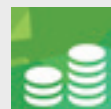


Ειδική έκθεση

Η χρήση της δημοσιονομικής στήριξης για τη βελτίωση της κινητοποίησης εγχώριων εσόδων στην υποσαχάρια Αφρική



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

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: @EJAuditors

Περισσότερες πληροφορίες για την Ευρωπαϊκή Ένωση παρέχονται από το διαδίκτυο (<http://europa.eu>).

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2017

Print	ISBN 978-92-872-6806-8	ISSN 1831-0826	doi:10.2865/10860	QJ-AB-16-036-EL-C
PDF	ISBN 978-92-872-6811-2	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/2951	QJ-AB-16-036-EL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6831-0	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/245118	QJ-AB-16-036-EL-E

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2017

Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

Printed in Luxembourg

Ειδική έκθεση**Η χρήση της δημοσιονομικής στήριξης για τη βελτίωση της κινητοποίησης εγχώριων εσόδων στην υποσαχάρια Αφρική**

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων επιδόσεων και των ελέγχων συμμόρφωσης που αυτό διενεργεί επί συγκεκριμένων τομέων του προϋπολογισμού της ΕΕ ή επί συγκεκριμένων διαχειριστικών θεμάτων. 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 ΙΙΙ, του οποίου προεδρεύει ο Karel Pinxten, Μέλος του Συνεδρίου, και το οποίο είναι αρμόδιο για τις εξωτερικές δράσεις, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν η Danièle Lamarque, Μέλος του Συνεδρίου, συνεικουρούμενη από τη Stéphanie Girard, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο της, τον Alejandro Ballester Gallardo, ανώτερο διοικητικό στέλεχος στον τομέα του ελέγχου, τον Piotr Zych, υπεύθυνο έργου, και τους Karel Meixner και Helka Nykaenen, ελεγκτές.



Από αριστερά: S. Girard, H. Nykaenen, D. Lamarque, A. Ballester Gallardo, P. Zych, K. Meixner.

Σημεία

Συντομογραφίες

I - VIII Σύνοψη

1 - 14 Εισαγωγή

1 - 2 **Η κινητοποίηση εγχώριων εσόδων είναι σημαντική για τη βιώσιμη ανάπτυξη**

3 **Η ΚΕΕ αποτελεί προτεραιότητα για τη διεθνή αναπτυξιακή κοινότητα**

4 - 7 **Η ΕΕ έχει δεσμευτεί υπέρ της στήριξης της ΚΕΕ**

8 - 14 **Η ΚΕΕ αποτελεί μία από τις μείζονες αναπτυξιακές προκλήσεις που αντιμετωπίζονται μέσω της δημοσιονομικής στήριξης**

15 - 18 Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

19 - 67 Παρατηρήσεις

19 - 38 **Μολονότι η νέα προσέγγιση της Επιτροπής είχε ως αποτέλεσμα τη βελτίωση των απαιτήσεων για την αξιολόγηση της ΚΕΕ στις χώρες-εταίρους, οι εν λόγω απαιτήσεις δεν είχαν εφαρμοστεί ακόμη πλήρως στην πράξη**

20 - 31 Η Επιτροπή δεν αξιολόγησε ορισμένες βασικές παραμέτρους της ΚΕΕ που προβλέπονται στις κατευθυντήριες γραμμές

32 - 38 Το πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων της Επιτροπής για τη δημοσιονομική στήριξη δεν επέτρεψε τη διενέργεια εμπεριστατωμένης αξιολόγησης των κινδύνων που συνδέονται με την ΚΕΕ

39 - 59 **Η αποτελεσματικότητα των όρων δημοσιονομικής στήριξης, του διαλόγου πολιτικής και της ανάπτυξης ικανοτήτων υπονομεύτηκε από αδυναμίες στον σχεδιασμό και τις δυσχερείς τοπικές συνθήκες**

40 - 49 Στην πλειονότητα των συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης, η Επιτροπή δεν χρησιμοποίησε ειδικούς όρους σχετικά με την ΚΕΕ και, όπου το έπραξε, οι όροι δεν ήταν πάντα συναφείς

50 - 57 Ο διάλογος πολιτικής ήταν κατά κανόνα άρτια συντονισμένος, αλλά η αποτελεσματικότητά του, ως εργαλείου στήριξης της ΚΕΕ, υπονομεύτηκε από την περιορισμένη στρατηγική εστίαση και τις δυσχερείς τοπικές συνθήκες

58 - 59 Η συνιστώσα της ανάπτυξης ικανοτήτων στις συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης είχε σπανίως ως στόχο την ΚΕΕ

60 - 67 **Η Επιτροπή δεν είχε στη διάθεσή της κατάλληλα εργαλεία ώστε να παράσχει αποδεικτικά στοιχεία για τη συμβολή της δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ στη βελτίωση της ΚΕΕ στις χώρες-εταίρους**

68 - 76 **Συμπεράσματα και συστάσεις**

Παράρτημα I — Η δημοσιονομική στήριξη ως ποσοστό των συνολικών διμερών αναλήψεων υποχρεώσεων ΕΑΒ

Παράρτημα II — Χώρες και συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης που επιλέχθηκαν για τον έλεγχο

Απαντήσεις της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ

ΑΕγχΠ: Ακαθάριστο εγχώριο προϊόν

ΑΕΕ: Ακαθάριστο εθνικό εισόδημα

ΑΚΕ: Ομάδα κρατών της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού

ΔΔΟ: Διαχείριση των δημόσιων οικονομικών

ΔΝΤ: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

ΕΑΒ: Επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια

ΕΠΓ: Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας

ΕΤΑ: Ευρωπαϊκά Ταμεία Ανάπτυξης

ΚΕΕ: Κινητοποίηση εγχώριων εσόδων

ΜΑΣ: Μηχανισμός αναπτυξιακής συνεργασίας

ΜΠΒ: Μηχανισμός προενταξιακής βοήθειας

ΟΟΣΑ: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

ΠΔΕΒ: Πρωτοβουλία για τη διαφάνεια των εξορυκτικών βιομηχανιών

ΠΔΚ: Πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων

ΥΧΕ: Υπερπόντιες χώρες και εδάφη

ΒΕΡΣ: Base Erosion and Profit Shifting — Διάβρωση της βάσης και μετατόπιση των κερδών

ΡΕΦΑ: Public Expenditure and Financial Accountability programme — Πρόγραμμα δημόσιων δαπανών και δημοσιονομικής ευθύνης

TADAT: Tax Administration Diagnostic Assessment Tool — Διαγνωστικό εργαλείο αξιολόγησης της φορολογικής διοίκησης

I
Ως κινητοποίηση εγχώριων εσόδων (ΚΕΕ) νοείται η δημιουργία κρατικών εσόδων από εγχώριους πόρους, οι οποίοι προέρχονται από φορολογικές ή μη φορολογικές πηγές. Η βελτίωση της ΚΕΕ των αναπτυσσόμενων χωρών αποτελεί παράγοντα καθοριστικής σημασίας για τη βιώσιμη ανάπτυξή τους υπό την έννοια αυτή, συνιστά προτεραιότητα της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ. Η στήριξη της ΕΕ για την ΚΕΕ στις εν λόγω χώρες λαμβάνει διάφορες μορφές, συμπεριλαμβανομένης της δημοσιονομικής στήριξης. Περίπου το 20 % της αναπτυξιακής χρηματοδότησης της ΕΕ διοχετεύεται μέσω της δημοσιονομικής στήριξης, ενώ ο μεγαλύτερος αποδέκτης της είναι η υποσαχάρια Αφρική. Η βελτίωση της ΚΕΕ ήταν μία από τις πέντε μείζονες αναπτυξιακές προκλήσεις που συμπεριέλαβε η Επιτροπή στη νέα προσέγγισή της για τη δημοσιονομική στήριξη, η οποία υιοθετήθηκε το 2012.

II
Στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου, διερευνήσαμε κατά πόσον η Επιτροπή χρησιμοποίησε αποτελεσματικά τις συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης για την υποστήριξη της ΚΕΕ σε χώρες χαμηλού και χαμηλότερου μέσου εισοδήματος της υποσαχάριας Αφρικής. Ειδικότερα, εξετάσαμε την αξιολόγηση που διενήργησε η Επιτροπή όσον αφορά τις πολιτικές και τη διαχείριση δημόσιων εσόδων των χωρών-εταίρων, τη χρήση της υπό όρους δημοσιονομικής στήριξης, τον διάλογο πολιτικής και την ανάπτυξη ικανοτήτων. Διερευνήσαμε επίσης κατά πόσον η Επιτροπή δύναται να καταδείξει, με τη χρήση των διαθέσιμων δεικτών παρακολούθησης και εκτιμήσεων, τη συμβολή της συγκεκριμένης μορφής βοήθειας στη βελτίωση της ΚΕΕ.

III
Διαπιστώσαμε ότι η νέα προσέγγιση της Επιτροπής αύξησε μεν τις δυνατότητες δημοσιονομικής στήριξης για την ενίσχυση της ΚΕΕ, αλλά αδυναμίες στην εφαρμογή της δεν επέτρεψαν την πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων αυτών. Ως εκ τούτου, καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι η Επιτροπή δεν έχει χρησιμοποιήσει ακόμη αποτελεσματικά τις συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης για τη στήριξη της ΚΕΕ.

IV
Η Επιτροπή δεν έλαβε δεόντως υπόψη την ΚΕΕ κατά τον σχεδιασμό των οικείων πράξεων δημοσιονομικής στήριξης. Πράγματι, μολονότι προέβη σε συστηματική αξιολόγηση των πολιτικών και της διαχείρισης των δημόσιων εσόδων των χωρών-εταίρων σε συντονισμό με άλλους χορηγούς, δεν το έπραξε σε όλες τις περιπτώσεις κατά τρόπο ολοκληρωμένο. Οι αξιολογήσεις των χωρών είναι θεμελιώδους σημασίας για τον σχεδιασμό της δημοσιονομικής στήριξης, διότι βοηθούν την Επιτροπή να προσδιορίσει τα καίρια ζητήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν μέσω των όρων εκταμίευσης, της ανάπτυξης ικανοτήτων και του διαλόγου πολιτικής που εφαρμόζει παράλληλα με τη χρηματοδότηση. Εντούτοις, οι αξιολογήσεις που ελέγξαμε, δεν διελάμβαναν ορισμένες αναγκαίες παραμέτρους της φορολογικής πολιτικής και διαχείρισης. Επιπλέον, δεν αξιολογήθηκαν βασικοί κίνδυνοι που συνδέονται με τις φορολογικές απαλλαγές και με την είσπραξη και τη μεταφορά φόρων και μη φορολογικών εσόδων από φυσικούς πόρους.

V

Η Επιτροπή έθεσε ως όρο για την εκταμίευση κονδυλίων δημοσιονομικής στήριξης την εφαρμογή συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων σχετικών με την ΚΕΕ μόνο σε πέντε από τις 15 συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης που ελέγξαμε. Διαπιστώσαμε επίσης ότι οι εν λόγω όροι δεν προωθούσαν πάντα αποτελεσματικά τις μεταρρυθμίσεις ΚΕΕ, δεδομένου ότι ήταν είτε υπερβολικά εύκολο να επιτευχθούν είτε μη εφαρμόσιμοι, με αποτέλεσμα οι χώρες-εταίροι να μην έχουν ισχυρό κίνητρο να προβούν σε μεταρρυθμίσεις. Συνολικά, διαπιστώθηκε ανεπαρκής χρήση των όρων που αφορούν την ΚΕΕ σε όλους τους τύπους συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης, γεγονός που δεν συνάδει με τον κεντρικό ρόλο που υποτίθεται ότι αποδίδεται στην ΚΕΕ.

