσιο του TESIM με σκοπό την παρακολούθηση και την αξιολόγηση, επεσήμανε ότι τα 15 προγράμματα ΔΣ του EMΓ διέθεταν ευρεία ποικιλία δεικτών αποτελέσματος (συνολικά 129), με πολύ λίγες δυνατότητες συσσωμάτωσης σε επίπεδο μέσου (EMΓ)³⁷.

63 Διαπιστώσαμε παρόμοιες αδυναμίες με τους δείκτες που καθορίστηκαν σε επίπεδο έργου. Ειδικότερα, στο πλαίσιο του προγράμματος SEFR, είχαν καθοριστεί δείκτες για κάθε έργο χωριστά, πράγμα που καθιστούσε αδύνατη τη συσσωμάτωσή τους σε επίπεδο προγράμματος. Από την άλλη, στο πλαίσιο του προγράμματος MED χρησιμοποιήθηκε σύστημα κατηγοριοποίησης με κωδικούς ώστε να διασφαλιστεί ότι οι ειδικοί ανά έργο δείκτες συνδέονταν με δείκτες εκροής σε επίπεδο προγράμματος. Ωστόσο, στο πλαίσιο τριών έργων του δείγματός μας χρησιμοποιήθηκε ο ίδιος κωδικός για τη μέτρηση διαφορετικών εκροών. Ως εκ τούτου, οι εν λόγω δείκτες, κατά τη σύνοψή τους σε επίπεδο προγράμματος, θα περιέχουν πολλά ετερόκλητα στοιχεία και δεν θα παρέχουν σαφής εικόνα. Μόνο στο πλαίσιο του προγράμματος PL-BY-UA ήταν υποχρεωτική για τα έργα η επιλογή δεικτών αποκλειστικά από προκαθορισμένο κατάλογο. Με την εν λόγω απαίτηση διευκολύνεται η συσσωμάτωση και η μέτρηση της συνολικής προόδου στο συγκεκριμένο πρόγραμμα.

Παρακολούθηση των έργων

64 Σύμφωνα με την αρχή της «επιμερισμένης διαχείρισης», η Επιτροπή δεν παρακολουθεί τα έργα άμεσα και βασίζεται στις διαχειριστικές αρχές για τον σκοπό αυτό (ενώ παραμένει η τελικά υπεύθυνη για τη διαχείριση των κονδυλίων της ΕΕ). Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή λαμβάνει σημαντικές πληροφορίες σχετικά με την πρόοδο των προγραμμάτων κατά τις συνεδριάσεις των κοινών επιτροπών παρακολούθησης, εάν συμμετέχει (βλέπε σημείο 44), και, μόνο μία φορά ετησίως, από τις διαχειριστικές αρχές, όταν υποβάλλουν τις ετήσιες εκθέσεις τους. Ωστόσο, οι εν λόγω εκθέσεις δεν

³⁶ [Guidance for developing result indicators in ENI CBC programmes](#), Interact του ENPI, Δεκέμβριος 2014.

³⁷ Πρακτικά από τη συνεδρίαση της ομάδας εργασίας που επιφορτίστηκε με την παρακολούθηση και την αξιολόγηση, η οποία διοργανώθηκε στο πλαίσιο του TESIM, 13-14 Δεκεμβρίου 2016, σ. 4.

περιέχουν ειδικές ανά έργο πληροφορίες, εκτός από την περίπτωση των μεγάλων έργων υποδομής.

65 Οι ΔΑ των τριών προγραμμάτων που εξετάσαμε, επικουρούμενες από τις κοινές τεχνικές γραμματείες και τα γραφεία τους, ανέπτυξαν διαδικασία παρακολούθησης που καθιστά δυνατή την ολοκληρωμένη παρακολούθηση των έργων. Αυτή περιλαμβάνει καθημερινή παρακολούθηση (τακτική επικοινωνία μεταξύ των κοινών τεχνικών γραμματειών και των δικαιούχων), συμμετοχή στις εναρκτήριες συνεδριάσεις (στο πλαίσιο των προγραμμάτων SEFR και MED), περιοδικές εκτιμήσεις κινδύνου των έργων, ανάλυση των οικονομικών και περιγραφικών εκθέσεων προόδου που υποβάλλονται από τους επικεφαλής δικαιούχους, καθώς και επιτόπιους ελέγχους και επισκέψεις παρακολούθησης σε έργα που επιλέγονται βάσει εκτιμήσεων κινδύνου.

66 Στο πλαίσιο και των 15 έργων του δείγματός μας υποβλήθηκε η απαιτούμενη τεκμηρίωση με την οποία αποδεικνύεται η πρόδός τους και θεωρούμε ότι τα 14 παρακολουθήθηκαν επαρκώς. Κατά περίπτωση, εννέα από αυτά είχαν αποτελέσει αντικείμενο επιτόπιων επισκέψεων (ή τέτοιες επισκέψεις είχαν προγραμματιστεί για το πρώτο εξάμηνο του 2022). Αξιολογήσαμε την παρακολούθηση του έργου LIP885 (που περιγράφεται στο [πλαίσιο 2](#)) ως εν μέρει μόνον ικανοποιητική, δεδομένου ότι δεν πραγματοποιήθηκε καμία επιτόπια επίσκεψη, παρά το γεγονός ότι ήταν το μεγαλύτερο έργο που χρηματοδοτήθηκε στο πλαίσιο του προγράμματος PL-BY-UA. Αν είχε γίνει τέτοια επίσκεψη, η απουσία σημείου συνοριακής διέλευσης θα μπορούσε να είχε εντοπιστεί σε πρωιμότερο στάδιο του κύκλου ζωής του έργου.

Παρακολούθηση βάσει αποτελεσμάτων

67 Ο εκτελεστικός κανονισμός της Επιτροπής προβλέπει ότι οι διαχειριστικές αρχές, «εκτός από την καθημερινή παρακολούθηση», προβαίνουν «σε παρακολούθηση του προγράμματος και των έργων με εστίαση στα αποτελέσματα»³⁸. Στο πλαίσιο του προγράμματος TESIM καταρτίστηκαν οδηγίες σχετικά με την παρακολούθηση βάσει αποτελεσμάτων (ΠΒΑ), στις οποίες επισημάνθηκε η σημασία της αξιολόγησης των επιδόσεων των έργων ως προς τη συνάφεια, την αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα και τη βιωσιμότητα³⁹. Ωστόσο, οι προσεγγίσεις των διαχειριστικών αρχών όσον αφορά την ΠΒΑ διέφεραν. Στο πλαίσιο του προγράμματος SEFR προβλεπόταν ΠΒΑ για όλα τα έργα που είχαν προϋπολογισμό άνω του

³⁸ Άρθρο 78, παράγραφος 3, του εκτελεστικού [κανονισμού \(ΕΕ\) αριθ. 897/2014](#) της Επιτροπής.

³⁹ [Factsheet on result-oriented monitoring](#), 19.9.2019, σ. 3.

1 εκατομμυρίου ευρώ ή είχαν αξιολογηθεί ως υψηλού κινδύνου, ενώ δέκα έργα είχαν υποβληθεί σε ΠΒΑ έως το τέλος του 2021. Στο πλαίσιο του προγράμματος MED, οι πρώτες επισκέψεις σε έργα στο πλαίσιο της ΠΒΑ πραγματοποιήθηκαν στις αρχές του 2022. Αντίθετα, δεν πραγματοποιήθηκε ούτε έχει προγραμματιστεί ΠΒΑ όσον αφορά τα έργα του προγράμματος PL-BY-UA.

68 Στο πλαίσιο του νέου κανονισμού Interreg για την περίοδο χρηματοδότησης 2021-2027 δεν απαιτείται πλέον ΠΒΑ όσον αφορά τα προγράμματα ή τα έργα. Τα προγράμματα θα υπόκεινται στο ίδιο πλαίσιο παρακολούθησης των επιδόσεων με εκείνο των προγραμμάτων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων⁴⁰. Το νομικό πλαίσιο προβλέπει υποχρεωτικές αξιολογήσεις των προγραμμάτων από τα κράτη μέλη⁴¹. Ωστόσο, όσον αφορά τα έργα, το νέο πλαίσιο δεν προβλέπει μηχανισμό παρόμοιο με την ΠΒΑ, ο οποίος να αποσκοπεί στην ανεξάρτητη αξιολόγηση των επιδόσεων των έργων όσον αφορά τη συνάφεια, την αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα και τη βιωσιμότητα.

Βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων

69 Στο πλαίσιο και των τριών προγραμμάτων αξιολογήθηκαν, κατά τη διάρκεια του σταδίου επιλογής, οι προτάσεις έργων ως προς τη βιωσιμότητα (βλέπε σημείο **38**) και σχετικά στοιχεία έπρεπε να περιέχονται στις τελικές εκθέσεις κάθε έργου. Η διαχειριστική αρχή του προγράμματος SEFR παρακολουθεί τη βιωσιμότητα των έργων καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους, σε όλα τα στάδια: κατά το στάδιο επιλογής, στο πλαίσιο των κριτηρίων επιλογής· κατά το στάδιο υλοποίησης, στο πλαίσιο της εκτίμησης κινδύνου των έργων· και κατά το στάδιο της παρουσίασης στοιχείων, στις τελικές εκθέσεις των έργων. Αυτή η εστίαση στη βιωσιμότητα καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής των έργων αυξάνει την πιθανότητα βιώσιμων οφελών και την θεωρούμε ορθή πρακτική.

70 Στην αξιολόγησή μας όσον αφορά τη βιωσιμότητα, η οποία συνοψίζεται στο **παράρτημα IV**, εστίασαμε στις προοπτικές επίτευξης βιώσιμων αποτελεσμάτων στο πλαίσιο των έργων. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι ορισμένα έργα βρίσκονταν ακόμη σε εξέλιξη κατά τον χρόνο των επισκέψεών μας (βλέπε σημείο **56**). Βάσει των διαθέσιμων εγγράφων και των συνεντεύξεων που πραγματοποιήσαμε με τους

⁴⁰ Για λεπτομέρειες, βλέπε το έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής: [Performance, monitoring and evaluation of the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund and the Just Transition Fund in 2021-2027](#), SWD(2021) 198 final.

⁴¹ Βλέπε άρθρα 41-45 του [κανονισμού \(ΕΕ\) 2021/1060](#) – «Κανονισμός περί κοινών διατάξεων».

εταίρους των έργων, θεωρούμε ότι 11 από τα 15 έργα που εξετάσαμε είχαν καλές πιθανότητες να αποφέρουν βιώσιμα οφέλη. Στις περιπτώσεις τριών έργων, η βιωσιμότητα εξαρτάται από εξωτερικούς παράγοντες (παραδείγματος χάριν, την εξέλιξη της πανδημίας COVID-19 ή την έγκριση αλλαγών στην εθνική νομοθεσία). Τέλος, στην περίπτωση του έργου που αφορούσε τη μείωση του κινδύνου φυματίωσης, δεν υπήρχε προοπτική συνέχισης της συνεργασίας μεταξύ των εταιρών (βλέπε σημείο 58). Η αξιολόγησή μας πραγματοποιήθηκε πριν από την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία, λόγω της οποίας ανέκυψαν σοβαρές αμφιβολίες ως προς τη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων των έργων στα οποία συμμετέχουν η Λευκορωσία, η Ρωσία ή η Ουκρανία.