VI

Ο διάλογος πολιτικής στον τομέα της ΚΕΕ ήταν περισσότερο στοχοθετημένος όταν συνοδευόταν από συγκεκριμένους όρους ή δείκτες, δεδομένου ότι ο προσδιορισμός, η διαπραγμάτευση και, σε μεταγενέστερο στάδιο, η παρακολούθηση των εν λόγω όρων καθιστούσαν αναγκαία τη διεξαγωγή εκτενών συζητήσεων με τις χώρες-εταίρους. Ωστόσο, λόγω των δυσχερών συνθηκών στις χώρες αυτές, δεν ήταν δυνατή η διεξαγωγή διαλόγου πολιτικής σε τακτική βάση. Η Επιτροπή δεν ανέπτυξε στρατηγικές για τη διάρθρωση του διαλόγου πολιτικής της γύρω από συγκεκριμένα ζητήματα σχετικά με τη ΚΕΕ, συμπεριλαμβανομένων, παραδείγματος χάριν, καθορισμένων προτεραιοτήτων, στόχων, συνομιλητών και ημερομηνιών.

VII

Η δημοσιονομική στήριξη της ΕΕ περιλάμβανε εξαιρετικά περιορισμένη χρηματοδότηση για την αντιμετώπιση των αναγκών σε ικανότητες και συγκεκριμένα μόλις το 0,02 % της συνολικής αξίας των συμβάσεων που ελέγχθηκαν. Τέλος, ο έλεγχος αποκάλυψε την έλλειψη κατάλληλων εργαλείων παρακολούθησης για την αξιολόγηση του βαθμού στον οποίο η δημοσιονομική στήριξη συνέβαλε στη συνολική βελτίωση της ΚΕΕ.

VIII

Διατυπώνουμε σειρά συστάσεων προς την Επιτροπή για την ενίσχυση των αξιολογήσεων για την ΚΕΕ και της ανάλυσης κινδύνων που διενεργεί, της χρήσης ειδικών για την ΚΕΕ όρων εκταμίευσης, της στήριξης της ανάπτυξης ικανοτήτων και του διαλόγου πολιτικής, καθώς και της αξιολόγησης της δημοσιονομικής στήριξης με στόχο τη βελτίωση της ΚΕΕ.

Η κινητοποίηση εγχώριων εσόδων είναι σημαντική για τη βιώσιμη ανάπτυξη

01

Η μείωση της φτώχειας και η βιώσιμη ανάπτυξη εξαρτώνται από την οικονομική ανάπτυξη και τις επενδύσεις, αλλά και από την παροχή ευρέος φάσματος κοινωνικών υπηρεσιών, όπως η εκπαίδευση, οι δημόσιες υποδομές και η υγειονομική περίθαλψη. Το κόστος των υπηρεσιών αυτών δεν μπορεί να καλυφθεί μόνο από τους χρηματοδοτικούς πόρους που παρέχονται στο πλαίσιο της αναπτυξιακής βοήθειας. Πρέπει να καλύπτεται από εγχώρια έσοδα, μεταξύ των οποίων οι φόροι και τα έσοδα από την εκμετάλλευση φυσικών πόρων (όπως δικαιώματα πρόσβασης και μερίσματα από εξορυκτικές δραστηριότητες), τα οποία αποτελούν μακράν τη σημαντικότερη πηγή χρηματοδότησης που έχουν στη διάθεσή τους οι κυβερνήσεις¹. Η αυξημένη κινητοποίηση εγχώριων εσόδων (ΚΕΕ) μειώνει την εξάρτηση από την αναπτυξιακή βοήθεια, οδηγεί σε βελτιώσεις στη δημόσια διακυβέρνηση, δεδομένου ότι οι φορολογούμενοι έχουν την τάση να θεωρούν υπόλογες τις κυβερνήσεις τους, και είναι καίριας σημασίας για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού.

02

Οι αναπτυσσόμενες χώρες, ιδίως οι οικονομίες χαμηλού και χαμηλότερου μέσου εισοδήματος², βρίσκονται αντιμέτωπες με σημαντικές προκλήσεις όσον αφορά την κινητοποίηση εσόδων. Ο δείκτης φορολογίας προς το ΑΕγχΠ³ των χωρών αυτών κυμαίνεται από 10 έως 20 %, σε αντιδιαστολή με τον αντίστοιχο δείκτη των ανεπτυγμένων χωρών που κυμαίνεται από 25 έως 40 %⁴. Οι εν λόγω χώρες βρίσκονται αντιμέτωπες με συγκεκριμένες προκλήσεις που περιορίζουν τη δυνατότητα της αύξησης των φόρων και άλλων εσόδων: εκτεταμένη φτώχεια και αναλφαβητισμός, ομάδες που είναι δύσκολο να φορολογηθούν στον τομέα της βιοποριστικής γεωργίας και στον άτυπο τομέα απασχόλησης, προβληματική λογιστική στον ιδιωτικό τομέα, ανεπάρκεια του κράτους δικαίου και υψηλή συχνότητα φαινομένων διαφθοράς, καθώς και ανεπαρκής διοικητική ικανότητα⁵. Η αποτελεσματικότητα των εθνικών φορολογικών συστημάτων και οι προσπάθειες ΚΕΕ ενδέχεται να υπονομεύονται περαιτέρω από την ύπαρξη στενής φορολογικής βάσης και ανισορροπίας μεταξύ της άμεσης και της έμμεσης φορολογίας, καθώς και δαπανηρών φορολογικών κινήτρων και παρεκκλίσεων, ιδίως σε χώρες πλούσιες σε φυσικούς πόρους.

- 1 Τα συνολικά έσοδα μιας χώρας περιλαμβάνουν τα φορολογικά έσοδα, τα μη φορολογικά έσοδα και τα κέρδη της κεντρικής τράπεζας. Οι κύριες συνιστώσες των φορολογικών εσόδων είναι οι άμεσοι φόροι (π.χ. φόρος εισοδήματος), οι έμμεσοι φόροι (π.χ. ΦΠΑ), οι ειδικοί φόροι κατανάλωσης (π.χ. για τον καπνό) και οι δασμοί. Τα μη φορολογικά έσοδα συνίστανται στα δικαιώματα που καταβάλλονται για την πρόσβαση σε φυσικούς πόρους (π.χ. πετρέλαιο, χρυσός, διαμάντια) και στα μερίσματα από εξορυκτικές δραστηριότητες. Τα κέρδη της κεντρικής τράπεζας προέρχονται κατά κύριο λόγο από την έκδοση χαρτονομισμάτων και κερμάτων που τίθενται προς κυκλοφορία στην οικονομία.
- 2 Ως οικονομίες χαμηλού εισοδήματος ορίζονται οι χώρες με κατά κεφαλήν ακαθάριστο εθνικό εισόδημα, υπολογιζόμενο βάσει της μεθόδου Atlas της Παγκόσμιας Τράπεζας, που δεν υπερβαίνει τα 1 045 δολάρια ΗΠΑ· οι οικονομίες μέσου εισοδήματος παρουσιάζουν κατά κεφαλήν ΑΕΕ άνω των 1 045 δολαρίων ΗΠΑ που δεν υπερβαίνει ωστόσο τα 12 736 δολάρια ΗΠΑ· οι οικονομίες υψηλού εισοδήματος διαθέτουν κατά κεφαλήν ΑΕΕ 12 736 δολαρίων ΗΠΑ και άνω. Η διαχωριστική γραμμή μεταξύ των οικονομιών χαμηλότερου μέσου εισοδήματος και άνω μέσου εισοδήματος ορίζεται στο κατά κεφαλήν ΑΕΕ των 4 125 δολαρίων ΗΠΑ. Βλέπε <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>.
- 3 Ως δείκτης φορολογίας προς το ΑΕγχΠ νοείται ο λόγος των φόρων που εισπράττονται προς το εθνικό ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕγχΠ).
- 4 Βλέπε ΟΟΣΑ, «Governance, Taxation and Accountability: Issues and Practices», 2008, σ. 21-22.
- 5 Ομοίως.

Η ΚΕΕ αποτελεί προτεραιότητα για τη διεθνή αναπτυξιακή κοινότητα

03

Η ΚΕΕ έχει αποτελέσει αντικείμενο συζητήσεων σε πολλά διεθνή φόρουμ κατά τα τελευταία 13 έτη. Η ανάγκη αύξησης των εγχώριων εσόδων μέσω αποδοτικών και αποτελεσματικών φορολογικών συστημάτων ήταν ένας από τους θεμελιώδεις στόχους της συναίνεσης του Monterrey του 2002 για τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης⁶. Στο πλαίσιο της διάσκεψης απολογισμού του 2008 στην Ντόχα⁷ τονίστηκε η ανάγκη για διαφάνεια στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, αποδοτικότερη είσπραξη φόρων, διεύρυνση της φορολογικής βάσης και λήψη περισσότερων μέτρων σχετικά με τη φοροδιαφυγή και τις παράνομες χρηματοοικονομικές ροές⁸. Στο πλαίσιο της διάσκεψης Ρίο+20 του 2012⁹ και της διάσκεψης της Αντίς Αμπέμπα¹⁰ τον Ιούλιο του 2015 δόθηκε επίσης έμφαση στην ΚΕΕ ως κορυφαία προτεραιότητα στο πλαίσιο του αναπτυξιακού θεματολογίου μετά το 2015.

Η ΕΕ έχει δεσμευτεί υπέρ της στήριξης της ΚΕΕ

04

Το 2009 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση για την προώθηση της χρηστής διακυβέρνησης στον φορολογικό τομέα¹¹. Σε μεταγενέστερο έγγραφο του 2010, υπέδειξε τρόπους με τους οποίους η ΕΕ θα μπορούσε να συνδράμει τις αναπτυσσόμενες χώρες στην οικοδόμηση αποδοτικών, δίκαιων και βιώσιμων φορολογικών συστημάτων και διοικήσεων¹². Βάσει ενός νέου πλαισίου αναπτυξιακής πολιτικής που εγκρίθηκε το 2011¹³, η δράση της ΕΕ επικεντρώθηκε σε οκτώ τομείς, μεταξύ των οποίων η φορολογική πολιτική και διοίκηση και οι φυσικοί πόροι¹⁴.

05

Το 2015 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υπογράμμισε επίσης¹⁵ τη σημασία της κινητοποίησης εσόδων στις αναπτυσσόμενες χώρες και επισήμανε τις προκλήσεις σχετικά με τη φοροαποφυγή, τη φοροδιαφυγή και τις παράνομες χρηματοοικονομικές ροές. Συνέστησε την ανάληψη μιας σειράς δράσεων, όπως η ενίσχυση της οικονομικής και τεχνικής βοήθειας προς τις αναπτυσσόμενες χώρες και τις περιφερειακές φορολογικές διοικήσεις, καθώς και την έγκριση αρχών για τη διαπραγμάτευση φορολογικών συμφωνιών.