71 Ειδικές νομικές απαιτήσεις βιωσιμότητας ισχύουν για τα έργα με συνιστώσα σχετική με υποδομές: πρέπει να συνεχίσουν να εκπληρώνουν τους αρχικούς τους στόχους για περίοδο πέντε ετών μετά το κλείσιμο (δηλαδή μετά την είσπραξη της τελικής πληρωμής από τη διαχειριστική αρχή)⁴². Ωστόσο, όσον αφορά άλλα είδη έργων, η Επιτροπή δεν έθεσε παρόμοια απαίτηση με την οποία να αποδεικνύεται η βιωσιμότητα των διασυννοριακών οφελών τους ή των εταιρικών σχέσεων που δημιουργήθηκαν. Επιπλέον, στο πλαίσιο των προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020 δεν απαιτείται η παρουσίαση στοιχείων σχετικά με τη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων των έργων μετά το κλείσιμο. Η κοινή τεχνική γραμματεία της Πολωνίας σχεδιάζει να αξιολογήσει ορισμένες πτυχές της βιωσιμότητας όσον αφορά ένα δείγμα (τουλάχιστον 10 %) ολοκληρωμένων έργων. Κατά τη διάρκεια της συνέντευξής μας, οι εκπρόσωποι της διαχειριστικής αρχής του προγράμματος MED μάς εξήγησαν ότι εξετάζουν το ενδεχόμενο θέσπισης υποχρέωσης υποβολής «εκθέσεων βιωσιμότητας» για τα έργα (π.χ. ένα ή δύο έτη μετά το κλείσιμό τους).

Τα προγράμματα NEXT βασίζονται στα διδάγματα που αντλήθηκαν, αλλά αντιμετωπίζουν πρόσθετους κινδύνους και τον σημαντικό αντίκτυπο των πολιτικών προκλήσεων

72 Στην παρούσα ενότητα, αναλύουμε κατά πόσον:

- α) η Επιτροπή, κατά την υποβολή προτάσεων σχετικά με το νομοθετικό πλαίσιο της περιόδου 2021-2027, έλαβε υπόψη τα διδάγματα που αντλήθηκαν από τα προγράμματα ΔΣ που υλοποιήθηκαν κατά τις περιόδους 2007-2013 και 2014-

⁴² Άρθρο 39, παράγραφος 3, του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 897/2014 της Επιτροπής.

2020, καθώς και κατά πόσον οι εν λόγω αλλαγές διευκολύνουν την έγκαιρη ανάπτυξη των προγραμμάτων Interreg NEXT:

- β) τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ μπορούν, επιπλέον των επιδιωκόμενων εκροών τους, να χρησιμεύσουν και ως μέτρα οικοδόμησης εμπιστοσύνης.

Οι αλλαγές αντικατοπτρίζουν τα διδάγματα που αντλήθηκαν, ωστόσο ορισμένα μέτρα απλούστευσης έχουν ως αποτέλεσμα μειωμένη εποπτεία από την Επιτροπή

Διδάγματα

73 Η Επιτροπή διενήργησε εκ των υστέρων αξιολόγηση των προγραμμάτων ΔΣ της περιόδου 2007-2013 και χρησιμοποίησε τα αποτελέσματα στην πρότασή της για τον νέο κανονισμό Interreg, η οποία υποβλήθηκε τον Μάιο του 2018⁴³. Ωστόσο, εξαιτίας των μεγάλων καθυστερήσεων στη θέσπιση των προγραμμάτων ΔΣ του ΕΜΓ (βλέπε σημείο **33**), η ενδιάμεση αξιολόγηση των προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020, η εφαρμογή διαδικασίας ΠΒΑ όσον αφορά τα επιμέρους προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ, η ανάλυση ιστορικού όσον αφορά τα νέα προγράμματα της περιόδου 2021-2027⁴⁴, καθώς και ένα κοινό έγγραφο σχετικά με τον στρατηγικό προγραμματισμό⁴⁵, δεν ήταν εγκαίρως διαθέσιμα ώστε να αξιοποιηθούν στην πρόταση της Επιτροπής.

74 Ο κανονισμός Interreg, ο οποίος εκδόθηκε τον Ιούνιο του 2021, περιέχει μεγάλο αριθμό κανονιστικών αλλαγών, στις οποίες αντικατοπτρίζονται τα διδάγματα που αντλήθηκαν και οι οποίες είναι σημαντικές για τα προγράμματα Interreg NEXT, τα οποία διαδέχονται την τρέχουσα δέσμη των προγραμμάτων ΔΣ⁴⁶. Με τα εν λόγω μέτρα απλουστεύεται η διαχείριση των προγραμμάτων Interreg NEXT και παρέχεται η δυνατότητα να επιταχυνθεί η θέσπιση των προγραμμάτων (βλέπε σημεία **82-84**). Ωστόσο, οι αλλαγές αυτές ενέχουν πρόσθετους κινδύνους, που αναδεικνύουν τη

⁴³ Πρόταση της Επιτροπής για τον κανονισμό Interreg [COM\(2018\) 374](#), 29.5.2018.

⁴⁴ Ανάλυση ιστορικού σχετικά με τα μελλοντικά προγράμματα ΔΣ του ΜΓΑΔΣ, σχέδιο τελικής έκθεσης, 22 Νοεμβρίου 2019.

⁴⁵ [Joint paper on Interreg NEXT Strategic Programming 2021-2027](#).

⁴⁶ Για πλήρη επισκόπηση των 22 κανονιστικών τροποποιήσεων, βλέπε το έγγραφο [Key features of Interreg NEXT and main changes compared to the ENI CBC Implementing Rules](#) του TESIM, που επικαιροποιήθηκε τον Ιούλιο του 2021.

σημασία της στενής παρακολούθησης από την Επιτροπή και την ΕΥΕΔ (βλέπε σημεία **76-84**). Οι σημαντικότερες αλλαγές αφορούν:

- α) την ευθυγράμμιση των προγραμμάτων ΔΣ του ΕΜΓ με τα προγράμματα Interreg
- β) την κατάργηση της διαδικασίας διορισμού των διαχειριστικών αρχών·
- γ) την προθεσμία υπογραφής των συμφωνιών χρηματοδότησης·
- δ) την ευθύνη των συμμετεχουσών χωρών για ανακτήσεις από ιδιώτες δικαιούχους·
- ε) την απλούστευση της διαδικασίας των μεγάλων έργων υποδομής·
- στ) κοινούς δείκτες εκροής και αποτελέσματος.

75 Επιπλέον, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι δυσχέρειες στο πλαίσιο των διασυνοριακών έργων και να διευκολυνθεί η συμμόρφωσή τους με τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις, η Επιτροπή αποφάσισε ότι, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, οι ενισχύσεις για τις δαπάνες που πραγματοποιούνται από τους δικαιούχους οι οποίοι συμμετέχουν σε έργα Interreg NEXT θα θεωρούνται «συμβατές με την εσωτερική αγορά» και θα απαλλάσσονται από την υποχρέωση κοινοποίησης κρατικών ενισχύσεων⁴⁷. Με αυτόν τον τρόπο θα διευκολυνθούν ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των έργων.

α) Ευθυγράμμιση των προγραμμάτων ΔΣ του ΕΜΓ με τα προγράμματα Interreg

76 Η σημαντικότερη αλλαγή είναι ότι με τον κανονισμό Interreg⁴⁸ όλα τα χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ προγράμματα Interreg (τόσο τα εντός της ΕΕ όσο και εκείνα με τρίτες χώρες) υπόκεινται σε ενιαίο σύνολο κανόνων, διατηρώντας, παράλληλα, ορισμένα ειδικά χαρακτηριστικά των προγραμμάτων Interreg NEXT. Ειδικότερα, τα εν λόγω προγράμματα που συγχρηματοδοτούνται από τον Μηχανισμό Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας θα εξακολουθήσουν να επωφελούνται από υψηλότερα ποσοστά προχρηματοδότησης και συγχρηματοδότησης, τα οποία είναι παρόμοια με εκείνα που ισχύουν στο πλαίσιο της ΔΣ του ΕΜΓ. Η ευθυγράμμιση με τους κανόνες Interreg παρέχει τη δυνατότητα να απλουστευθούν οι διαδικασίες και να ενισχυθούν οι συνεργίες μεταξύ των

⁴⁷ Βλέπε αιτιολογική σκέψη 5 και άρθρο 20 του [κανονισμού \(ΕΕ\) 2021/1237 της Επιτροπής](#) για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης.

⁴⁸ [Κανονισμός \(ΕΕ\) 2021/1059](#).

εσωτερικών και των εξωτερικών προγραμμάτων ΔΣ. Επίσης, η Επιτροπή θα λαμβάνει, συχνότερα, δεδομένα των έργων: οι διαχειριστικές αρχές θα πρέπει να υποβάλλουν, τέσσερις φορές τον χρόνο, εκθέσεις σχετικά με τη δημοσιονομική εκτέλεση και, δύο φορές τον χρόνο, εκθέσεις σχετικά με τους επιτευχθέντες δείκτες εκροής και αποτελέσματος⁴⁹.

β) Κατάργηση της διαδικασίας διορισμού των διαχειριστικών αρχών

77 Με τον κανονισμό Interreg καταργείται η διαδικασία διορισμού των διαχειριστικών αρχών, η οποία για τα προγράμματα της περιόδου 2014-2020 ολοκληρώθηκε μόλις το 2018 ή το 2019 (βλέπε επίσης σημείο 33). Με αυτόν τον τρόπο θα αντιμετωπιστεί μία από τις αιτίες καθυστέρησης της υλοποίησης των τρεχόντων προγραμμάτων. Ωστόσο, κατά τη διαδικασία διορισμού για το πρόγραμμα MED της περιόδου 2014-2020, η Επιτροπή διαπίστωσε σημαντικές αδυναμίες στο σύστημα διαχείρισης και δικλίδων του. Ως εκ τούτου, η κατάργηση της διαδικασίας ενέχει τον κίνδυνο μη εντοπισμού τέτοιων σημαντικών αδυναμιών στο μέλλον.