- 6 Διεθνής διάσκεψη για τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης, Monterrey, Μεξικό, Μάρτιος 2002, βλέπε <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>
- 7 Διεθνής διάσκεψη απολογισμού για τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης με θέμα την επισκόπηση της εφαρμογής της συναίνεσης του Monterrey, Ντόχα, Κατάρ, Νοέμβριος/Δεκέμβριος 2008.
- 8 Μολονότι αναγνωρίζεται η ευθύνη κάθε χώρας για το φορολογικό της σύστημα, στη διακήρυξη της διάσκεψης υπογραμμίστηκαν οι ευθύνες της διεθνούς κοινότητας για την υποστήριξη των προσπαθειών των αναπτυσσόμενων χωρών μέσω της ενίσχυσης της τεχνικής βοήθειας και της προώθησης της διεθνούς συνεργασίας και συμμετοχής στον φορολογικό τομέα, συμπεριλαμβανομένης της διπλής φορολόγησης.
- 9 Διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για τη βιώσιμη ανάπτυξη (UNCSD), Ρίο ντε Τζανέιρο, 20-22 Ιουνίου 2012.
- 10 Στην τρίτη διάσκεψη για τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης, η οποία πραγματοποιήθηκε στην Αντίς Αμπέμπα τον Ιούλιο του 2015, οι χορηγοί συμφώνησαν να δρομολογήσουν την πρωτοβουλία με τίτλο «Addis Tax Initiative», η οποία αποσκοπεί στην προώθηση της στήριξης φορολογικών μεταρρυθμίσεων στις αναπτυσσόμενες χώρες και δίνει ιδιαίτερη έμφαση σε διεθνή φορολογικά ζητήματα.
- 11 COM(2009) 201 τελικό της 28ης Απριλίου 2009, «Προώθηση της χρηστής διακυβέρνησης στον φορολογικό τομέα».
- 12 COM(2010) 163 τελικό της 21ης Απριλίου 2010, «Φορολογία και ανάπτυξη – Συνεργασία με τις αναπτυσσόμενες χώρες για την προώθηση της χρηστής διακυβέρνησης στον φορολογικό τομέα».
- 13 COM(2011) 637 τελικό της 13ης Οκτωβρίου 2011, «Αύξηση του αντίκτυπου της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ: ένα πρόγραμμα δράσης για αλλαγή».
- 14 Στον τομέα της φορολογικής πολιτικής, η ΕΕ δεσμεύτηκε να

06

Η πολιτική δέσμευση της ΕΕ υπέρ της στήριξης της ΚΕΕ στις αναπτυσσόμενες χώρες αντικατοπτρίζεται στη νομική βάση για τα Ευρωπαϊκά Ταμεία Ανάπτυξης (ΕΤΑ) και τον μηχανισμό αναπτυξιακής συνεργασίας (ΜΑΣ)¹⁶ που χρηματοδοτούνται από τον γενικό προϋπολογισμό της ΕΕ. Όσον αφορά τα ΕΤΑ, η συμφωνία του Κοτονού¹⁷, η οποία αποτελεί το ισχύον πλαίσιο για τις σχέσεις της ΕΕ με τα κράτη της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού (ΑΚΕ), περιλαμβάνει μέτρα συνεργασίας που επικεντρώνονται στη βελτίωση και ενίσχυση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών. Ο κανονισμός για τη θέσπιση του ΜΑΣ¹⁸ για την περίοδο 2014-2020 δεσμεύει την ΕΕ να προωθήσει την κινητοποίηση εγχώριων εσόδων μέσω της ενίσχυσης της φορολογικής πολιτικής των χωρών-εταίρων με σκοπό τη μείωση της φτώχειας και της εξάρτησης από τη βοήθεια.

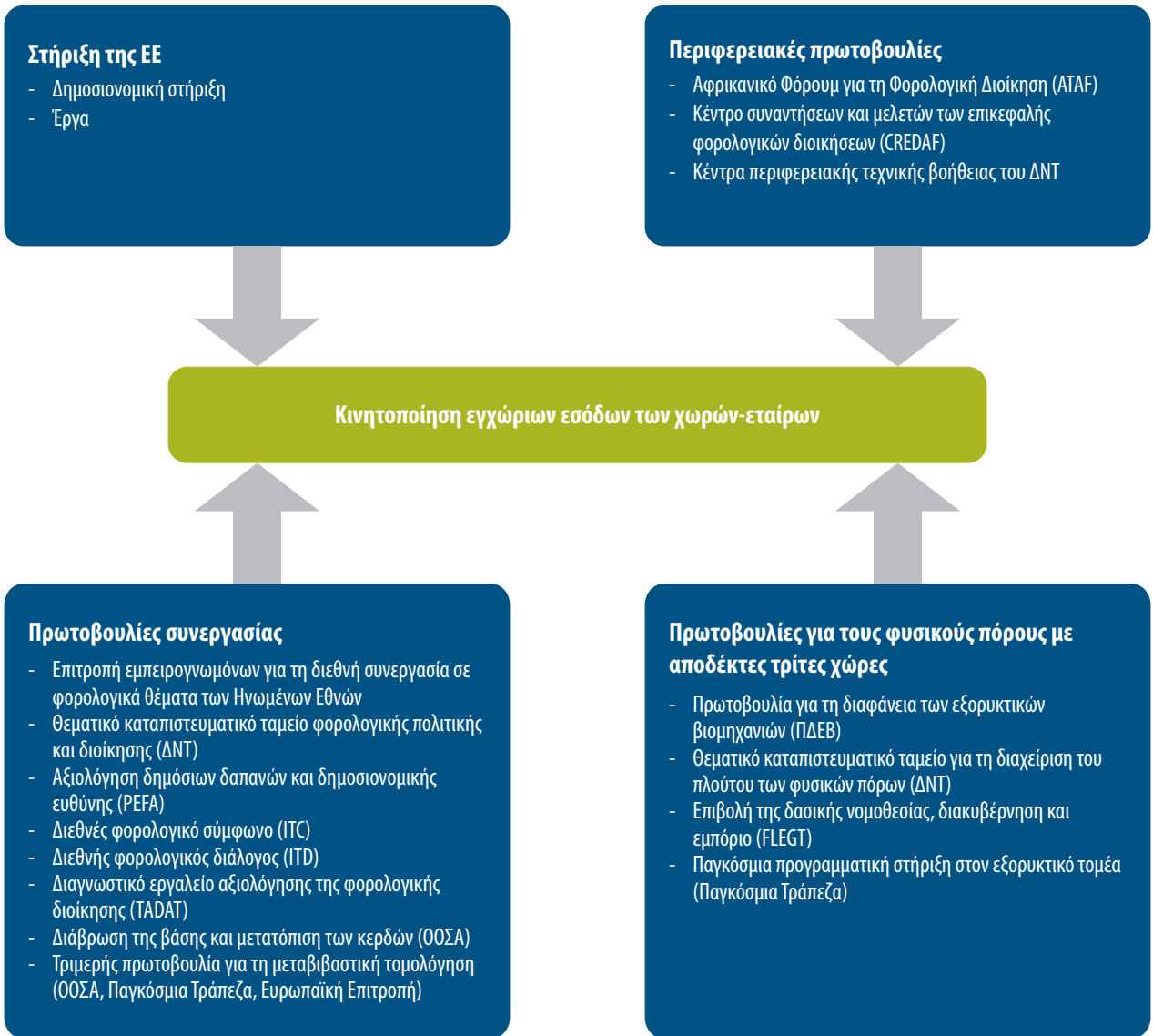
07

Στο **γράφημα 1** παρουσιάζεται επισκόπηση των κυριότερων περιφερειακών και διεθνών πρωτοβουλιών και τρόπων χρηματοδότησης μέσω των οποίων η Επιτροπή στηρίζει την ΚΕΕ σε χώρες-εταίρους.

εξακολουθήσει να προωθεί δίκαια και διαφανή εσωτερικά φορολογικά συστήματα. Στον τομέα των φυσικών πόρων, δεσμεύτηκε να κλιμακώσει τη στήριξη που παρέχει στις εποπτικές διαδικασίες και φορείς και να συνεχίσει να υποστηρίζει τις μεταρρυθμίσεις διακυβέρνησης που προωθούν τη βιώσιμη εκμετάλλευση και τη διαφανή διαχείριση.

- 15 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «Έκθεση σχετικά με τη φοροαποφυγή και τη φοροδιαφυγή ως προκλήσεις για τη διακυβέρνηση, την κοινωνική προστασία και την ανάπτυξη στις αναπτυσσόμενες χώρες» (2015/2058(INI), 2015.
- 16 Ο ΜΑΣ παρέχει βοήθεια μέσω i) γεωγραφικών προγραμμάτων σε συνεργασία με χώρες-εταίρους στη Λατινική Αμερική, την Ασία, την Κεντρική Ασία, τη Μέση Ανατολή και τη Νότια Αφρική, με σκοπό τη στήριξη δράσεων σε ευρύ φάσμα τομέων και ii) θεματικών προγραμμάτων.
- 17 Συμφωνία για την τροποποίηση για δεύτερη φορά της συμφωνίας εταιρικής σχέσης μεταξύ της ομάδας κρατών της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού αφενός, και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των κρατών μελών της αφετέρου, η οποία υπεγράφη στην Κοτονού στις 23 Ιουνίου 2000.
- 18 Άρθρο 3, παράγραφος 8, στοιχείο ε), του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 233/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2014, περί μηχανισμού χρηματοδότησης της αναπτυξιακής συνεργασίας την περίοδο 2014-2020 (ΕΕ L 77 της 15.3.2014, σ. 44).

Συμμετοχή της Επιτροπής στην παροχή στήριξης υπέρ της ΚΕΕ στην υποσαχάρια Αφρική



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Η ΚΕΕ αποτελεί μία από τις μείζονες αναπτυξιακές προκλήσεις που αντιμετωπίζονται μέσω της δημοσιονομικής στήριξης

08

Σύμφωνα με τον ορισμό της Επιτροπής, η δημοσιονομική στήριξη συνίσταται στη μεταφορά χρηματοδοτικών πόρων στο εθνικό δημόσιο ταμείο μιας χώρας-εταίρου, υπό την προϋπόθεση της συμμόρφωσης της τελευταίας με τους συμφωνηθέντες όρους πληρωμής. Κατά συνέπεια, η μεταφερθείσα χρηματοδότηση εντάσσεται στον προϋπολογισμό της χώρας-εταίρου και μπορεί εν συνεχεία να χρησιμοποιηθεί σύμφωνα με τους κανόνες διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών της¹⁹. Εκτός από τις μεταφορές χρηματοδοτικών πόρων, η δημοσιονομική στήριξη εμπεριέχει άλλες τρεις συνιστώσες: τον διάλογο πολιτικής με τη χώρα-εταίρο, την αξιολόγηση των επιδόσεων με βάση τους όρους εκταμίευσης και την ανάπτυξη ικανοτήτων. Με βάση αυτές τις τρεις συνιστώσες, η Επιτροπή αντιμετωπίζει συγκεκριμένες αναπτυξιακές προκλήσεις (βλέπε **πλαίσιο 1**), ενώ οι μεταφορές χρηματοδοτικών πόρων παρέχουν στις κυβερνήσεις των χωρών-εταίρων τα μέσα και τα κίνητρα ώστε να προβούν στις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις.

09

Η ΕΕ διοχετεύει σημαντικό μέρος της αναπτυξιακής της χρηματοδότησης μέσω της δημοσιονομικής στήριξης. Τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία (βλέπε **παράρτημα I**) καταδεικνύουν ότι το ποσοστό των αναλήψεων υποχρεώσεων δημοσιονομικής στήριξης στο πλαίσιο της συνολικής επίσημης αναπτυξιακής βοήθειας της ΕΕ κυμάνθηκε μεταξύ του 8,6 % και του 18,2 % κατά την περίοδο 2010-2014, ενώ ο μέσος όρος για τα κράτη μέλη της ΕΕ κυμάνθηκε κατά την ίδια περίοδο μεταξύ του 1,62 % και του 2,77 %. Η δημοσιονομική στήριξη αντιστοιχεί περίπου στο 20 % των εκταμιεύσεων της ΕΕ στον τομέα της αναπτυξιακής συνεργασίας²⁰.

19 Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Budget support guidelines» (Κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη), Σεπτέμβριος 2012.

20 Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Budget support: financial implementation, risk assessment, and selected poverty, macroeconomic and fiscal results», 2015.

Πλαίσιο 1

Μείζονες αναπτυξιακές προκλήσεις που αντιμετωπίζονται μέσω της δημοσιονομικής στήριξης

- 1) Προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των δημοκρατικών αξιών.
- 2) Βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης, της μακροοικονομικής σταθερότητας, της χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης και της καταπολέμησης της διαφθοράς και της απάτης.
- 3) Προώθηση τομεακών μεταρρυθμίσεων και βελτίωση της τομεακής παροχής υπηρεσιών.
- 4) Δημιουργία κρατικού μηχανισμού σε ευάλωτα κράτη και αντιμετώπιση των αναπτυξιακών προκλήσεων των αναπτυσσόμενων μικρών νησιωτικών κρατών και των υπερπόντιων χωρών και εδαφών (ΥΧΕ).
- 5) Καλύτερη κινητοποίηση των εγχώριων εσόδων και μείωση της εξάρτησης από τη βοήθεια.

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη (Σεπτέμβριος 2012).

10

Το 2011 η Επιτροπή δημοσίευσε την ανακοίνωση με τίτλο «Η μελλοντική προσέγγιση για τη δημοσιονομική στήριξη της ΕΕ στις τρίτες χώρες»²¹, στην οποία ζητούσε να δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στην ΚΕΕ κατά τον προγραμματισμό της δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ. Η αναθεωρημένη προσέγγιση εγκρίθηκε στη συνέχεια από το Συμβούλιο²². Βάσει των προαναφερομένων, τον Σεπτέμβριο του 2012 η Επιτροπή εξέδωσε νέες κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη, οι οποίες τέθηκαν σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2013. Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές, η ΚΕΕ αποτελεί «τον πυρήνα της βιώσιμης χρηματοδότησης της ανάπτυξης» και μία από τις πέντε μείζονες αναπτυξιακές προκλήσεις που πρέπει να αντιμετωπίζονται μέσω της δημοσιονομικής στήριξης (βλέπε **πλαίσιο 1**).

11

Η Επιτροπή χρησιμοποιεί τρία είδη συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης (βλέπε **πλαίσιο 2**).

21 COM(2011) 638 τελικό της 13ης Οκτωβρίου 2011.

22 Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με τη μελλοντική προσέγγιση για τη δημοσιονομική στήριξη της ΕΕ στις τρίτες χώρες, 3166η σύνοδος του Συμβουλίου, Βρυξέλλες, 14 Μαΐου 2012.

Πλαίσιο 2

Είδη δημοσιονομικής στήριξης που παρέχει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή²³

1. Συμβάσεις χρηστής διακυβέρνησης και ανάπτυξης

Χρησιμοποιούνται για την ενίσχυση των κεντρικών συστημάτων διακυβέρνησης, της υποχρέωσης λογοδοσίας και των εθνικών μεταρρυθμίσεων. Αποδέκτες αυτής της μορφής δημοσιονομικής στήριξης μπορούν να είναι μόνο οι χώρες για τις οποίες διαπιστώνεται ότι έχουν δεσμευτεί έναντι θεμελιωδών αξιών²⁴. Συνολικά, 17 από τις 78 υπό εξέλιξη συμβάσεις (22 %) στην υποσαχάρια Αφρική είναι συμβάσεις χρηστής διακυβέρνησης και ανάπτυξης.

2. Συμβάσεις τομεακών μεταρρυθμίσεων

Η συγκεκριμένη μορφή δημοσιονομικής στήριξης αποσκοπεί στη βελτίωση της διακυβέρνησης και της παροχής υπηρεσιών στον επιλεγμένο τομέα. Η πλειονότητα των υπό εκτέλεση συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης στην υποσαχάρια Αφρική είναι συμβάσεις τομεακών μεταρρυθμίσεων (44 από τις 78 (56 %)).

3. Συμβάσεις για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού

Χρησιμοποιούνται για την εξασφάλιση ζωτικών κρατικών λειτουργιών σε χώρες που βρίσκονται σε επισφαλή κατάσταση ή για τη στήριξη της μετάβασης στη δημοκρατική διακυβέρνηση. Οι συμβάσεις για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού αντιστοιχούν στο 22 % των υπό εξέλιξη συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης στην υποσαχάρια Αφρική.

23 Ανάλυση του ΕΕΣ, βάσει στοιχείων που διαβίβασε η Επιτροπή (βλέπε σημείο 13 και **πίνακα 1**).

24 Άρθρο 21 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση: «τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, την οικουμενικότητα και το αδιαίρετο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, τον σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, τις αρχές της ισότητας και της αλληλεγγύης και τον σεβασμό των αρχών του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και του διεθνούς δικαίου».

12

Προκειμένου να είναι επιλέξιμες για δημοσιονομική στήριξη, οι χώρες-εταίροι πρέπει να επιδείξουν: i) συνάφεια, αξιοπιστία και ικανοποιητική πρόοδο όσον αφορά την εφαρμογή των εθνικών/τομεακών πολιτικών και μεταρρυθμίσεων που ευνοούν τη βιώσιμη ανάπτυξη και τη μείωση της φτώχειας, ii) μακροοικονομική πολιτική που στοχεύει στη σταθερότητα, iii) σύστημα διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών (ΔΔΟ) με επαρκή βαθμό διαφάνειας, αξιοπιστίας και αποτελεσματικότητας και iv) διαφάνεια και έλεγχο του προϋπολογισμού²⁵. Σύμφωνα με τις νέες κατευθυντήριες γραμμές, η ΚΕΕ πρέπει να εξετάζεται κατά την αξιολόγηση των κριτηρίων επιλεξιμότητας που αφορούν το μακροοικονομικό πλαίσιο και τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών (ΔΔΟ).

13

Στο τέλος του 2015 βρίσκονταν υπό εκτέλεση 261 συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης σε 88 χώρες (βλέπε **πίνακα 1**)²⁶. Συνολικά, η υποσαχάρια Αφρική αποτελεί τον μεγαλύτερο δικαιούχο δημοσιονομικής στήριξης (με αναλήψεις υποχρεώσεων ύψους 6 δισεκατομμυρίων ευρώ).

14

Τον Απρίλιο του 2016 η αξία των συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης που υπεγράφησαν μετά την έναρξη ισχύος των νέων κατευθυντήριων γραμμών για τη δημοσιονομική στήριξη ανερχόταν συνολικά σε 4,9 δισεκατομμύρια ευρώ. Από το εν λόγω ποσό, 1,7 δισεκατομμύρια ευρώ αφορούσαν την υποσαχάρια Αφρική. Λόγω των ιδιαιτεροτήτων που παρουσιάζει η συγκεκριμένη μορφή βοήθειας (βλέπε σημείο 8), δεν είναι δυνατή η άμεση απόδοση του ποσού της δημοσιονομικής στήριξης που παρέχεται για την ΚΕΕ.

- 25 Η απευθείας ενίσχυση του προϋπολογισμού διέπεται από το άρθρο 61, παράγραφος 2, της συμφωνίας του Κοτονού για τα ΕΤΑ και από τους κοινούς κανόνες εφαρμογής (τίτλος II, άρθρο 4, παράγραφος 2) και τον δημοσιονομικό κανονισμό (άρθρα 186 και 258 των κανόνων εφαρμογής) για τον γενικό προϋπολογισμό.
- 26 Επιπροσθέτως, στο τέλος του 2015 αποφασίστηκαν άλλες 3 αναλήψεις υποχρεώσεων στο πλαίσιο του μηχανισμού προενταξιακής βοήθειας. Οι εν λόγω αναλήψεις υποχρεώσεων δεν ελήφθησαν υπόψη στον **πίνακα 1** διότι οι συμβάσεις δεν εκτελούνταν το 2015 και δεν είχαν πραγματοποιηθεί εκταμιεύσεις.

Πίνακας 1

Υπό εκτέλεση συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης στο τέλος του 2015 ανά περιφέρεια

Περιφέρεια	Αριθμός χωρών	Αριθμός συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης	Τύποι συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης			Σύνολο αναληφθεισών υποχρεώσεων δημοσιονομικής στήριξης (εκατ. ευρώ)
			Συμβάσεις τομεακών μεταρρυθμίσεων ¹	Συμβάσεις χρηστής διακυβέρνησης και ανάπτυξης ²	Συμβάσεις για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού	
Υποσαχάρια Αφρική	32	78	44	17	17	5 948,0
Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας	10	80	75	1	4	3 777,6
Ασία, Ειρηνικός και ΥΧΕ	28	53	45	7	1	1 657,6
Καραϊβική και Λατινική Αμερική	17	49	46	2	1	1 260,7
Μηχανισμός προενταξιακής βοήθειας	1	1	1	0	0	40,0
Σύνολο	88	261	211	27	23	12 683,9
			81 %	10 %	9 %	

1 Περιλαμβάνουν τομεακή δημοσιονομική στήριξη.

2 Περιλαμβάνουν γενική δημοσιονομική στήριξη.

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, βάσει αριθμητικών στοιχείων που διαβίβασε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

15

Δεδομένου ότι η στήριξη της ΚΚΕ αποτελεί αναπτυξιακή προτεραιότητα της ΕΕ, και λαμβανομένης υπόψη της σημασίας της δημοσιονομικής στήριξης σε αυτό το πλαίσιο, επιχειρήσαμε με τον εν προκειμένω έλεγχο να απαντήσουμε στο ακόλουθο ερώτημα: «Χρησιμοποίησε αποτελεσματικά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τις συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης για τη στήριξη της ΚΚΕ σε χώρες χαμηλού και χαμηλότερου μέσου εισοδήματος στην υποσαχάρια Αφρική;» Ο έλεγχος επικεντρώθηκε σε τρεις κύριους τομείς:

- α) Προέβη η Επιτροπή σε επαρκή αξιολόγηση των πολιτικών και της διαχείρισης των δημόσιων εσόδων των χωρών-εταίρων σε συντονισμό με άλλους χορηγούς;
- β) Χρησιμοποίησε η Επιτροπή την υπό όρους παροχή δημοσιονομικής στήριξης, τον διάλογο πολιτικής και την ανάπτυξη ικανοτήτων για την αποτελεσματική στήριξη της ΚΚΕ;
- γ) Υπάρχουν σαφείς ενδείξεις ότι η δημοσιονομική στήριξη της ΕΕ συνέβαλε θετικά στην ΚΚΕ στις χώρες-εταίρους;

16

Κατά τον έλεγχο εξετάστηκαν οι συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης που υπεγράφησαν μετά την 1η Ιανουαρίου 2013, δηλαδή μετά την έναρξη ισχύος της νέας προσέγγισης για τη δημοσιονομική στήριξη²⁷.

17

Ο έλεγχος περιέλαβε αναλυτική επισκόπηση 15 συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης συνολικού ύψους 1,25 δισεκατομμυρίων ευρώ (ποσό που αντιστοιχεί στο 24,5 % της αξίας όλων των συμβάσεων που έχουν υπογραφεί από το 2013) σε εννέα χώρες χαμηλού και χαμηλότερου μέσου εισοδήματος στην υποσαχάρια Αφρική: Κεντροαφρικανική Δημοκρατία, Μάλι, Μαυριτανία, Μοζαμβίκη, Νίγηρας, Πράσινο Ακρωτήριο, Ρουάντα, Σενεγάλη και Σιέρα Λεόνε (βλέπε παράρτημα II). Σε σχέση με τις εν λόγω συμβάσεις, εξετάσαμε την πληρότητα και τη συνοχή των αξιολογήσεων που διενήργησε η Επιτροπή όσον αφορά τις μεταρρυθμίσεις της ΚΚΕ, καθώς και την πολιτική και τη διοίκηση στις οικείες χώρες. Ακόμη, εξετάσαμε πώς προσδιορίστηκαν και υλοποιήθηκαν η ενίσχυση των ικανοτήτων και ο διάλογος πολιτικής σχετικά με την ΚΚΕ και πώς ορίστηκαν ειδικοί όροι στήριξης. Τέλος, εξετάσαμε τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία και τις αξιολογήσεις που παρουσίαζαν την πρόοδο που είχαν σημειώσει οι εννέα χώρες στον τομέα της ΚΚΕ.

18

Στο πλαίσιο του ελέγχου πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις σε τρεις χώρες, καθεμία από τις οποίες είχε συνάψει διαφορετικό είδος σύμβασης δημοσιονομικής στήριξης με την Επιτροπή: Πράσινο Ακρωτήριο (σύμβαση χρηστής διακυβέρνησης και ανάπτυξης), Ρουάντα (σύμβαση τομεακών μεταρρυθμίσεων) και Σιέρα Λεόνε (σύμβαση για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού). Κατά τις επισκέψεις αυτές, πραγματοποιήσαμε συνεντεύξεις με υπαλλήλους της Επιτροπής και εκπροσώπους των εθνικών αρχών και άλλων χορηγών/ενδιαφερόμενων φορέων, μεταξύ των οποίων το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, η Παγκόσμια Τράπεζα και εθνικές ελεγκτικές υπηρεσίες. Επίσης, πραγματοποιήσαμε συναντήσεις με το Υπουργείο Διεθνούς Ανάπτυξης του Ηνωμένου Βασιλείου στο Λονδίνο. Ο έλεγχος διενεργήθηκε κατά την περίοδο Οκτωβρίου 2015 - Απριλίου 2016.