γ) Προθεσμία υπογραφής των συμφωνιών χρηματοδότησης

78 Όσον αφορά την επόμενη περίοδο χρηματοδότησης, στον κανονισμό Interreg ορίζεται προθεσμία για την υπογραφή, από τουλάχιστον μία τρίτη χώρα, της συμφωνίας χρηματοδότησης, όπως ισχύει στο πλαίσιο του εκτελεστικού κανονισμού για τη ΔΣ του ΕΜΓ. Επιπλέον, στον κανονισμό ορίζεται νέα προθεσμία για την υπογραφή της από όλες τις υπόλοιπες συμμετέχουσες χώρες⁵⁰. Ως εκ τούτου, στο πλαίσιο των νέων προγραμμάτων που αφορούν τις θαλάσσιες λεκάνες (γύρω από τη Μεσόγειο και τον Εύξεινο Πόντο), θα είναι προς το συμφέρον όλων των χωρών-εταίρων να υπογραφούν εγκαίρως οι συμφωνίες χρηματοδότησης ώστε να καταστούν επιλέξιμα.

δ) Ευθύνη των χωρών-εταίρων για ανακτήσεις από ιδιώτες δικαιούχους

79 Οι διατάξεις σχετικά με τις ανακτήσεις από δικαιούχους εγκατεστημένους σε τρίτες χώρες (βλέπε επίσης σημείο 48) αποδείχθηκαν αμφιλεγόμενο ζήτημα κατά τις διαπραγματεύσεις για τις συμφωνίες χρηματοδότησης των προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020. Όσον αφορά την περίοδο 2021-2027, στον νέο κανονισμό Interreg δεν γίνεται διάκριση ανάλογα με το αν οι δικαιούχοι είναι ιδιωτικές ή

⁴⁹ Ό.π., άρθρο 32.

⁵⁰ Ό.π., άρθρο 59, παράγραφοι 2 και 3.

δημόσιες οντότητες⁵¹, πράγμα που σημαίνει ότι οι τρίτες χώρες θα είναι υπεύθυνες και για τις ανεπιτυχείς ανακτήσεις από ιδιώτες δικαιούχους. Με την εν λόγω διάταξη ενισχύεται περαιτέρω η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ σε σχέση με τα μη ανακτήσιμα ποσά. Ωστόσο, ταυτόχρονα, οι χώρες-εταίροι θεωρούν ότι η εν λόγω αλλαγή δημιουργεί ιδιαίτερες προκλήσεις⁵². Αυτό σημαίνει ότι οι συζητήσεις σχετικά με τις ανακτήσεις ενδέχεται να επιμηκύνουν τις διαπραγματεύσεις για τις νέες συμφωνίες χρηματοδότησης ή ότι μπορεί να υπάρξουν δυσμενείς συνέπειες, όπως ο αποκλεισμός των ιδιωτών δικαιούχων από ορισμένα προγράμματα Interreg NEXT.

ε) Απλουστευμένη διαδικασία για τα μεγάλα έργα υποδομής

80 Κατά την περίοδο 2014-2020, τα μεγάλα έργα υποδομής έπρεπε να συμπεριλαμβάνονται στα σχέδια των κοινών επιχειρησιακών προγραμμάτων και υπόκειντο σε διαδικασία έγκρισης δύο σταδίων από την Επιτροπή. Αυτό πλέον δεν θα ισχύει για τα προγράμματα Interreg NEXT. Αντ' αυτού, θα πρέπει να αποστέλλονται στην Επιτροπή, σε μεταγενέστερο στάδιο, κατάλογος των προγραμματιζόμενων μεγάλων έργων υποδομής και σύντομα υπομνήματα, μόνο προς ενημέρωση⁵³. Επίσης, καταργήθηκε το όριο για τη χρηματοδότηση των μεγάλων έργων υποδομής (κατά την περίοδο 2014-2020 δεν μπορούσαν να αντιπροσωπεύουν περισσότερο από 30 % της συνεισφοράς της ΕΕ σε πρόγραμμα). Με αυτόν τον τρόπο θα μειωθεί η εποπτεία, από την Επιτροπή, των μεγάλων έργων υποδομής, παρόλο που τα εν λόγω έργα μπορούν να έχουν στρατηγική σημασία για τις σχέσεις με τις χώρες-εταίρους. Για παράδειγμα, στο πλαίσιο του προγράμματος 2014-2020 η Επιτροπή εξέδωσε, έπειτα από διωπηρεσιακή διαβούλευση, αρνητική γνώμη σχετικά με δύο προτάσεις που αφορούσαν μεγάλα έργα υποδομής, λόγω εκκρεμών ζητημάτων με τη Ρωσία στον τομέα των μεταφορών. Μετά από συζητήσεις με τις φινλανδικές αρχές, η Επιτροπή πρότεινε μια εναλλακτική λύση· ωστόσο, τα έργα δεν υλοποιήθηκαν τελικά.

στ) Κοινοί δείκτες εκροής και αποτελέσματος

81 Όσον αφορά την περίοδο χρηματοδότησης 2021-2027, η Επιτροπή πρότεινε σημαντικές βελτιώσεις ως προς τους δείκτες επιδόσεων (βλέπε επίσης σημεία **60-62**). Το άρθρο 34 του κανονισμού Interreg αναφέρεται στους κοινούς δείκτες εκροής και

⁵¹ Ό.π., άρθρο 52, παράγραφος 3.

⁵² TESIM, [CBC NEXT: the voices of Partner Countries were heard](#), 1.7.2021.

⁵³ Άρθρο 57, παράγραφοι 3 και 4, του [κανονισμού \(ΕΕ\) 2021/1059](#).

αποτελέσματος που καθορίζονται στον κανονισμό ΕΤΠΑ⁵⁴. Ο κανονισμός ΕΤΠΑ περιλαμβάνει ένα ολοκληρωμένο σύνολο 96 κοινών δεικτών εκροής (εκ των οποίων 13 προορίζονται ειδικά για τα προγράμματα Interreg) και 65 κοινών δεικτών αποτελέσματος (με επτά δείκτες αποτελέσματος Interreg). Η Επιτροπή κατάρτισε λεπτομερείς οδηγίες για τα προγράμματα ώστε να εξασφαλιστεί η ορθή εφαρμογή των κοινών δεικτών⁵⁵. Ωστόσο, το άρθρο 34 δεν καθιστά υποχρεωτική στο πλαίσιο των προγραμμάτων την χρήση μόνο κοινών δεικτών και επιτρέπει την ανάπτυξη ειδικών ανά πρόγραμμα δεικτών, επιπλέον εκείνων που καθορίζονται στον κανονισμό ΕΤΠΑ. Ως εκ τούτου, δεν διασφαλίζεται ότι στο μέλλον η Επιτροπή θα είναι σε θέση να συσσωματώνει εύκολα όλα τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται στο πλαίσιο των προγραμμάτων Interreg NEXT.

Δράσεις για τη διευκόλυνση έγκαιρης θέσπισης των προγραμμάτων Interreg NEXT

82 Η Επιτροπή ξεκίνησε συζητήσεις σχετικά με τη νέα περίοδο χρηματοδότησης ήδη από τον Μάιο-Ιούνιο του 2018, όταν υπέβαλε σειρά νομοθετικών προτάσεων που αφορούσαν τα μελλοντικά μέσα χρηματοδότησης. Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ είχαν υποβάλει κατευθυντήριες γραμμές (κοινό έγγραφο) σχετικά με τον προγραμματισμό των προγραμμάτων Interreg NEXT στα κράτη μέλη ήδη από τον Ιανουάριο του 2020⁵⁶. Ωστόσο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κατέληξαν σε συμφωνία επί του συνολικού δημοσιονομικού πλαισίου μόλις τον Δεκέμβριο του 2020 και ενέκριναν τον τελικό κανονισμό Interreg τον Ιούνιο του 2021.

83 Τον Ιανουάριο του 2022, η Επιτροπή ενέκρινε αποφάσεις σχετικά με τα χρηματοδοτικά κονδύλια και τις γεωγραφικές περιοχές για τα προγράμματα Interreg NEXT⁵⁷. Τα συνολικά κονδύλια αυξήθηκαν, από 1 053 εκατομμύρια ευρώ⁵⁸ για την περίοδο 2014-2021, σε 1 125 εκατομμύρια ευρώ για την περίοδο 2021-2027 (αύξηση κατά 6,9 %). Δύο νέες χώρες, η Αλγερία και η Τουρκία, προσχώρησαν στην κοινή επιτροπή προγραμματισμού, για την κατάρτιση του νέου προγράμματος MED.

⁵⁴ Παράρτημα 1 του [κανονισμού \(ΕΕ\) 2021/1058](#).

⁵⁵ Βλέπε τη μεθοδολογική περιγραφή κάθε δείκτη στο παράρτημα 1 του [εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SWD\(2021\) 198](#) σχετικά με τις επιδόσεις, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση, 8.7.2021.

⁵⁶ [Joint paper on Interreg NEXT strategic programming 2021-2027](#).

⁵⁷ Εκτελεστική [απόφαση \(ΕΕ\) 2022/74](#) της Επιτροπής και εκτελεστική [απόφαση \(ΕΕ\) 2022/75](#) της Επιτροπής.

⁵⁸ Στο ποσό αυτό συμπεριλαμβάνονται 100 εκατομμύρια ευρώ που αρχικά διατέθηκαν στο πρόγραμμα «Κεντρικός Ατλαντικός», το οποίο στη συνέχεια ακυρώθηκε.

Ωστόσο, τον Ιανουάριο του 2022 η Πολωνία αποφάσισε να μη συνεχίσει στο πλαίσιο του προγράμματος PL-BY-UA, αλλά να καταρτίσει ένα νέο πρόγραμμα αποκλειστικά με την Ουκρανία, διατηρώντας, παράλληλα, ανοικτό το ενδεχόμενο συμμετοχής της Λευκορωσίας σε περίπτωση που η κατάσταση αλλάξει σημαντικά στο μέλλον⁵⁹. Τον Αύγουστο του 2022, η Επιτροπή ενέκρινε το πολυετές έγγραφο στρατηγικής για το Interreg NEXT⁶⁰. Έως τον Οκτώβριο του 2022, δηλαδή στο τέλος του δεύτερου έτους της νέας περιόδου χρηματοδότησης, είχαν υποβληθεί στην Επιτροπή επτά προγράμματα Interreg.

84 Ακόμη και αν στο πλαίσιο των νέων προγραμμάτων μπορεί να εξοικονομηθεί χρόνος με την κατάργηση της διαδικασίας ορισμού των διαχειριστικών αρχών (βλέπε σημείο 77), η έναρξη της υλοποίησής τους θα εξακολουθεί να εξαρτάται από την υπογραφή και τη θέση σε ισχύ των νέων συμφωνιών χρηματοδότησης, οι οποίες σε ορισμένες χώρες πρέπει να επικυρώνονται. Η διαπραγμάτευση και η επικύρωση των συμφωνιών χρηματοδότησης αποτέλεσαν σημαντική αιτία των καθυστερήσεων στο πλαίσιο των τρεχόντων προγραμμάτων SEFR και MED (βλέπε σημείο 33). Για την επόμενη περίοδο, στον κανονισμό Interreg ορίζεται προθεσμία για την υπογραφή των συμφωνιών χρηματοδότησης (βλέπε σημείο 78). Ωστόσο, με τη νέα προθεσμία κατά πάσα πιθανότητα δεν θα μειωθούν οι καθυστερήσεις στην επικύρωσή τους, η οποία εξαρτάται από την εθνική νομοθεσία των χωρών-εταίρων.

Οι πολιτικές προκλήσεις και η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία αναδεικνύουν τόσο τη σημασία των προγραμμάτων όσο και τα όριά τους όσον αφορά τη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των συμμετεχουσών χωρών

85 Σύμφωνα τόσο με την Επιτροπή όσο και με την ΕΥΕΔ, τα διασυνοριακά προγράμματα με γειτονικές χώρες, πέραν των οφελών τους σε περιφερειακό επίπεδο, εξυπηρετούν και έναν ακόμη σημαντικό σκοπό: την οικοδόμηση και τη διατήρηση σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ της ΕΕ και των τρίτων χωρών, καθώς και την ενίσχυση των διαπροσωπικών επαφών.

⁵⁹ Η αλλαγή αυτή δεν είχε αντικατοπτριστεί ακόμη στις εκτελεστικές αποφάσεις της Επιτροπής του ίδιου μήνα. Βλέπε το ειδησεογραφικό άρθρο [Modification of the Programme for the years 2021-2027](#), 11.1.2022.

⁶⁰ Εκτελεστική [απόφαση C\(2022\) 5740](#) της Επιτροπής η οποία περιέχει το έγγραφο πολυετούς στρατηγικής σχετικά με τα προγράμματα εξωτερικής διασυνοριακής συνεργασίας, της 12.8.2022.

86 Έως τον Φεβρουάριο 2022, η διασυνοριακή συνεργασία παρέμενε ένας από τους ελάχιστους τομείς στο πλαίσιο των οποίων η ΕΕ εξακολουθούσε να συγχρηματοδοτεί τη συνεργασία με τη Ρωσία (βλέπε σημείο **03**). Παρά τις εντάσεις στις σχέσεις ΕΕ-Ρωσίας που κατά περιόδους επηρέαζαν τα προγράμματα (βλέπε σημείο **80**), οι κοινές επιτροπές παρακολούθησης και προγραμματισμού αποτελούσαν φόρουμ συνεχούς διαλόγου μεταξύ υπουργείων και περιφερειακών αρχών Φινλανδίας και Ρωσίας, στο οποίο συχνά συμμετείχε ως παρατηρητής εκπρόσωπος της Επιτροπής. Η πλέον πρόσφατη συνεδρίαση της κοινής επιτροπής προγραμματισμού πραγματοποιήθηκε στις 21 Φεβρουαρίου 2022.

87 Ωστόσο, με την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία στις 24 Φεβρουαρίου 2022 τέθηκε τέλος στην εν λόγω συνεργασία. Η Επιτροπή αντέδρασε ταχέως:

- Στο πλαίσιο της ευρύτερης αντίδρασής της, στις αρχές Μαρτίου 2022, αποφάσισε να αναστείλει τις συμφωνίες χρηματοδότησης της περιόδου 2014-2020, καθώς και τη διαδικασία προγραμματισμού για τα προγράμματα της περιόδου 2021-2027 με τη Ρωσία και με τη Λευκορωσία, η οποία υποστήριξε τη στρατιωτική επίθεση⁶¹.
- Στις 8 Μαρτίου 2022, υπέβαλε νομοθετική πρόταση για την πρωτοβουλία «Δράση συνοχής για τους πρόσφυγες στην Ευρώπη» (CARE), με την οποία θα καταστεί δυνατή η ανακατανομή χρηματοδότησης της πολιτικής συνοχής για τη στήριξη των Ουκρανών προσφύγων⁶².
- Τον Ιούλιο του 2022, η Επιτροπή υπέβαλε νομοθετική πρόταση για την προσαρμογή των κανόνων εφαρμογής της ΔΣ του ΕΜΓ, προκειμένου κονδύλια για τη ΔΣ του ΕΜΓ να διατεθούν για τη στήριξη των Ουκρανών προσφύγων και των δικαιούχων των προγραμμάτων από χώρες της ΕΕ, των οποίων οι συμφωνίες χρηματοδότησης ανεστάλησαν⁶³.

⁶¹ Δελτίο Τύπου, [Η Επιτροπή αναστέλλει τη διασυνοριακή και τη διακρατική συνεργασία με τη Ρωσία και τη Λευκορωσία](#), 4.3.2022.

⁶² Η πρόταση συνίσταται σε τροποποιήσεις του [κανονισμού περί κοινών διατάξεων και του Ταμείου Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους](#). Βλέπε το [δελτίο Τύπου](#) της Επιτροπής, της 8.3.2022.

⁶³ Πρόταση της Επιτροπής για κανονισμό [COM\(2022\) 362](#) για τον καθορισμό ειδικών διατάξεων για τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ, ύστερα από διατάραξη στην υλοποίηση των προγραμμάτων, της 22.7.2022.

88 Η εισβολή έθεσε υπό σοβαρή αμφισβήτηση εννέα από τα 17 προσφάτως προταθέντα προγράμματα Interreg NEXT στα οποία θα συμμετείχαν η Ρωσία και η Λευκορωσία (βλέπε σημείο **83**). Τα εννέα προγράμματα αντιπροσωπεύουν από κοινού περίπου 304 εκατομμύρια ευρώ, ή σχεδόν 30 % των προβλεπόμενων συνολικών κονδυλίων.

89 Στον Νότο, το πρόγραμμα MED εξακολουθεί να διευκολύνει τη συνεργασία μεταξύ των μεσογειακών χωρών-εταίρων. Η κοινή επιτροπή παρακολούθησης του εν λόγω προγράμματος λειτουργεί ως φόρουμ στο οποίο συμμετέχουν υπουργεία και εθνικές αρχές των επτά συμμετεχόντων κρατών μελών της ΕΕ, του Ισραήλ και των πέντε συμμετεχουσών αραβικών χωρών⁶⁴, ενώ ένας εκπρόσωπος της Επιτροπής παρίσταται ως παρατηρητής. Ο αριθμός των συμμετεχόντων στα έργα από κάθε μεσογειακή χώρα-εταίρο είναι μεγάλος: ενδεικτικά, 42 από την Παλαιστίνη και 11 από το Ισραήλ. Ωστόσο, είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι εταίροι από τις εν λόγω δύο χώρες συμμετέχουν μόνο σε τρία κοινά έργα από τα 80 που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο του εν λόγω προγράμματος⁶⁵, αν και η ύπαρξη και μόνο τέτοιων κοινών έργων μπορεί να θεωρηθεί επιτυχία. Σύμφωνα με τη διαχειριστική αρχή, παρόμοια είναι η κατάσταση όσον αφορά τα κοινά έργα μεταξύ συμμετεχόντων από το Ισραήλ και την Ιορδανία, και αυτό λόγω της κοινωνικής πίεσης που ασκείται και από τις δύο πλευρές για την αποφυγή μιας τέτοιας συνεργασίας. Στις περιπτώσεις των έργων αυτών, η ταυτότητα των εταίρων δεν γνωστοποιείται, σύμφωνα με τις συμβάσεις επιχορήγησης τους.

⁶⁴ Αίγυπτος, Ιορδανία, Λίβανος, Παλαιστίνη και Τυνησία.

⁶⁵ Έργα «Artolio», «Decost», «SME4smartcities».

Συμπεράσματα και συστάσεις

90 Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι τα χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ διασυνοριακά προγράμματα με γειτονικές χώρες (ΔΣ του ΕΜΓ) της περιόδου 2014-2020 παρείχαν κατάλληλη και πολύτιμη στήριξη στις περιφέρειες εκατέρωθεν των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Ωστόσο, λόγω των σημαντικών καθυστερήσεων που σημειώθηκαν στην έναρξη της υλοποίησής τους, τα προγράμματα βρίσκονταν ακόμη σε εξέλιξη κατά τη διάρκεια του ελέγχου μας. Ως εκ τούτου, ήταν πολύ νωρίς για να αξιολογηθεί η συνολική αποτελεσματικότητά τους. Επιπλέον, εμφανίζουν αδυναμίες ως προς την παρακολούθηση και την παρουσίαση στοιχείων για τα αποτελέσματα. Ακόμη, οι τρέχουσες πολιτικές προκλήσεις θα έχουν σημαντικό αντίκτυπο στο ήμισυ των προγραμμάτων που προτάθηκαν για την περίοδο 2021-2027 (γνωστά ως Interreg NEXT).

91 Οι προτεραιότητες που είχαν προσδιοριστεί και οι θεματικοί στόχοι που είχαν επιλεγεί στο πλαίσιο των τριών προγραμμάτων που αξιολογήσαμε διεξοδικά ανταποκρίνονταν στις ανάγκες των παραμεθόριων περιοχών. Τα προγράμματα αναπτύχθηκαν με συμμετοχικό τρόπο, μέσω διαβουλεύσεων με ευρύ φάσμα ενδιαφερόμενων μερών, συμπεριλαμβανομένων εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών, καθώς και εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών. Στο πλαίσιο των προγραμμάτων αναγνωρίστηκε η ανάγκη καλού συντονισμού και συνοχής με άλλες πολιτικές, προγράμματα, μακροπεριφερειακές στρατηγικές και πρωτοβουλίες της ΕΕ. Και τα τρία επικαλύπτονται, μερικώς, γεωγραφικά και θεματικά με άλλα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ. Ωστόσο, ο συντονισμός, κατά την επιλογή και την υλοποίηση των έργων, στα εν λόγω προγράμματα παρέμεινε μη συστηματικός (βλέπε σημεία [13-29](#)).

Σύσταση 1 – Βελτίωση του διαπρογραμματικού συντονισμού

Η Επιτροπή πρέπει:

- α) κατά την εξέταση των σχεδίων των προγραμμάτων Interreg NEXT, να αξιολογήσει αν στο πλαίσιο των προγραμμάτων με μερική γεωγραφική αλληλοεπικάλυψη

έχει αναληφθεί δέσμευση για τη διασφάλιση του διαπρογραμματικού συντονισμού, της συμπληρωματικότητας και συνεργιών·

- β) στο πλαίσιο της παρακολούθησης, να εξακριβώνει αν εφαρμόζονται αποτελεσματικά οι ρυθμίσεις διαπρογραμματικού συντονισμού που έχουν θεσπιστεί.

**Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση του στοιχείου α) της σύστασης:
31 Δεκεμβρίου 2022**

**Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση του στοιχείου β) της σύστασης:
30 Ιουνίου 2023**

92 Οι οικείες αντιπροσωπείες της ΕΕ κλήθηκαν να διατυπώσουν γνώμη σχετικά με τη συμπληρωματικότητα των επιλεγέντων έργων με χρηματοδότηση από άλλες πηγές (ενωσιακές και άλλες). Ωστόσο, δεδομένου ότι τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ συμβάλλουν στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ, η μεγαλύτερη συμμετοχή των αντιπροσωπειών της ΕΕ στη διαδικασία επιλογής (για παράδειγμα, ως παρατηρητές με συμβουλευτική ιδιότητα) και στην παρακολούθηση των έργων είναι ουσιαστικής σημασίας για την αξιοποίηση των πολιτικών οφελών της επιτυχούς διασυνοριακής συνεργασίας (βλέπε σημεία [30-32](#)).