²⁷ Δεν εξετάσαμε τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της δημοσιονομικής στήριξης σε σύγκριση με άλλους τρόπους παροχής βοήθειας.

Μολονότι η νέα προσέγγιση της Επιτροπής είχε ως αποτέλεσμα τη βελτίωση των απαιτήσεων για την αξιολόγηση της ΚΕΕ στις χώρες-εταίρους, οι εν λόγω απαιτήσεις δεν είχαν εφαρμοστεί ακόμη πλήρως στην πράξη

19

Στην παρούσα ενότητα διερευνάται κατά πόσον η Επιτροπή προέβη σε ανάλυση της ΚΕΕ κατά τον σχεδιασμό των οικείων πράξεων δημοσιονομικής στήριξης, όπως προβλέπεται στις κατευθυντήριες γραμμές. Ειδικότερα, εξετάσαμε αν η Επιτροπή αξιολόγησε επαρκώς τις πολιτικές και τη διαχείριση των δημόσιων εσόδων των χωρών-εταίρων, καθώς και τους συναφείς κινδύνους, σε συντονισμό με άλλους χορηγούς.

Η Επιτροπή δεν αξιολόγησε ορισμένες βασικές παραμέτρους της ΚΕΕ που προβλέπονται στις κατευθυντήριες γραμμές

20

Αναλύσαμε κατά πόσον οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής προέβλεπαν τη διενέργεια ολοκληρωμένης αξιολόγησης της κατάστασης των χωρών-εταίρων όσον αφορά την ΚΕΕ. Στη συνέχεια, εξετάσαμε αν οι διαθέσιμες αξιολογήσεις ΚΕΕ για τις 15 συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης που ελέγχθηκαν κάλυπταν πράγματι όλες τις παραμέτρους που αναφέρονται στις κατευθυντήριες γραμμές.

21

Σύμφωνα με τις νέες κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για τη δημοσιονομική στήριξη, κατά την αξιολόγηση των κριτηρίων επιλεξιμότητας που αφορούν τη μακροοικονομική σταθερότητα και τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών απαιτείται εξέταση της κατάστασης που επικρατεί στις χώρες-εταίρους σε σχέση με την ΚΕΕ (βλέπε σημείο 12). Η εν λόγω αξιολόγηση πρέπει να είναι πλήρης, διότι η Επιτροπή την χρησιμοποιεί επίσης για τον προσδιορισμό και την κατά προτεραιότητα ιεράρχηση των κυριότερων προκλήσεων και αδυναμιών σε σχέση με την ΚΕΕ, οι οποίες πρέπει να αντιμετωπιστούν μέσω των διαφόρων συνιστωσών της δημοσιονομικής στήριξης (δηλαδή μέσω του διαλόγου πολιτικής, των ειδικών όρων και της ανάπτυξης ικανοτήτων).

22

Κατά την άποψή μας, το πλαίσιο που προβλέπεται στις κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά την αξιολόγηση της ΚΕΕ είναι πλήρες, γεγονός που συνιστά βελτίωση σε σχέση με την προηγούμενη προσέγγιση, βάσει της οποίας η Επιτροπή δεν εξέταζε συστηματικά την ΚΕΕ των χωρών-εταίρων κατά τον σχεδιασμό των οικείων πράξεων δημοσιονομικής στήριξης. Σύμφωνα με τις ισχύουσες κατευθυντήριες γραμμές, η αξιολόγηση της Επιτροπής όσον αφορά τη μακροοικονομική σταθερότητα πρέπει να συμπεριλαμβάνει τις προσπάθειες που καταβάλλει η υπό αξιολόγηση χώρα για την ενίσχυση της ΚΕΕ, ιδίως σε σχέση με τυχόν φορολογικές μεταρρυθμίσεις και τον προσδοκώμενο αντίκτυπό τους, ενώ η φορολογική διοίκηση πρέπει να αξιολογείται με βάση το κριτήριο επιλεξιμότητας της ΔΔΟ.

Παρατηρήσεις

23

Οι αξιολογήσεις της Επιτροπής βασίστηκαν σε ευρύ φάσμα διαγνωστικών εργαλείων και εκθέσεων. Συγκεκριμένα, παρέπεμπαν, και στην πλειονότητα των περιπτώσεων βασίζονταν, σε εκθέσεις του ΔΝΤ και της Παγκόσμιας Τράπεζας, έκαναν αναφορά στην εξέλιξη της βαθμολογικής κατάταξης του PEFA²⁸, ενώ επαναλάμβαναν επίσης τα κυριότερα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των συστημάτων δημόσιων εσόδων που επισημαίνονταν σε εκθέσεις του TADAT²⁹, εφόσον υπήρχαν. Άλλες πηγές ήταν κυβερνητικά έγγραφα, εθνικά στατιστικά στοιχεία και εκθέσεις που δημοσιεύονται από εθνικές ελεγκτικές υπηρεσίες. Οι διαπιστώσεις των αξιολογήσεων ανταποκρίνονταν σε μεγάλο βαθμό στις αξιολογήσεις άλλων χορηγών και ενδιαφερόμενων φορέων (βλέπε σημείο 56).

Παράμετροι της ΚΕΕ που πρέπει να αναλύονται στο πλαίσιο της μακροοικονομικής αξιολόγησης

24

Στις αξιολογήσεις της Επιτροπής περιγράφονται πρόσφατες τάσεις στα επίπεδα εσόδων, η πρόοδος που έχει επιτευχθεί όσον αφορά τις φορολογικές μεταρρυθμίσεις και ο προγραμματισμός των τρεχουσών μεταρρυθμίσεων (συμπεριλαμβανομένων των κύριων στόχων που έχουν καθοριστεί). Έμφαση δίνεται επίσης στις κυριότερες αδυναμίες που προσδιορίζονται στις εκθέσεις του PEFA και του ΔΝΤ.

25

Ως εκ τούτου, οι αξιολογήσεις όλων των χωρών που ελέγχθηκαν περιλάμβαναν παρουσίαση των πρόσφατων εξελίξεων στα επίπεδα των εσόδων (δείκτης φορολογίας προς το ΑΕγχΠ) και σύγκριση με ομοτίμους (συνήθως γειτονικές χώρες). Παρότι είναι χρήσιμος κατά την παρουσίαση της συνολικής κατάστασης μιας χώρας από πλευράς ΚΕΕ και για λόγους σύγκρισης, ο δείκτης φορολογίας προς το ΑΕγχΠ είναι υπερβολικά γενικού χαρακτήρα ώστε να μπορεί να αξιοποιηθεί για την ανάλυση των κυριότερων προκλήσεων και αναγκών. Για τον λόγο αυτό, οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής προβλέπουν διεξοδικότερη ανάλυση, η οποία περιλαμβάνει ανάλυση των φόρων και άλλων εσόδων, πληροφορίες σχετικά με το συνολικό κόστος και τον αντίκτυπο των φορολογικών απαλλαγών, καθώς και εκτίμηση της φορολογικής προσπάθειας.

26

Ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι, στην πράξη, οι αξιολογήσεις ΚΕΕ της Επιτροπής δεν περιλάμβαναν, κατά γενικό κανόνα, πληροφορίες σχετικά με τις προαναφερόμενες παραμέτρους, οι οποίες είναι απαραίτητες κατά την αξιολόγηση των επιδόσεων μιας χώρας από πλευράς ικανότητας κινητοποίησης εγχώριων εσόδων. Η φορολογική προσπάθεια, η οποία παρέχει ενδείξεις σχετικά με τον βαθμό στον οποίο μια χώρα αξιοποιεί τις φορολογικές δυνατότητές της³⁰, δεν αποτέλεσε αντικείμενο εκτίμησης για καμία από τις χώρες που ελέγχθηκαν. Τα φορολογικά κίνητρα (βλέπε σημείο 38) αναφέρθηκαν ως πρόκληση σε τέσσερις από τις χώρες που ελέγχθηκαν, αλλά καμία αξιολόγηση δεν περιλάμβανε εκτίμηση του συνολικού κόστους και των δυνητικών επιπτώσεων των φορολογικών απαλλαγών. Η έλλειψη αυτή μπορεί να είναι προβληματική σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες, διότι οι φορολογικές απαλλαγές συχνά στρεβλώνουν την ανταγωνιστικότητα, περιορίζουν τα φορολογικά έσοδα και ενδέχεται να ενθαρρύνουν τη διαφθορά. Η σύνθεση και η συνάφεια των διαφόρων ειδών φόρων και άλλων εσόδων, συμπεριλαμβανομένων των εσόδων από φυσικούς πόρους, παρουσιάστηκαν μόνο σε τέσσερις χώρες (Μαυριτανία, Μοζαμβίκη, Ρουάντα και Σενεγάλη), ενώ ο δείκτης

28 Το πλαίσιο PEFA παρέχει τη δυνατότητα αξιολόγησης και υποβολής στοιχείων σχετικά με τα πλεονεκτήματα και τις αδυναμίες της ΔΔΟ, με τη χρήση επί του παρόντος 31 δεικτών επιδόσεων που υποδιαιρούνται σε 94 «διαστάσεις». Οι επιδόσεις κάθε δείκτη και διάστασης μετρώνται με βάση μια κλίμακα τεσσάρων βαθμίδων, από το Α έως το Δ.

29 Το διαγνωστικό εργαλείο αξιολόγησης της φορολογικής διοίκησης (TADAT) αποτελεί μέσο αντικειμενικής και τυποποιημένης αξιολόγησης των συγκριτικών πλεονεκτημάτων και αδυναμιών της διοίκησης και του φορολογικού συστήματος μιας χώρας. Το TADAT υποστηρίζεται από μεγάλο αριθμό διεθνών αναπτυξιακών εταιρών και οργανισμών, μεταξύ των οποίων η Γερμανία, το ΔΝΤ, η Ελβετία, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιαπωνία, οι Κάτω Χώρες, η Νορβηγία και η Παγκόσμια Τράπεζα. Κατά την περίοδο 2013-2015 διενεργήθηκαν πιλοτικές αξιολογήσεις TADAT σε 17 χώρες, μεταξύ των οποίων η Μοζαμβίκη και η Ρουάντα που περιλαμβάνονται στο δείγμα μας.

30 Η ανάλυση της φορολογικής προσπάθειας παρέχει γενικές κατευθύνσεις για τις φορολογικές μεταρρυθμίσεις σε χώρες με διαφορετικά επίπεδα φοροδοτικής ικανότητας και εσόδων.

Παρατηρήσεις

των άμεσων προς τους έμμεσους φόρους αναφέρθηκε μόνο για την Κεντροαφρικανική Δημοκρατία, το Πράσινο Ακρωτήριο και τη Σιέρα Λεόνε.

27

Ακόμη και αν οι πληροφορίες αυτές δεν είναι ενδεχομένως πάντα διαθέσιμες σε ορισμένες χώρες, στις αξιολογήσεις της Επιτροπής δεν γίνεται αναφορά στην απουσία βασικών στοιχείων σχετικά με την ΚΕΕ. Ωστόσο, το γεγονός ότι οι εν λόγω πληροφορίες ελλείπουν είναι σημαντικό, διότι μπορεί να αποτελεί ένδειξη περιορισμένης ικανότητας των χωρών-εταίρων στον συγκεκριμένο τομέα, στοιχείο που η Επιτροπή θα μπορούσε να αντιμετωπίσει στη συνέχεια μέσω των διαφόρων συνιστωσών της δημοσιονομικής στήριξης (βλέπε σημείο 8).

Παράμετροι της ΚΕΕ που πρέπει να αναλύονται στο πλαίσιο της αξιολόγησης της ΔΔΟ

28

Η ικανότητα των υπηρεσιών δημόσιων εσόδων στον τομέα της κινητοποίησης εγχώριων εσόδων αποτελεί επίσης παράμετρο που πρέπει να καλύπτεται στις αξιολογήσεις της Επιτροπής. Στις περισσότερες περιπτώσεις, η Επιτροπή εξέτασε τη δομή της διοίκησης ή παρείχε συνοπτική περιγραφή των κυβερνητικών προσπαθειών για την ενίσχυση των υπηρεσιών δημόσιων εσόδων. Εντούτοις, καμία αξιολόγηση δεν περιλάμβανε ανάλυση των αναγκών σε προσωπικό ή εξοπλισμό που επιβάλλουν ενδεχομένως περιορισμούς στις αρχές δημόσιων εσόδων, παρά το γεγονός ότι αυτό αναφέρεται στις κατευθυντήριες γραμμές.