Σύσταση 2 – Αύξηση της συμμετοχής των αντιπροσωπειών της ΕΕ

Η Επιτροπή, στο πλαίσιο της συμβουλευτικής ιδιότητάς της, πρέπει να συμπεριλαμβάνει, συστηματικά στις εργασίες των κοινών επιτροπών προγραμματισμού και παρακολούθησης, ως παρατηρητές, την ΕΥΕΔ και τις αντιπροσωπείες της ΕΕ.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: 31 Μαρτίου 2023

93 Τα προγράμματα της περιόδου 2014-2020 δρομολογήθηκαν με σημαντικές καθυστερήσεις, κυρίως εξαιτίας της διαδικασίας ορισμού και της διαπραγμάτευσης των συμφωνιών χρηματοδότησης με τις χώρες-εταίρους. Παρά τις προπαρασκευαστικές ενέργειες που ανέλαβαν οι διαχειριστικές αρχές, η υλοποίηση των έργων κατέστη δυνατό να ξεκινήσει μόλις κατά το πέμπτο ή το έκτο έτος της περιόδου χρηματοδότησης (βλέπε σημεία [33-36](#)).

94 Με τις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων επιδιωκόταν να διασφαλιστεί ότι οι αιτήσεις που θα επιλέγονταν θα περιείχαν σαφή περιγραφή της συνάφεια του έργου, του διασυνοριακού αντικτύπου και της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητάς του. Με εξαίρεση παραδείγματα περιστασιακής αναβαθμολόγησης χωρίς επαρκή γραπτή αιτιολόγηση στο πλαίσιο του προγράμματος «Νοτιοανατολική Φινλανδία–Ρωσία», οι διαδικασίες επιλογής των τριών προγραμμάτων ήταν διαφανείς. Επιτεύχθηκε δε ισόρροπη συμμετοχή στα έργα εταίρων από την ΕΕ και τις τρίτες χώρες. Ωστόσο, οι επικεφαλής δικαιούχοι από χώρες της ΕΕ εξακολουθούν να υπερτερούν εκείνων που προέρχονται από χώρες-εταίρους (βλέπε σημεία **37-43**).

95 Οι φορείς των προγραμμάτων με τους οποίους συναντηθήκαμε εκφράστηκαν θετικά για την καθοδήγηση που έλαβαν από την Επιτροπή και το έργο τεχνικής υποστήριξης TESIM, μεταξύ άλλων σχετικά με τον μετριασμό του κινδύνου απάτης. Ωστόσο, το εργαλείο ΤΠ της Επιτροπής για την καταγγελία δυνητικών περιπτώσεων απάτης (σύστημα διαχείρισης παρατυπιών) είχε περιορισμένη χρησιμότητα στο πλαίσιο των προγραμμάτων ΔΣ του ΕΜΓ, διότι οι συμμετέχουσες τρίτες χώρες δεν είχαν πρόσβαση σε αυτό. Οι διαχειριστικές αρχές θεώρησαν χρήσιμη τη συμμετοχή της Επιτροπής στις συνεδριάσεις των κοινών επιτροπών παρακολούθησης. Όλοι οι δικαιούχοι των έργων με τους οποίους πραγματοποιήσαμε συνεντεύξεις σχολίασαν πολύ θετικά τις αλληλεπιδράσεις τους με τους φορείς των προγραμμάτων (βλέπε σημεία **44-49**).

Σύσταση 3 – Προσαρμογή εργαλείου ΤΠ για την αναφορά περιπτώσεων απάτης

Η Επιτροπή πρέπει να επιτρέψει στους φορείς καταπολέμησης της απάτης των τρίτων χωρών (οι οποίοι προσδιορίζονται στις συμφωνίες χρηματοδότησης) να αναφέρουν περιπτώσεις πιθανολογούμενων παρατυπιών απευθείας μέσω του συστήματος διαχείρισης παρατυπιών.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: 31 Δεκεμβρίου 2023

96 Τα περισσότερα από τα έργα που εξετάσαμε βρίσκονται σε πορεία επίτευξης των επιδιωκόμενων εκροών και επακολουθών τους. Ωστόσο, λόγω της πανδημίας COVID-19, κατέστησαν αναγκαίες ορισμένες αναπροσαρμογές. Οι διαχειριστικές αρχές επέδειξαν ευελιξία ως προς την αντιμετώπιση των καθυστερήσεων και άλλων δυσχερειών στην υλοποίηση εξαιτίας της πανδημίας. Τα περισσότερα έργα είχαν σημαντικές δυνατότητες να αποφέρουν διασυνοριακά οφέλη, όμως πέντε είχαν ασθενέστερο διασυνοριακό αντίκτυπο, σε ορισμένες περιπτώσεις λόγω των

ταξιδιωτικών περιορισμών που επιβλήθηκαν εξαιτίας της COVID-19. Ένα έργο (μια περιφερειακή οδός) στερείται, μέχρι στιγμής, οποιασδήποτε διασυνοριακής διάστασης (βλέπε σημεία 50-59).

97 Στο πλαίσιο των τριών προγραμμάτων καθορίστηκαν, ως επί το πλείστον, ειδικοί ανά πρόγραμμα δείκτες εκροής και χρησιμοποιήθηκαν ελάχιστοι μόνο κοινοί δείκτες εκροής, για την παρακολούθηση της προόδου. Αυτό σημαίνει ότι η Επιτροπή θα δυσκολευτεί να συσσωματώσει τα αποτελέσματα των προγραμμάτων ΔΣ του ΕΜΓ σε συνολικό επίπεδο πολιτικής. Παρόμοιες αδυναμίες διαπιστώσαμε σε σχέση με τους δείκτες που καθορίστηκαν σε επίπεδο έργου (βλέπε σημεία 60-63).

98 Οι διαχειριστικές αρχές παρακολούθησαν επαρκώς όλα τα έργα του δείγματός μας εκτός από ένα. Η παρακολούθηση βάσει αποτελεσμάτων αποτελεί σημαντικό εργαλείο για την ανεξάρτητη αξιολόγηση των επιδόσεων των έργων όσον αφορά τη συνάφεια, την αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα και τη βιωσιμότητα. Ωστόσο, οι προσεγγίσεις των διαχειριστικών αρχών για την εν λόγω παρακολούθηση των έργων διέφεραν. Επιπλέον, η παρακολούθηση των έργων βάσει αποτελεσμάτων δεν θα είναι πλέον υποχρεωτική για τα προγράμματα της περιόδου 2021-2027 (βλέπε σημεία 64-68).

99 Στην αξιολόγησή μας όσον αφορά τη βιωσιμότητα, την οποία πραγματοποιήσαμε πριν από την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία, εστιάσαμε στις προοπτικές επίτευξης βιώσιμων αποτελεσμάτων στο πλαίσιο των έργων. Η εν λόγω αξιολόγηση έδειξε ότι τα περισσότερα από τα έργα του δείγματος είχαν καλές πιθανότητες να αποφέρουν βιώσιμα οφέλη. Στις περιπτώσεις τριών έργων, η βιωσιμότητα εξαρτάτο από εξωτερικούς παράγοντες, όπως η εξέλιξη της πανδημίας COVID-19, ενώ σε μία άλλη περίπτωση δεν υπήρχε προοπτική συνέχισης της συνεργασίας μεταξύ των εταίρων του έργου. Ωστόσο, στο πλαίσιο των προγραμμάτων δεν απαιτείται μετά το κλείσιμο των έργων η αναφορά στοιχείων σχετικά με τη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων (βλέπε σημεία 69-71).

Σύσταση 4 – Παροχή καθοδήγησης σχετικά με την παρακολούθηση της βιωσιμότητας μετά το κλείσιμο των έργων

Η Επιτροπή πρέπει να παράσχει καθοδήγηση, με τη μορφή συμβουλών και στήριξης, σχετικά με την παρακολούθηση της βιωσιμότητας των έργων (που χρηματοδοτούνται από τα προγράμματα ΔΣ του ΕΜΓ και Interreg NEXT) και να εισηγηθεί, όσα υπερβαίνουν μια ορισμένη αξία ή/και περιλαμβάνουν συνιστώσα σχετική με

υποδομές, να υποβάλλουν στις διαχειριστικές αρχές στοιχεία σχετικά με τη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων τους μετά το κλείσιμο.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: 31 Δεκεμβρίου 2023

100 Με τον νέο κανονισμό Interreg όλα τα διασυνοριακά προγράμματα (τα προγράμματα εντός της ΕΕ και εκείνα στα οποία συμμετέχουν τρίτες χώρες) υπάγονται σε ενιαίο σύνολο κανόνων, διατηρώντας παράλληλα ορισμένα ειδικά χαρακτηριστικά των προγραμμάτων Interreg NEXT. Ο κανονισμός αξιοποιεί τα διδάγματα που αντλήθηκαν από τις προηγούμενες δέσμες προγραμμάτων και εισάγει αλλαγές που απλουστεύουν τη διαχείριση των νέων προγραμμάτων και μπορούν να διευκολύνουν την έναρξη της υλοποίησής τους. Ωστόσο, οι αλλαγές αυτές ενέχουν πρόσθετους κινδύνους που αναδεικνύουν τη σημασία της στενής παρακολούθησης από την Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (βλέπε σημεία **73-79**).

101 Ειδικότερα, την περίοδο 2021-2027, δεν θα υπάρχει όριο στη χρηματοδότηση μεγάλων έργων υποδομής, ως ποσοστό της συνεισφοράς της ΕΕ στον συνολικό προϋπολογισμό ενός προγράμματος. Τα εν λόγω έργα δεν θα υπόκεινται πλέον στην έγκριση της Επιτροπής. Με αυτόν τον τρόπο θα μειωθεί η εποπτεία, από την Επιτροπή, των μεγάλων έργων υποδομής, παρόλο που τα εν λόγω έργα μπορούν να έχουν στρατηγική σημασία στο πλαίσιο των σχέσεων με τις χώρες-εταίρους (βλέπε σημείο **80**).

Σύσταση 5 – Διαβούλευση με όλες τις αρμόδιες υπηρεσίες σχετικά με τα μεγάλα έργα υποδομής

Δεδομένης της στρατηγικής σημασίας των μεγάλων έργων υποδομής για τις διμερείς σχέσεις με τις χώρες-εταίρους, η Επιτροπή πρέπει να διασφαλίσει ότι η Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης (ΓΔ REGIO) ζητεί τη γνώμη όλων των αρμόδιων γενικών διευθύνσεων, της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης και των αντιπροσωπειών της ΕΕ σχετικά με τον κατάλογο των προγραμματιζόμενων έργων και τα σχετικά υπομνήματα.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: 31 Δεκεμβρίου 2022

102 Για την περίοδο χρηματοδότησης 2021-2027, η Επιτροπή ανέπτυξε ένα ολοκληρωμένο σύνολο κοινών δεικτών εκροής και αποτελέσματος, συμπεριλαμβανομένων των δεικτών που προορίζονται ειδικά για τα προγράμματα Interreg. Ωστόσο, η ύπαρξη κοινών δεικτών δεν διασφαλίζει τη δυνατότητα ευχερούς συσσωμάτωσης, δεδομένου ότι στο πλαίσιο των επιμέρους προγραμμάτων μπορούν να αναπτυχθούν πρόσθετοι ειδικοί δείκτες (βλέπε σημείο [81](#)).