29

Η διαφθορά μειώνει τα έσοδα μιας χώρας: συνεπώς, η διαφάνεια των κρατικών εσόδων συμβάλλει στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Σε όλες τις αξιολογήσεις αναφέρονται υφιστάμενα ή προγραμματιζόμενα μέτρα για την καταπολέμηση της διαφθοράς, ενώ στην πλειονότητα των χωρών που ελέγχθηκαν αναλύθηκαν επίσης γενικότερα ζητήματα διαφάνειας. Διαπιστώσαμε ότι αξιολογήσεις όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού σε πληροφορίες σχετικά με τη φορολογική νομοθεσία και την παροχή φορολογικών κινήτρων, που αποτελούν σημαντικές πτυχές της διαφάνειας, διενεργήθηκαν μόνο στο Μάλι και τη Μοζαμβίκη.

30

Μια άλλη παράμετρος που συχνά απουσιάζει από τις αξιολογήσεις της Επιτροπής είναι η παράμετρος των διεθνών πρωτοβουλιών που αποσκοπούν, μεταξύ άλλων, στην τόνωση των κρατικών εσόδων με την καταπολέμηση της διαρροής κεφαλαίων μέσω της φοροδιαφυγής, της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και άλλων οικονομικών εγκλημάτων³¹. Σύμφωνα με πρόσφατες μελέτες, εκτιμάται ότι η Αφρική χάνει ετησίως περισσότερα από 50 δισεκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ λόγω παράνομων χρηματοοικονομικών ροών³². Διαπιστώσαμε ότι, παρά το γεγονός ότι η ΕΕ προάγει ενεργά τις εν λόγω πρωτοβουλίες, οι αξιολογήσεις δεν εστίαζαν συστηματικά στη συμμετοχή των χωρών που ελέγχθηκαν³³. Δεν εξετάστηκαν τα προβλήματα της μεταβιβαστικής τιμολόγησης³⁴, της νομοθεσίας σχετικά με τις αλλοδαπές εταιρείες και της κατάχρησης των φορολογικών συμβάσεων (που αποτελούν επί του παρόντος αντικείμενο συζητήσεων στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης για την BEPS³⁵). Ομοίως, η συμμετοχή εκπροσώπων των χωρών-εταίρων σε συζητήσεις και διαπραγματεύσεις σε διεθνές επίπεδο, η οποία προϋποθέτει συγκεκριμένες δεξιότητες που απουσιάζουν

- 31 Π.χ. η ΠΔΕΒ, η διαδικασία Kimberley και το σχέδιο δράσης G20/ΟΟΣΑ για την διάβρωση της βάσης και τη μετατόπιση των κερδών (BEPS).
- 32 «Illicit Financial Flows», έκθεση της επιτροπής υψηλού επιπέδου σχετικά με τις παράνομες χρηματοοικονομικές ροές από την Αφρική, η οποία εκπονήθηκε κατόπιν ανάθεσης από τη διάσκεψη των υπουργών Οικονομικών, Προγραμματισμού και Οικονομικής Ανάπτυξης στο πλαίσιο της Αφρικανικής Ένωσης / της Οικονομικής Επιτροπής για την Αφρική.
- 33 Η ΠΔΕΒ αναφέρθηκε μόνο στις αξιολογήσεις της Μαυριτανίας, της Μοζαμβίκης και της Σιέρα Λεόνε, ενώ στην αξιολόγηση της Κεντροαφρικανικής Δημοκρατίας αναλύθηκε η αναστολή το 2013 της ΠΔΕΒ και της διαδικασίας Kimberley.
- 34 Ως «μεταβιβαστική τιμολόγηση» νοούνται όλες οι παράμετροι των συμφωνιών τιμολόγησης μεταξύ ελεγχόμενων (ή συνδεδεμένων) νομικών προσώπων.
- 35 Με το σχέδιο δράσης για την BEPS επιδιώκεται η αντιμετώπιση των προβληματισμών σχετικά με τη διάβρωση της βάσης και τη μετατόπιση των κερδών, καθώς και των παρατηρούμενων τεχνικών διεθνούς φοροαποφυγής εκ μέρους ιδιαίτερα προβλεπόμενων πολυεθνικών.

συχνά στις αναπτυσσόμενες χώρες, δεν εξετάστηκε στο πλαίσιο των αξιολογήσεων της ΔΔΟ και του μακροοικονομικού πλαισίου.

31

Στον **πίνακα 2** συνοψίζονται οι βασικές παράμετροι της ΚΕΕ που αναφέρονται στις κατευθυντήριες γραμμές ως μέρος των αξιολογήσεων της ΔΔΟ και της μακροοικονομικής σταθερότητας, ενώ αναφέρεται επίσης κατά πόσον εξετάστηκαν πράγματι στο πλαίσιο των αξιολογήσεων που ελέγξαμε.

Πίνακας 2

Παράμετροι της ΚΕΕ που πρέπει να αναλύονται στο πλαίσιο των αξιολογήσεων της ΔΔΟ και της μακροοικονομικής σταθερότητας

Απαιτούμενες παράμετροι ΚΕΕ στο πλαίσιο της αξιολόγησης της ΔΔΟ	Περιλαμβάνονται στις ελεγχθείσες αξιολογήσεις;	Απαιτούμενες παράμετροι ΚΕΕ στο πλαίσιο της αξιολόγησης της μακροοικονομικής σταθερότητας	Περιλαμβάνονται στις ελεγχθείσες αξιολογήσεις;
Κυριότερες βραχυπρόθεσμες και μεσοπρόθεσμες προκλήσεις για το σύστημα ΔΔΟ	Ναι	Εφαρμοζόμενη φορολογική πολιτική, νέα μέτρα, προσδοκώμενος αντίκτυπος	Ναι
Μέτρα κατά της διαφθοράς (βλέπε σημείο 29)	Ναι	Δείκτης φορολογίας (συμπεριλαμβανομένων και μη συμπεριλαμβανομένων των φυσικών πόρων) (βλέπε σημείο 26)	Ναι
Αξιολόγηση της χρηματοοικονομικής και οργανωτικής ικανότητας της κυβέρνησης όσον αφορά την κινητοποίηση εγχώριων εσόδων (βλέπε σημείο 28)	Κατά το πλείστον	Προσπάθειες ενίσχυσης της ΚΕΕ (βελτίωση του δείκτη εγχώριων εσόδων προς τις δαπάνες) (βλέπε σημείο 24)	Κατά το πλείστον
Ενίσχυση φορολογικής διοίκησης (βλέπε σημείο 28)	Κατά το πλείστον	Φορολογικά κίνητρα (συνολικό κόστος και αντίκτυπος των απαλλαγών) (βλέπε σημείο 26)	Μερικώς
Διαφάνεια και πρόσβαση σε πληροφορίες (πλούσιες σε φυσικούς πόρους χώρες) (βλέπε σημείο 29)	Μερικώς	Φορολογικό σύστημα — διαφθορά και συνάφεια διαφόρων φόρων (βλέπε σημείο 26)	Μερικώς
Διεθνώς συμφωνηθέντα φορολογικά πρότυπα και αντίστοιχες πρωτοβουλίες (βλέπε σημείο 30)	Μερικώς	Φορολογική προσπάθεια ¹ (εκτίμηση) (βλέπε σημείο 26)	Όχι
Δημόσια διαθέσιμες πληροφορίες σχετικά με τη νομοθεσία και τα φορολογικά κίνητρα (βλέπε σημείο 29)	Όχι		
Αξιολόγηση της ικανότητας ανθρωπίνων πόρων όσον αφορά την κινητοποίηση εγχώριων εσόδων (βλέπε σημείο 28)	Όχι		

1 Συμπεριλαμβανομένων και μη συμπεριλαμβανομένων των εσόδων από φυσικούς πόρους.
 Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Το πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων της Επιτροπής για τη δημοσιονομική στήριξη δεν επέτρεψε τη διενέργεια εμπειριστατωμένης αξιολόγησης των κινδύνων που συνδέονται με την ΚΕΕ

32

Η προσέγγιση της Επιτροπής όσον αφορά τη δημοσιονομική στήριξη περιλαμβάνει πλαίσιο διαχείρισης των κινδύνων, το οποίο σχεδιάστηκε ειδικά για τον προσδιορισμό των κινδύνων που συνδέονται με την επίτευξη των στόχων της δημοσιονομικής στήριξης. Το πλαίσιο αυτό αποτελεί επίσης σημαντικό εργαλείο για τον σχεδιασμό των πράξεων δημοσιονομικής στήριξης. Συμπληρώνει τις αξιολογήσεις των πολιτικών και των υπηρεσιών δημόσιων εσόδων που αναφέρονται στην προηγούμενη ενότητα με ανάλυση των συναφών κινδύνων.

33

Εξετάσαμε κατά πόσον ο κυρίαρχος ρόλος της ΚΕΕ στη δημοσιονομική στήριξη αντικατοπτριζόταν στο πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων της Επιτροπής. Ειδικότερα, εξετάσαμε αν το ερωτηματολόγιο της Επιτροπής σχετικά με τους κινδύνους κάλυπτε επαρκώς τους βασικούς κινδύνους που συνδέονται με τη βελτίωση της ΚΕΕ.

34

Το πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων βασίζεται σε μια σειρά ερωτημάτων που ομαδοποιούνται σε πέντε ενότητες³⁶. Από τα 44 ερωτήματα του ερωτηματολογίου σχετικά με τους κινδύνους, ένα (ερώτημα 38) αφορούσε άμεσα την κινητοποίηση εσόδων³⁷. Παρότι το συγκεκριμένο ερώτημα είναι ιδιαίτερος σημαντικό, διότι καλύπτει τον υπολογισμό, την είσπραξη και την έγκαιρη μεταφορά των φόρων στο εθνικό δημόσιο ταμείο, οι αξιολογήσεις που διενήργησε η Επιτροπή όσον αφορά τους κινδύνους που ενέχει η είσπραξη και η έγκαιρη μεταφορά φόρων ήταν συχνά ελλιπείς.

35

Σύμφωνα με το ερωτηματολόγιο, οι απαντήσεις στο συγκεκριμένο ερώτημα έπρεπε να αξιολογηθούν βάσει του δείκτη PI-3 του PEFA, ο οποίος συγκρίνει τα πραγματικά εγχώρια έσοδα με το αντίστοιχο ποσό που έχει εγγραφεί στον προϋπολογισμό. Μολονότι ο εν λόγω δείκτης παρέχει τη δυνατότητα αξιολόγησης των κινδύνων που συνδέονται με την ακρίβεια των προβλέψεων όσον αφορά τα έσοδα, δεν παρέχει κανένα στοιχείο σχετικά με την αποτελεσματικότητα της είσπραξης φόρων. Επιπροσθέτως, το ερωτηματολόγιο δεν απαιτούσε την επαλήθευση άλλων δεικτών PEFA, όπως οι δείκτες PI-14 (αποτελεσματικότητα των μέτρων για την εγγραφή των φορολογουμένων στα οικεία μητρώα και τη φορολογική αποτίμηση) και PI-15 (αποτελεσματικότητα όσον αφορά την είσπραξη των καταβαλλόμενων φόρων), οι οποίοι εστιάζουν πραγματικά στους κινδύνους που συνδέονται με την αποτίμηση και την είσπραξη των φόρων.

36 Πολιτικοί κίνδυνοι· μακροοικονομικοί κίνδυνοι· αναπτυξιακοί κίνδυνοι· ΔΔΟ· διαφθορά και απάτη.