Σύσταση 6 – Μεγαλύτερη χρήση κοινών δεικτών

Η Επιτροπή, κατά την εξέταση των σχεδίων των προγραμμάτων Interreg NEXT, πρέπει να αξιολογήσει τη συνέπεια των δεικτών και να προωθήσει την ευρύτερη δυνατή χρήση κοινών δεικτών εκροής και επακολούθου.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: Αμέσως

103 Η Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης ξεκίνησαν ήδη το 2018 συζητήσεις σχετικά με την περίοδο χρηματοδότησης 2021-2027. Ωστόσο, εξαιτίας καθυστερήσεων στην έγκριση του νομικού πλαισίου, επτά σχέδια προγραμμάτων Interreg NEXT είχαν υποβληθεί για έγκριση στην Επιτροπή μόνο το 2022. Η έναρξη της υλοποίησης των νέων προγραμμάτων θα εξαρτηθεί επίσης από τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για τις νέες συμφωνίες χρηματοδότησης και, σε ορισμένες περιπτώσεις, από την επικύρωσή τους (βλέπε σημεία [82-84](#)).

104 Τα διασυνοριακά προγράμματα, πέραν των οφελών τους σε περιφερειακό επίπεδο, συνέβαλαν στην οικοδόμηση και τη διατήρηση σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ της ΕΕ και των γειτονικών χωρών, καθώς και μεταξύ των γειτονικών χωρών. Μέχρι πρόσφατα, τα διασυνοριακά προγράμματα παρέμεναν ένας από τους ελάχιστους τομείς συνεργασίας και συνεχούς διαλόγου μεταξύ της ΕΕ και της Ρωσίας. Στο πλαίσιο της ευρύτερης αντίδρασης στην εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία, η Επιτροπή ανέστειλε τις συμφωνίες χρηματοδότησης των διασυνοριακών προγραμμάτων με τη Ρωσία και τη Λευκορωσία. Τον Ιούλιο του 2022, η Επιτροπή υπέβαλε νομοθετική πρόταση προκειμένου κονδύλια για τη ΔΣ του ΕΜΓ να διατεθούν για τη στήριξη των Ουκρανών προσφύγων και των δικαιούχων των προγραμμάτων που αναστάλησαν από χώρες της ΕΕ. Ωστόσο, η εισβολή έθεσε υπό σοβαρή αμφισβήτηση το μέλλον των μισών από τα προταθέντα προγράμματα Interreg NEXT (βλέπε σημεία [85-88](#)).

105 Στον Νότο, η κοινή επιτροπή παρακολούθησης του προγράμματος «Λεκάνη της Μεσογείου» εξακολουθεί να αποτελεί ένα φόρουμ διαλόγου και συνεργασίας

μεταξύ των επτά συμμετεχόντων κρατών μελών της ΕΕ, του Ισραήλ και των πέντε συμμετεχουσών αραβικών χωρών. Ωστόσο, ο αριθμός των κοινών έργων μεταξύ Ισραηλινών και Αράβων συμμετεχόντων παραμένει χαμηλός, αν και η ύπαρξη και μόνο τέτοιων κοινών έργων μπορεί να θεωρείται επιτυχία (βλέπε σημείο 89).

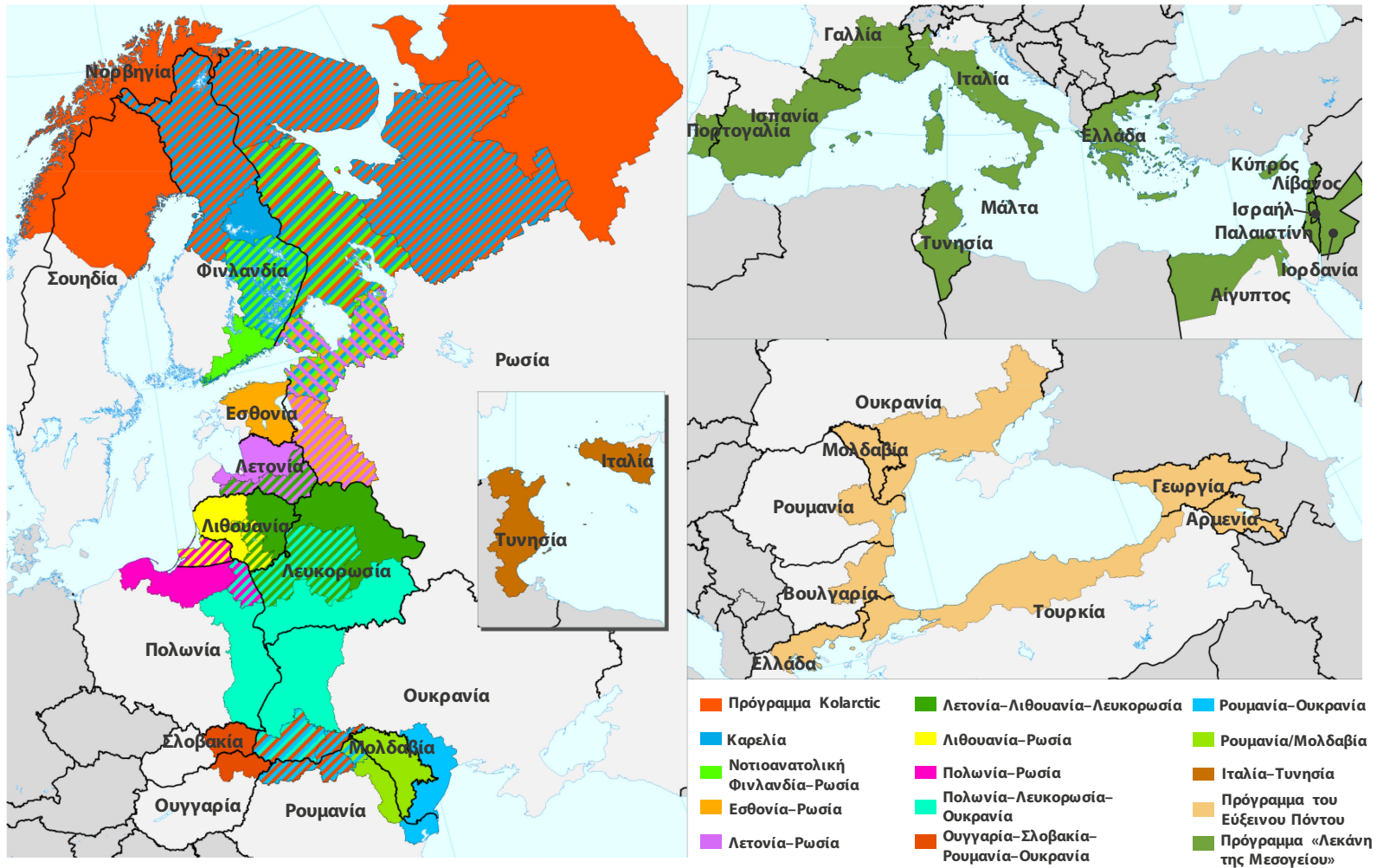
Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα ΙΙΙ, του οποίου προεδρεύει η Bettina Jakobsen, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 8ης Νοεμβρίου 2022.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Tony Murphy
Πρόεδρος

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι – Χάρτης των προγραμμάτων ΔΣ του ΕΜΓ



Σημ.: Διαδραστικός χάρτης είναι διαθέσιμος στον ιστότοπο του TESIM.

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, © EuroGeographics, Ένωση για τα διοικητικά όρια

Παράρτημα II – Γεωγραφική κάλυψη των μακροπεριφερειακών στρατηγικών της ΕΕ και των περιφερειακών πρωτοβουλιών με γειτονικές χώρες

	Ανατολική Εταιρική Σχέση	Ένωση για τη Μεσόγειο	Βόρεια Διάσταση	Στρατηγική για την περιοχή του Δούναβη	Στρατηγική για την περιοχή της Βαλτικής	Στρατηγική για την περιφέρεια Αδριατικής-Ιονίου
Αυστρία	✓	✓	✓	✓		
Βέλγιο	✓	✓	✓			
Βουλγαρία	✓	✓	✓	✓		
Κροατία	✓	✓	✓	✓		✓
Κύπρος	✓	✓	✓			
Τσεχία	✓	✓	✓	✓		
Δανία	✓	✓	✓		✓	
Εσθονία	✓	✓	✓		✓	
Φινλανδία	✓	✓	✓		✓	
Γαλλία	✓	✓	✓			
Γερμανία	✓	✓	✓	✓	✓	
Ελλάδα	✓	✓	✓			✓
Ουγγαρία	✓	✓	✓	✓		
Ιρλανδία	✓	✓	✓			
Ιταλία	✓	✓	✓			✓
Λετονία	✓	✓	✓		✓	
Λιθουανία	✓	✓	✓		✓	
Λουξεμβούργο	✓	✓	✓			
Μάλτα	✓	✓	✓			
Κάτω Χώρες	✓	✓	✓			
Πολωνία	✓	✓	✓		✓	
Πορτογαλία	✓	✓	✓			
Ρουμανία	✓	✓	✓	✓		
Σλοβακία	✓	✓	✓	✓		
Σλοβενία	✓	✓	✓	✓		✓
Ισπανία	✓	✓	✓			
Σουηδία	✓	✓	✓		✓	
Αλβανία		✓				✓
Αλγερία		✓				
Αρμενία	✓					
Αζερμπαϊτζάν	✓					
Λευκορωσία	✓				✓	
Βοσνία και Ερζεγοβίνη		✓		✓		✓
Αίγυπτος		✓				
Γεωργία	✓					
Ισλανδία			✓		✓	
Ισραήλ		✓				
Ιορδανία		✓				
Λίβανος		✓				
Μαυριτανία		✓				
Μολδαβία	✓			✓		
Μονακό		✓				
Μαυροβούνιο		✓		✓		✓
Μαρόκο		✓				
Βόρεια Μακεδονία						✓
Νορβηγία			✓		✓	
Παλαιστίνη		✓				
Ρωσία			✓		✓	
Σερβία				✓		✓
Συρία		✓				
Τυνησία		✓				
Τουρκία		✓				
Ουκρανία	✓			✓		
ΣΥΝΟΛΟ	33	42	30	14	12	9

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει πληροφοριών για τα μέλη οι οποίες δημοσιεύθηκαν στο πλαίσιο των στρατηγικών και των πρωτοβουλιών.

Παράρτημα III – Έργα που επελέγησαν για λεπτομερή εξέταση

Τίτλος του έργου	Θεματικός στόχος	Περίοδος υλοποίησης	Συνεισφορά της ΕΕ (σε ευρώ)	Γεωγραφική κάλυψη
Πρόγραμμα ΔΣ του ΕΜΓ «Νοτιοανατολική Φινλανδία–Ρωσία»				
Με το έργο Startup Connect θα στηριχθούν η επιχειρηματικότητα των νεοφυών επιχειρήσεων και η συνεργασία των ΜΜΕ, ενώ θα διαμορφωθεί μια κοινότητα δραστήριων και γεμάτων ενθουσιασμό ηγετών επιχειρήσεων με φιλοδοξίες και ικανότητες για παγκόσμια επιτυχία.	1. Επιχειρηματική ανάπτυξη και ανάπτυξη ΜΜΕ	1.11.2018-30.4.2021	387 588	Φινλανδία, Ρωσία
Με το μεγάλο έργο υποδομής Multipass Port θα βελτιωθούν τα σημεία συνοριακής διέλευσης σε θαλάσσιους λιμένες με την αύξηση της ικανότητας διακίνησης εμπορευμάτων και επιβατών και θα αναπτυχθεί μια ισχυρή και τακτική, καθώς και επαγγελματική, επιχειρηματική συνεργασία μεταξύ του επιβατικού θαλάσσιου λιμένα της Αγίας Πετρούπολης στη Ρωσία και του λιμένα της Hamina Kotka στη Φινλανδία.	10. Προώθηση της διαχείρισης των συνόρων, της ασφάλειας των συνόρων και της κινητικότητας	1.3.2019-31.8.2021	960 000	Φινλανδία, Ρωσία
Το έργο Cycling θα συμβάλει στην υιοθέτηση νέας προσέγγισης με στόχο την ανάπτυξη της ποδηλασίας και των ποδηλατικών διαδρομών μεταξύ Ρωσίας και Φινλανδίας, μέσω της βελτίωσης των υποδομών, της ασφάλειας, της κινητικότητας και του περιβάλλοντος και μέσω της στήριξης της κοινωνικής ανάπτυξης και των βιώσιμων προσεγγίσεων.	10. Προώθηση της διαχείρισης των συνόρων, της ασφάλειας των συνόρων και της κινητικότητας	1.11.2018-31.10.2021	949 944	Φινλανδία, Ρωσία
Στόχοι του έργου OneDrop είναι η μελέτη, ο σχεδιασμός και η ανάπτυξη μιας κινητής μονάδας καθαρισμού του νερού, βασισμένης σε μια καινοτόμο μέθοδο, ως μια οικολογικά ασφαλή και οικονομική λύση για την επεξεργασία των υδάτων.	6. Προστασία του περιβάλλοντος, μετριασμός της κλιματικής αλλαγής και προσαρμογή σε αυτήν	1.4.2019-31.5.2022	568 388	Φινλανδία, Ρωσία
Στόχος του έργου Safecon είναι η βελτίωση της ασφάλειας στην εργασία στον οικοδομικό κλάδο στη διασυνοριακή περιοχή, ώστε να αυξηθεί η παραγωγικότητα του κλάδου καθώς και να μειωθούν το	2. Στήριξη της εκπαίδευσης, της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας	1.11.2018-31.10.2021	431 375	Φινλανδία, Ρωσία

Τίτλος του έργου	Θεματικός στόχος	Περίοδος υλοποίησης	Συνεισφορά της ΕΕ (σε ευρώ)	Γεωγραφική κάλυψη
κοινωνικό κόστος και οι βλάβες που υφίστανται οι εργαζόμενοι.				
Πρόγραμμα ΔΣ του ΕΜΓ «Πολωνία–Λευκορωσία–Ουκρανία»				
MichaelandYouth – Κατασκευή εκπαιδευτικών κέντρων νεολαίας στην Πολωνία και την Ουκρανία, τα οποία θα περιλαμβάνουν καταλύματα, αίθουσα συνεδριάσεων και θέατρο, με σκοπό την παροχή χώρου για πολιτιστικά και καλλιτεχνικά εργαστήρια.	3. Προώθηση του τοπικού πολιτισμού και διατήρηση της ιστορικής κληρονομιάς	1.10.2018-28.2.2022	2 360 080	Πολωνία, Ουκρανία
VirTour – Ανάπτυξη εικονικής τουριστικής διαδρομής, με τη χρήση ιστοτόπου και εφαρμογής για φορητές συσκευές, βάσει ιστορικών ερευνών σχετικά με τη ζωή της οικογένειας του πρίγκιπα Sanguszko.	3. Προώθηση του τοπικού πολιτισμού και διατήρηση της ιστορικής κληρονομιάς	1.11.2019-30.9.2020	40 271	Πολωνία, Ουκρανία
LIP885 – Ανακαίνιση σχεδόν 7 χλμ. της περιφερειακής οδού αριθ. 885 μεταξύ της πόλης Przemysl, του χωριού Hermanowice και των συνόρων.	7. Βελτίωση της προσβασιμότητας στις περιφέρειες, ανάπτυξη βιώσιμων και ανθεκτικών στην κλιματική αλλαγή δικτύων και συστημάτων μεταφορών και επικοινωνιών	8.10.2018-8.10.2021	6 750 000	Πολωνία, Ουκρανία
Μείωση του κινδύνου φυματίωσης στις παραμεθόριες περιοχές της Ουκρανίας και της Πολωνίας μέσω της κατασκευής ειδικής νοσοκομειακής μονάδας 100 κλινών στην περιοχή Zakarpattya Oblast και βελτίωση του ιατρικού εξοπλισμού στο νοσοκομείο Frederic Chopin στην πόλη Rzeszow.	8. Κοινές προκλήσεις στον τομέα της ασφάλειας και της προστασίας	1.1.2019-31.12.2021	5 760 000	Πολωνία, Ουκρανία
BCPMonitoring – Δημιουργία συστήματος με στόχο την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των συνοριακών υπηρεσιών της Ουκρανίας και της Πολωνίας, εφοδιασμός των Ουκρανών συνοριοφυλάκων με μη επανδρωμένα αεροσκάφη και άλλο εξοπλισμό, καθώς και εφαρμογή	10. Προώθηση της διαχείρισης των συνόρων, της ασφάλειας των συνόρων και της κινητικότητας	21.8.2018-21.8.2021	2 203 607	Πολωνία, Ουκρανία

Τίτλος του έργου	Θεματικός στόχος	Περίοδος υλοποίησης	Συνεισφορά της ΕΕ (σε ευρώ)	Γεωγραφική κάλυψη
νέου συστήματος επιτήρησης στην πλευρά της Πολωνίας.				
Πρόγραμμα ΔΣ του ΕΜΓ «Λεκάνη της Μεσογείου»				
Medusa – Στο πλαίσιο του έργου θα προωθηθεί και θα αναπτυχθεί ο βιώσιμος εξερευνητικός τουρισμός στις μεσογειακές χώρες.	1. Επιχειρηματική ανάπτυξη και ανάπτυξη ΜΜΕ	1.9.2019-31.8.2022	2 985 583	Ισπανία, Ιορδανία, Λίβανος, Ιταλία, Τυνησία
BESTMEDGRAPE Στο πλαίσιο του έργου προωθείται η μεταφορά τεχνολογίας, αυξάνονται οι επιχειρηματικές ευκαιρίες και ανταλλάσσονται γνώσεις στην περιοχή της Μεσογείου σχετικά με την εκμετάλλευση των αποβλήτων των σταφυλιών.	2. Στήριξη της εκπαίδευσης, της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας	1.9.2019-31.8.2022	2 658 892	Ιταλία, Γαλλία, Τυνησία, Λίβανος, Ιορδανία
MedTOWN – Στόχος του έργου ήταν η ενίσχυση της κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας, του ρόλου των πολιτών και των τοπικών αρχών, ώστε να αναπτυχθούν από κοινού κοινωνικές πολιτικές με σκοπό την καταπολέμηση της φτώχειας, της ανισότητας και του κοινωνικού αποκλεισμού.	4. Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας	5.9.2019-4.9.2022	2 979 779	Ισπανία, Πορτογαλία, Ελλάδα, Ιορδανία, Παλαιστίνη, Τυνησία
Berlin – Με το έργο θα εφαρμοστούν διασυνοριακά μέτρα, θα στηριχθούν καινοτόμες και οικονομικά αποδοτικές ενεργειακές αποκαταστάσεις σε δημόσια κτίρια, βάσει της έννοιας του ναυοδικτύου.	6. Προστασία του περιβάλλοντος, μετριασμός της κλιματικής αλλαγής και προσαρμογή σε αυτήν	2.9.2019-1.9.2022	2 581 441	Κύπρος, Ελλάδα, Ισραήλ, Ιταλία
AquaCycle – Με το έργο θα παρέχεται στήριξη Ε&Α για την επίτευξη βιώσιμης μη συμβατικής διαχείρισης των υδάτινων πόρων μέσω χαμηλού κόστους τεχνολογίας οικολογικής καινοτομίας και μέσω συμμετοχικής διακυβέρνησης.	6. Προστασία του περιβάλλοντος, μετριασμός της κλιματικής αλλαγής και προσαρμογή σε αυτήν	1.9.2019-31.8.2022	2 554 812	Ελλάδα, Ισπανία, Μάλτα, Λίβανος, Τυνησία
Σύνολο επιλεγμένων έργων			34 171 760	

Παράρτημα IV – Επισκόπηση της αξιολόγησής μας για τα ελεγχθέντα έργα ΔΣ του ΕΜΓ

Μη ικανοποιητικό επίπεδο

Μερικώς ικανοποιητικό επίπεδο

Ικανοποιητικό επίπεδο

Δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία



Διασυντοριακή διάσταση
(υλοποίηση / αποτελέσματα)



Υλοποιήθηκε όπως είχε προγραμματιστεί
(πεδίο εφαρμογής, προϋπολογισμός, χρονοδιάγραμμα)



Πιθανή η επίτευξη των επιδιωκόμενων εκροών και αποτελεσμάτων



Πιθανή η βιωσιμότητα των οφελών



Επαρκής παρακολούθηση από τη διαχειριστική αρχή / την κοινή τεχνική γραμματεία / το γραφείο

Σημ.: Στην αξιολόγησή μας όσον αφορά τη βιωσιμότητα, εστίασαμε στις προοπτικές επίτευξης βιώσιμων αποτελεσμάτων στο πλαίσιο των έργων, διότι ορισμένα έργα βρίσκονταν ακόμη σε εξέλιξη κατά τον χρόνο των επισκέψεών μας.

Πηγή: ΕΕΣ.