37 Ερώτημα 38 (υπό τον τίτλο 4.2 «Έλεγχι όσον αφορά την είσπραξη των εσόδων και την εκτέλεση του προϋπολογισμού»): «Ποιος είναι ο κίνδυνος μη ορθού υπολογισμού και μη έγκαιρης είσπραξης και μεταφοράς στο Δημόσιο Ταμείο των οφειλόμενων φόρων;»

36

Κατά συνέπεια, οι δείκτες PI-14 και PI-15 δεν ελήφθησαν υπόψη στο πλαίσιο της απάντησης στο ερώτημα 38 του ερωτηματολογίου σχετικά με τους κινδύνους σε καμία από τις χώρες που ελέγχθηκαν. Το γεγονός ότι δεν ελήφθησαν δεόντως υπόψη οι κίνδυνοι που συνδέονται με την ΚΕΕ επισημάνθηκε τον Φεβρουάριο του 2015 στο πλαίσιο της αξιολόγησης της Μοζαμβίκης από την Επιτροπή³⁸. Στην έκθεση του 2013 σχετικά με τη δημοσιονομική στήριξη, η Επιτροπή είχε ήδη δηλώσει ότι προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι ελάχιστα πλαίσια διαχείρισης κινδύνων αναφέρονταν στους συναφείς με την είσπραξη φόρων κινδύνους³⁹. Πράγματι, η Επιτροπή χαρακτήρισε υψηλούς τους κινδύνους που συνδέονται με την ΚΕΕ μόνο σε μία από τις εννέα χώρες που ελέγχθηκαν (Σιέρα Λεόνε).

37

Επιπροσθέτως, το ερώτημα 38 αναφέρεται στους «οφειλόμενους φόρους», αλλά δεν καλύπτει τον κίνδυνο μη ορθής αποτίμησης, είσπραξης και μεταφοράς στο Δημόσιο Ταμείο μη φορολογικών εσόδων, όπως τα δικαιώματα που καταβάλλονται για την πρόσβαση σε φυσικούς πόρους και τα μερίσματα από εξορυκτικές δραστηριότητες. Σε ορισμένες από τις χώρες που ελέγχθηκαν, τα έσοδα από εξορυκτικές δραστηριότητες ανέρχονταν σχεδόν στο ίδιο ύψος με τα φορολογικά έσοδα. Το 2012 στη Μαυριτανία, για παράδειγμα, τα έσοδα από εξορυκτικές δραστηριότητες ισοδυναμούσαν με το 14,9 % του ΑΕγχΠ από μη εξορυκτικές δραστηριότητες, ενώ τα φορολογικά έσοδα αντιστοιχούσαν στο 16,9 % του ίδιου ΑΕγχΠ⁴⁰.

38

Ένας άλλος σημαντικός παράγοντας κινδύνου που συνδέεται με την κινητοποίηση πόρων και δεν λαμβάνεται υπόψη στο τρέχον πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων αφορά τον βαθμό και τη φύση των φορολογικών απαλλαγών. Τα εν λόγω μέσα, τα οποία περιλαμβάνουν φορολογικά κίνητρα, προσωρινές φορολογικές απαλλαγές, πιστώσεις φόρου, φορολογικές μειώσεις, αφορολόγητες ζώνες κ.λπ., έχουν αντίκτυπο στο επίπεδο εσόδων που μπορεί να εισπράττει μια χώρα, ενώ επηρεάζουν παράλληλα και τις επιλογές που αφορούν τις οικονομικές δραστηριότητες και τις δυνατότητες προσέλκυσης άμεσων ξένων επενδύσεων.

38 Στην απάντηση στο ερώτημα 38 για την ΚΕΕ στη Μοζαμβίκη αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι «ο δείκτης PI-3 δεν καλύπτει πλήρως τον κίνδυνο 38 (διαπίστωση που αφορά επίσης την ορθή εφαρμογή της φορολογικής νομοθεσίας και όχι μόνο την είσπραξη των προβλεπόμενων ποσών)».

39 ΓΔ Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης, «Budget support: financial implementation, risk assessment and selected macroeconomic and fiscal country results» (πιλοτική έκθεση), 2013, σ. 12.

40 Όσον αφορά το 2013, τα αντίστοιχα αριθμητικά στοιχεία ήταν 11,2 % και 17,6 % αντιστοίχως. Πηγή: Έκθεση ανά χώρα αριθ. 15/35 του ΔΝΤ, Φεβρουάριος 2015.

Η αποτελεσματικότητα των όρων δημοσιονομικής στήριξης, του διαλόγου πολιτικής και της ανάπτυξης ικανοτήτων υπονομεύτηκε από αδυναμίες στον σχεδιασμό και τις δυσχερείς τοπικές συνθήκες

39

Η δημοσιονομική στήριξη δεν συνίσταται μόνο στη μεταφορά χρηματοδοτικών πόρων στο εθνικό ταμείο της χώρας-εταίρου. Εξίσου σημαντικές συνιστώσες αυτής της μορφής βοήθειας είναι οι όροι εκταμίευσης και οι συναφείς δείκτες επιδόσεων, καθώς και ο διάλογος πολιτικής και οι δραστηριότητες ανάπτυξης ικανοτήτων που υλοποιούνται στο πλαίσιο των συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης. Στην παρούσα ενότητα εξετάζεται κατά πόσον η Επιτροπή χρησιμοποίησε αποτελεσματικά τους όρους εκταμίευσης, τον διάλογο πολιτικής και την ανάπτυξη ικανοτήτων στο πλαίσιο των ρυθμίσεών της για τη στήριξη της ΚΕΕ.

Στην πλειονότητα των συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης, η Επιτροπή δεν χρησιμοποίησε ειδικούς όρους σχετικά με την ΚΕΕ και, όπου το έπραξε, οι όροι δεν ήταν πάντα συναφείς

40

Οι όροι για την εκταμίευση της δημοσιονομικής στήριξης περιλαμβάνουν τέσσερις γενικές προϋποθέσεις επιλεξιμότητας που πρέπει να πληρούνται πριν από οποιαδήποτε εκταμίευση χρηματοδοτικών πόρων (βλέπε σημείο 12). Παρότι δύο από τις εν λόγω προϋποθέσεις (μακροοικονομική σταθερότητα και ΔΔΟ) επιβάλλουν την υποχρέωση αξιολόγησης της προόδου των μεταρρυθμίσεων της χώρας-εταίρου όσον αφορά την ΚΕΕ, η εμπέλειά τους είναι πολύ ευρύτερη⁴¹. Αυτό σημαίνει ότι η κατάσταση μιας χώρας-εταίρου από την άποψη της ΚΕΕ δεν επηρεάζει απαραίτητως καθοριστικά την απόφαση της Επιτροπής για την εκταμίευση της δημοσιονομικής στήριξης σε περίπτωση που η συνολική κατάσταση όσον αφορά τη μακροοικονομική σταθερότητα και τη ΔΔΟ κρίνεται κατά τα άλλα ικανοποιητική.

41

Οι εκταμιεύσεις ενδέχεται επίσης να συνδέονται με την πλήρωση ορισμένων προϋποθέσεων. Οι προϋποθέσεις αυτές εφαρμόζονται συχνότερα στην εκταμίευση μεταβλητών δόσεων (βλέπε **πίνακα 3**) και συνήθως μεταφράζονται σε δείκτες και στόχους επιδόσεων. Προκειμένου να παρέχονται στις κυβερνήσεις κίνητρα για την πραγματοποίηση προόδου στην εφαρμογή του μεταρρυθμιστικού προγράμματός τους ή για τη βελτίωση των επιδόσεών τους, το ύψος των μεταβλητών δόσεων που εκταμιεύονται εξαρτάται από τον βαθμό στον οποίο έχουν επιτευχθεί οι στόχοι. Κατά συνέπεια, η χρήση ειδικών, σχετικών με την ΚΕΕ όρων διασφαλίζει την άμεση σύνδεση μεταξύ των πληρωμών δημοσιονομικής στήριξης και των μεταρρυθμίσεων όσον αφορά την ΚΕΕ.

41 Οι βασικοί στόχοι της μακροοικονομικής αξιολόγησης είναι οι εξής: ανάλυση των κυριότερων μακροοικονομικών μεγεθών και προσδιορισμός των δυνητικών πηγών μακροοικονομικής αστάθειας και αστάθειας ως προς το χρέος· αξιολόγηση των υφιστάμενων μακροοικονομικών και φορολογικών πολιτικών, καθώς και της συμβολής τους στη σταθεροποίηση του μακροοικονομικού πλαισίου σε βραχυπρόθεσμο και μεσοπρόθεσμο ορίζοντα· αξιολόγηση των προσπαθειών για την ενίσχυση της ΚΕΕ· αξιολόγηση της ευπάθειας σε εξωτερικούς κλυδωνισμούς και των προσπαθειών για την ενίσχυση της μακροοικονομικής ανθεκτικότητας. Η αξιολόγηση της ΔΔΟ επικεντρώνεται στις κυριότερες εξελίξεις όσον αφορά την πρόοδο της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων στον τομέα της ΔΔΟ. Το κυριότερο εργαλείο για την αξιολόγηση της προόδου είναι το πλαίσιο PEFA, το οποίο καλύπτει τους ακόλουθους πυλώνες της ΔΔΟ: αξιοπιστία του προϋπολογισμού· διαφάνεια των δημόσιων οικονομικών· διαχείριση στοιχείων ενεργητικού και παθητικού· δημοσιονομική στρατηγική και κατάρτιση του προϋπολογισμού βάσει πολιτικής προβλεψιμότητα και έλεγχος της εκτέλεσης του προϋπολογισμού· λογιστική και κατάρτιση εκθέσεων· εξωτερικός έλεγχος και λογιστικός έλεγχος.

Προϋποθέσεις επιλεξιμότητας για την παροχή δημοσιονομικής στήριξης και ειδικοί όροι εκταμίευσης

Προϋποθέσεις επιλεξιμότητας — πρέπει να πληρούνται καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος της σύμβασης ΔΣ	Πληρωμή δημοσιονομικής στήριξης	Ειδικοί όροι
Θεμελιώδεις αξίες (ανθρώπινα δικαιώματα, δημοκρατία και κράτος δικαίου): Διαφορετικές απαιτήσεις ανάλογα με τον τύπο της σύμβασης ΔΣ, αυστηρότερες απαιτήσεις για τις συμβάσεις ΔΣ χρηστής διακυβέρνησης και ανάπτυξης	Τέσσερα κριτήρια επιλεξιμότητας: 1. συναφείς και αξιόπιστες δημόσιες πολιτικές και μεταρρυθμίσεις 2. μακροοικονομική πολιτική με γνώμονα τη σταθερότητα 3. σύστημα διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών με επαρκές επίπεδο διαφάνειας, αξιοπιστίας και αποτελεσματικότητας 4. διαφάνεια και εποπτεία του προϋπολογισμού	Σταθερή δόση Οι ειδικοί όροι που συνδέονται με σταθερές δόσεις χρησιμοποιούνται λιγότερο συχνά και προϋποθέτουν την πλήρη τήρηση του όρου/στόχου. Παράδειγμα: κατάρτιση πλαισίου αξιολόγησης επιδόσεων για το πρόγραμμα οικονομικών και κοινωνικών μεταρρυθμίσεων της χώρας.
	Μεταβλητή δόση Οι ειδικοί όροι που συνδέονται με μεταβλητές δόσεις δημιουργούν κίνητρα για τη βελτίωση των επιδόσεων και ενδέχεται να επιτρέπουν μερικώς καταβαλλόμενες πληρωμές σε περίπτωση που δεν τηρούνται πλήρως οι δείκτες. Παράδειγμα: αύξηση τουλάχιστον στο 60 % του ποσοστού των μεσαίων και μεγάλων φορολογουμένων που υποβάλλουν εγκαίρως τις φορολογικές τους δηλώσεις.	