Δήλωση αποποίησης ευθύνης: Στο παρόν παράρτημα συνοψίζεται η αξιολόγησή μας για τα 15 έργα ΔΣ του ΕΜΓ, στις 31 Ιανουαρίου 2021. Ως εκ τούτου, δεν αντικατοπτρίζονται οι επιπτώσεις που μπορεί να έχει στα έργα SEFR και PL-BY-UA η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία στις 24 Φεβρουαρίου 2022, όσον αφορά την επίτευξη των εκροών και τη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων τους.

Αρκτικόλεξα και συντομογραφίες

MED: Πρόγραμμα «Λεκάνη της Μεσογείου»

ΓΔ NEAR: Γενική Διεύθυνση Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύθυνση

ΓΔ REGIO: Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης

ΔΑ: Διαχειριστική αρχή

ΔΣ: Διασυνοριακή συνεργασία

ΕΜΓ: Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Γειτονίας

ΕΤΠΑ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

ΕΥΕΔ: Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης

ΠΒΑ: Παρακολούθηση βάσει αποτελεσμάτων

ENPI: Ευρωπαϊκός μηχανισμός γειτονίας και εταιρικής σχέσης

Interreg NEXT: Διασυνοριακά προγράμματα με τις γειτονικές χώρες-εταίρους που θα υλοποιηθούν κατά τη διάρκεια της περιόδου χρηματοδότησης 2021-2027.

Interreg: Ακρωνύμιο με το οποίο είναι κοινώς γνωστά τα προγράμματα διαπεριφερειακής συνεργασίας εντός της ΕΕ.

PL-BY-UA: Πρόγραμμα «Πολωνία–Λευκορωσία–Ουκρανία»

SEFR: Πρόγραμμα «Νοτιοανατολική Φινλανδία–Ρωσία»

TESIM: Χρηματοδοτούμενο από την ΕΕ έργο τεχνικής υποστήριξης *Τεχνική υποστήριξη για την υλοποίηση και τη διαχείριση των προγραμμάτων ΔΣ του ΕΜΓ*

Γλωσσάριο

Διασυνοριακή συνεργασία: Συνεργασία μεταξύ ενός ή περισσότερων κρατών μελών και μίας ή περισσότερων τρίτων χωρών και εδαφών κατά μήκος των εξωτερικών παρακείμενων χερσαίων και θαλάσσιων συνόρων της ΕΕ, διακρατική συνεργασία που αφορά μεγαλύτερα διακρατικά εδάφη ή εδάφη γύρω από θαλάσσιες λεκάνες.

Διαχειριστική αρχή: Η εθνική, περιφερειακή ή τοπική αρχή που διορίζεται από κράτος μέλος και αποσκοπεί στη διαχείριση προγράμματος χρηματοδοτούμενου από την ΕΕ.

Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία: Πλαίσιο διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας με το οποίο καθοδηγούνται οι ανταλλαγές πολιτικής και η εφαρμογή κοινής δράσης, κοινώς γνωστό ως *Interreg*.

Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης: Ταμείο της ΕΕ για την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στην ΕΕ, με τη χρηματοδότηση επενδύσεων που μειώνουν τις κοινωνικές και οικονομικές ανισοροπίες μεταξύ περιφερειών.

Κοινή επιτροπή παρακολούθησης: Φορέας που επιβλέπει την υλοποίηση ενός επιχειρησιακού προγράμματος στον οποίο περιλαμβάνονται εκπρόσωποι των αρχών των κρατών μελών, των αρχών τρίτων χωρών και η Επιτροπή ως παρατηρητής.

Κοινή επιτροπή προγραμματισμού: Φορέας που προσδιορίζει τις ανάγκες και τις προτεραιότητες και καταρτίζει σχέδιο επιχειρησιακού προγράμματος, στον οποίο περιλαμβάνονται εκπρόσωποι των αρχών των κρατών μελών, των αρχών των τρίτων χωρών και η Επιτροπή ως παρατηρητής.

Κοινή τεχνική γραμματεία: Γραφείο που επικουρεί τη διαχειριστική αρχή και την κοινή επιτροπή παρακολούθησης ενός διασυνοριακού προγράμματος, ενημερώνει τους δικαιούχους σχετικά με δυνητικές ευκαιρίες χρηματοδότησης και παρέχει στήριξη στην υλοποίηση των έργων.

Κοινό επιχειρησιακό πρόγραμμα: Καθορίζει τις προτεραιότητες των κρατών μελών και των τρίτων χωρών, τους θεματικούς στόχους, ενώ περιγράφει τον τρόπο με τον οποίο τα κονδύλια (συγχρηματοδότηση από ΕΕ, κράτη μέλη και τρίτες χώρες) θα χρησιμοποιηθούν για τη χρηματοδότηση των έργων. Ένα κοινό επιχειρησιακό πρόγραμμα καταρτίζεται από τα συμμετέχοντα κράτη μέλη και τις συμμετέχουσες τρίτες χώρες και πρέπει να εγκρίνεται από την Επιτροπή πριν πραγματοποιηθεί οποιαδήποτε πληρωμή από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Κύριος δικαιούχος: Οντότητα που ορίζεται από τους εταίρους του έργου, είναι υπεύθυνη για τη διαχείριση και τον συντονισμό ολόκληρου του έργου και λογοδοτεί άμεσα στη διαχειριστική αρχή όσον αφορά την επιχειρησιακή και οικονομική πρόοδο όλων των δραστηριοτήτων του έργου.

Μεγάλο έργο υποδομής: Στην περίπτωση της ΔΣ του ΕΜΓ, ένα έργο όπου περιλαμβάνεται σύνολο εργασιών, δραστηριοτήτων ή υπηρεσιών και διατίθεται μερίδιο προϋπολογισμού τουλάχιστον 2,5 εκατομμυρίων ευρώ για την απόκτηση υποδομής. Τα εν λόγω έργα επιλέγονται μέσω απευθείας ανάθεσης.

Απαντήσεις της Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ)

<https://www.eca.europa.eu/el/Pages/DocItem.aspx?did=62741>

Χρονογραμμή

<https://www.eca.europa.eu/el/Pages/DocItem.aspx?did=62741>

Κλιμάκιο ελέγχου

Στις ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζονται 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 ΙΙΙ (Εξωτερικές δράσεις, ασφάλεια και δικαιοσύνη), του οποίου προεδρεύει η Bettina Jakobsen, μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν αρχικά ο Leo Brincat, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τους Romuald Kayibanda, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του και Annette Farrugia, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του.

Ο έλεγχος ολοκληρώθηκε από την Bettina Jakobsen, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενη από τους Katja Mattfolk, προϊσταμένη του ιδιαίτερου γραφείου της, Aino Rantanen, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο της, Michael Bain, διοικητικό στέλεχος, Jiri Lang, υπεύθυνο έργου και Karel Meixner και Erika Söveges, ελεγκτές. Γλωσσική υποστήριξη παρείχε ο Michael Pyper. Η Giuliana Lucchese παρείχε υποστήριξη για τη δημιουργία των γραφικών.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Romuald Kayibanda



Annette Farrugia



Michael Bain



Jiri Lang



Karel Meixner



Erika Söveges



Michael Pyper



Giuliana Lucchese

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2022

Η πολιτική για την περαιτέρω χρήση εγγράφων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) ορίζεται στην [απόφαση αριθ. 6-2019 του ΕΕΣ](#) για την πολιτική ανοικτών δεδομένων και την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου ορίζεται διαφορετικά (π.χ. σε χωριστές ανακοινώσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας), το περιεχόμενο του ΕΕΣ που ανήκει στην ΕΕ παραχωρείται βάσει της άδειας [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ισχύει, επομένως, ως γενικός κανόνας ότι η περαιτέρω χρήση επιτρέπεται υπό τον όρο ότι αναφέρεται η πηγή και επισημαίνονται οι αλλαγές. Κατά την περαιτέρω χρήση απαγορεύεται η διαστρέβλωση του αρχικού νοήματος ή μηνύματος των εγγράφων. Το ΕΕΣ δεν φέρει ευθύνη για οποιαδήποτε συνέπεια προερχόμενη από την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Εάν συγκεκριμένο περιεχόμενο αναφέρεται σε ταυτοποιήσιμα φυσικά πρόσωπα, π.χ. φωτογραφίες υπαλλήλων του ΕΕΣ, ή περιλαμβάνει έργα τρίτων, απαιτείται πρόσθετη έγκριση.

Όταν παραχωρείται η έγκριση, αυτή ακυρώνει και αντικαθιστά την ανωτέρω γενική έγκριση και αναφέρει σαφώς τυχόν περιορισμούς στη χρήση.

Για τη χρήση ή την αναπαραγωγή περιεχομένου που δεν ανήκει στην ΕΕ, μπορεί να χρειάζεται να ζητήσετε άδεια απευθείας από τους κατόχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

Το λογισμικό ή τα έγγραφα που καλύπτονται από δικαιώματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας, όπως τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας, τα εμπορικά σήματα, τα καταχωρισμένα σχέδια, οι λογότυποι και οι επωνυμίες/ονομασίες, εξαιρούνται από την πολιτική του ΕΕΣ για την περαιτέρω χρήση.

Το σύνολο των ιστοτόπων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εντός του ονόματος χώρου «europa.eu» παρέχει συνδέσμους προς ιστότοπους τρίτων. Δεδομένου ότι το ΕΕΣ δεν έχει έλεγχο επ' αυτών, σας συνιστούμε να εξετάζετε τις πολιτικές τους για την προστασία του ιδιωτικού απορρήτου και της πνευματικής ιδιοκτησίας.

Χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ

Δεν επιτρέπεται η χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οργάνου.

PDF	ISBN 978-92-847-9113-2	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/926774	QJ-AB-22-025-EL-N
HTML	ISBN 978-92-847-9119-4	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/806161	QJ-AB-22-025-EL-Q

Τα προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας αποτελούν βασικό στοιχείο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας. Μέχρι πρόσφατα, αποτελούσαν επίσης έναν από τους ελάχιστους τομείς συνεργασίας με τη Ρωσία. Διαπιστώσαμε ότι τα προγράμματα επικεντρώνονταν στην αντιμετώπιση των κατάλληλων αναγκών και παρείχαν πολύτιμη στήριξη σε περιφέρειες εκατέρωθεν των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Ωστόσο, η υλοποίησή τους άρχισε με μεγάλη καθυστέρηση και η συμπληρωματικότητά τους με άλλα χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ προγράμματα ήταν ανεπαρκής, όπως και η συμμετοχή των αντιπροσωπειών της ΕΕ σε γειτονικές χώρες. Διατυπώνουμε συστάσεις για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων συντονισμού και συμπληρωματικότητας, καθώς και για τη βελτίωση της παρακολούθησης των αποτελεσμάτων των προγραμμάτων. Οι πτυχές αυτές έχουν ιδιαίτερη σημασία, δεδομένου του δυσσώωνου μέλλοντος της διασυνοριακής συνεργασίας: η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία έχει θέσει υπό σοβαρή αμφισβήτηση το μέλλον των μισών από τα προγράμματα που προτείνονται για την περίοδο 2021-2027.

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



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

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