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

42

Προκειμένου να διατηρηθεί η εστίαση στην πολιτική, οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής περιορίζουν σε οκτώ τον μέγιστο αριθμό δεικτών που πλαισιώνουν τις μεταβλητές δόσεις⁴². Η επιλογή των δεικτών θα πρέπει να γίνεται μεταξύ εκείνων που απαριθμούνται στο πλαίσιο αξιολόγησης επιδόσεων που έχει συμφωνηθεί μεταξύ των αναπτυξιακών εταίρων και των χωρών-εταίρων ή που προκύπτουν από τα συναφή εθνικά έγγραφα πολιτικής, σε συνεργασία με τις αρχές, σε περίπτωση που δεν υπάρχει πλαίσιο αξιολόγησης επιδόσεων. Αξιολογήσαμε τον βαθμό στον οποίο χρησιμοποιήθηκαν οι όροι για τη στήριξη της ΚΕΕ και, στις περιπτώσεις στις οποίες διαπιστώθηκε η χρήση τους, κατά πόσον ήταν συναφείς και είχαν χαρακτήρα κινήτρου για την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων εκ μέρους των κυβερνήσεων. Εξετάσαμε επίσης τις ρυθμίσεις για την επαλήθευση της συμμόρφωση με τους όρους και την υποβολή εκθέσεων σχετικά.

Χρήση ειδικών, σχετικών με την ΚΕΕ όρων εκταμίευσης

43

Η Επιτροπή χρησιμοποίησε ειδικούς όρους σχετικά με την ΚΕΕ σε πέντε από τις 15 συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης που υποβλήθηκαν σε έλεγχο (βλέπε **πίνακα 4** και **παράρτημα II**). Οι εν λόγω όροι, οι οποίοι αφορούν μεταβλητές δόσεις, συμπεριελήφθησαν μόνο σε συμβάσεις για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού, των οποίων η διάρκεια περιορίζεται σε ένα ή δύο έτη. Κατά συνέπεια, οι ειδικοί όροι επικεντρώνονταν στη βελτίωση της ΚΕΕ σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα και στις πλέον ευάλωτες χώρες. Τούτο δεν συνάδει με τον δεδηλωμένο στόχο⁴³ της Επιτροπής να δώσει μεγαλύτερη έμφαση στην ΚΕΕ, ιδίως μέσω των συμβάσεων χρηστής διακυβέρνησης και ανάπτυξης.

42 Βλέπε Κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη, σ. 48.
 43 COM(2011) 638 τελικό, σ. 6.

Πίνακας 4 Συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης με ειδικούς, σχετικούς με την ΚΕΕ όρους¹

Χώρα	Ύψος αναληφθεισών υποχρεώσεων δημοσιονομικής στήριξης (εκατ. ευρώ)	Υπογραφείσες ΣΧ	Μεταβλητές δόσεις (εκατ. ευρώ)					Υπό όρους σχετικούς με την ΚΕΕ	
			2017	2016	2015	2014	2013	εκατ. ευρώ	%
Κεντροαφρικανική Δημοκρατία	40	2015	μ.δ.	1	2	μ.δ.	μ.δ.	3	7,5 %
Μάλι	216	2015	8	8	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.	16	7,4 %
Νίγηρας	130	2013	μ.δ.	μ.δ.	3	3	1	6	4,6 %
Σιέρα Λεόνε	34	2013	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.	1	2	3	8,8 %
Σιέρα Λεόνε	80	2015	3	3	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.	5	6,3 %
Γενικό σύνολο	500		11	12	5	4	2²	33	6,6 %

1 ΕΕΣ/Εξέταση εγγράφων.

2 Το σύνολο δεν αντιστοιχεί στο ακριβές άθροισμα εξαιτίας της στρογγυλοποίησης.

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

44

Το συνηθέστερο επιχείρημα της Επιτροπής για τη μη χρήση ειδικών, σχετικών με την ΚΕΕ όρων στις οικείες συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης ήταν ότι η ΚΕΕ καλυπτόταν από άλλους χορηγούς. Εντούτοις, δεν εντοπίσαμε στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι η εν λόγω απόφαση βασίστηκε σε αξιολόγηση της συμμετοχής άλλων χορηγών στον συγκεκριμένο τομέα.

Συνάφεια και χαρακτήρας κινήτρου των ειδικών όρων σχετικά με την ΚΕΕ

45

Στις περιπτώσεις στις οποίες η Επιτροπή έθεσε όρους σχετικούς ειδικά με την ΚΕΕ για την εκταμίευση μεταβλητών δόσεων, σε τρεις από τις πέντε συμβάσεις δεν επέλεξε τους όρους που παρουσίαζαν τη μεγαλύτερη συνάφεια δεδομένων των συνθηκών στη χώρα. Στη Σιέρα Λεόνε, για παράδειγμα (βλέπε **πλαίσιο 3**), η Επιτροπή εστίασε τους ειδικούς όρους της σχετικά με την ΚΕΕ στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις της υπηρεσίας δημόσιων εσόδων και δεν συμπεριέλαβε όρους για την προώθηση της θέσπισης αναγκαίων νομοθετικών διατάξεων που θα είχαν ευρύτερο αντίκτυπο στην ΚΕΕ.

Ειδικοί όροι σχετικά με την ΚΕΕ που δεν λαμβάνουν υπόψη τις πλέον αναγκαίες μεταρρυθμίσεις

Στη Σιέρα Λεόνε (2013-2015), η Επιτροπή χρησιμοποίησε ειδικούς όρους σχετικά με την ΚΕΕ που αφορούσαν τη μείωση των καθυστερούμενων φόρων, την ταχύτερη υποβολή των φορολογικών δηλώσεων, τη δημοσιοποίηση των εσόδων από εξορυκτικές δραστηριότητες, την κατάθεση νομοσχεδίου στο κοινοβούλιο από την εθνική αρχή ορυκτών πόρων και τη δημοσίευση αδειών εξερεύνησης και εξόρυξης σε διαδικτυακό αποθετήριο.

Στην έκθεσή της του 2013 σχετικά με τη δημοσιονομική στήριξη, η Επιτροπή επισήμανε ότι η Σιέρα Λεόνε συγκρατείται μεταξύ των χωρών με τις υψηλότερες δυνατότητες αύξησης των φορολογικών εσόδων. Ωστόσο, με εξαίρεση τους καθυστερούμενους φόρους, οι όροι αποσκοπούσαν στη βελτίωση των διοικητικών διαδικασιών της υπηρεσίας δημόσιων εσόδων και στη δημοσιοποίηση στοιχείων. Οι όροι αυτοί δεν εξασφάλιζαν την άμεση αύξηση των εγχώριων εσόδων της χώρας.

Κατά τη διάρκεια της ίδιας περιόδου, το νομοσχέδιο σχετικά με τα έσοδα από τις εξορυκτικές βιομηχανίες —μια νομοθετική πράξη η οποία περιείχε, κατά την άποψη της Επιτροπής και του ΔΝΤ, μεταρρυθμίσεις πολιτικής καίριας σημασίας για την αύξηση των εγχώριων εσόδων από τις εξορυκτικές δραστηριότητες και τους φυσικούς πόρους— ήταν μεν έτοιμο αλλά η έγκρισή του από το κοινοβούλιο εκκρεμούσε επί σειρά ετών. Το νομοσχέδιο κατατέθηκε στο κοινοβούλιο το 2013 αλλά έως τον Φεβρουάριο του 2016 δεν είχε ακόμη εγκριθεί⁴⁴. Σύμφωνα με το ΔΝΤ⁴⁵, το νομοσχέδιο σχετικά με τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών (ΔΔΟ) καθυστέρησε στο κοινοβούλιο, γεγονός που δεν επέτρεψε να διατηρηθεί η δυναμική για την προώθηση της συγκρότησης του ταμείου εσόδων από φυσικούς πόρους.

Από τις συνεχιζόμενες καθυστερήσεις όσον αφορά την έγκριση των εν λόγω νομοσχεδίων προκύπτει ότι η παροχή μεγαλύτερης στήριξης από τους χορηγούς θα είχε επισπεύσει τις διαδικασίες. Μια αξιολόγηση της δημοσιονομικής στήριξης για τη Σιέρα Λεόνε, που διενεργήθηκε κατά την περίοδο 2002-2015, κατέληξε επίσης στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν στοιχεία που αποδεικνύουν ότι έχει καθυστερήσει η λήψη δύσκολων αποφάσεων σχετικά με την κινητοποίηση εσόδων.

Μολονότι η Επιτροπή δεν μπορεί να υποχρεώσει ένα κοινοβούλιο να προβεί στη θέσπιση νομοθεσίας, δεν ενθάρρυνε την εφαρμογή ορισμένων μεταρρυθμίσεων που προβλέπονται στα νομοσχέδια (δημιουργία ταμείου εσόδων από φυσικούς πόρους και ενιαίου λογαριασμού Δημόσιου Ταμείου) θέτοντάς τις ως όρους για την καταβολή πληρωμών. Η επιδημία του Έμπολα περιόρισε σημαντικά την ικανότητα της κυβέρνησης και των χορηγών να λειτουργήσουν αποτελεσματικά κατά τη διάρκεια του 2014 και του 2015. Μολαταύτα, ούτε οι εν λόγω ούτε παρεμφερείς όροι συμπεριελήφθησαν στην τελευταία σύμβαση δημοσιονομικής στήριξης, η οποία υπεγράφη το 2015.

44 Έκθεση ανά χώρα αριθ. 14/171 του ΔΝΤ, Ιούνιος 2014· αξιολόγηση της Επιτροπής όσον αφορά τη μακροοικονομική επιλεξιμότητα για τη συμφωνία χρηματοδότησης αριθ. 37419 και πληροφορίες που διαβιβάστηκαν κατά τη διάρκεια της αποστολής από τις αρχές και άλλους χορηγούς/φορείς.

45 Δελτίο Τύπου αριθ. 16/143 του ΔΝΤ της 29ης Μαρτίου 2016.

46

Σε τρεις περιπτώσεις, οι ειδικοί όροι που εφαρμόστηκαν δεν είχαν τον προσδοκώμενο χαρακτήρα κινήτρου (βλέπε **πλαίσιο 4**), και τούτο είτε επειδή είχαν ήδη επιτευχθεί κατά τον χρόνο υπογραφής της σύμβασης είτε επειδή ήταν απλώς μη εφαρμόσιμοι. Αυτό συνιστά αναποτελεσματική χρήση των ειδικών όρων σχετικά με την ΚΕΕ.

Πλαίσιο 4

Παραδείγματα ειδικών όρων σχετικά με την ΚΕΕ χωρίς χαρακτήρα κινήτρου**Όροι που πληρούνταν ήδη πριν από την υπογραφή της συμφωνίας χρηματοδότησης**

Στην Κεντροαφρικανική Δημοκρατία, η δεύτερη σύμβαση δημοσιονομικής στήριξης για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού, η οποία υπεγράφη το 2015, περιλάμβανε ειδικούς όρους σχετικά με την ΚΕΕ. Οι όροι που συνδέονταν με την πρώτη μεταβλητή δόση για το 2015 (1 εκατομμύριο ευρώ) και αφορούσαν τη διαβίβαση και παρακολούθηση της υλοποίησης σχεδίων δράσης για την κινητοποίηση εσόδων από φόρους και δασμούς, πληρούνταν ήδη πριν από την υπογραφή της συμφωνίας χρηματοδότησης στις 10 Ιουλίου 2015.

Ομοίως, οι όροι για την εκταμίευση της μεταβλητής δόσης για το 2013 στη Σιέρα Λεόνε πληρούνταν ήδη πριν από την υπογραφή της αντίστοιχης συμφωνίας χρηματοδότησης.

Αδυναμία πλήρωσης όρου λόγω της εθνικής νομοθεσίας

Στον Νίγηρα, ο στόχος που τέθηκε όσον αφορά τον περιορισμό των φορολογικών απαλλαγών για τη μεταβλητή δόση του 2013 αποδείχτηκε μη εφικτός διότι το εθνικό δίκαιο δεν επιτρέπει τη λήψη των μέτρων που περιγράφονται στον δείκτη.

Οι σχετικοί όροι αφορούσαν την κατάργηση των απαλλαγών των κερδών από τον φόρο εισοδήματος και τη διαγραφή μιας ρήτρας περί δυνατότητας εκπτώσεων σε σχέση με τη φορολόγηση των εξορυκτικών εταιρειών.

Και οι δύο όροι προϋπέθεταν τροποποιήσεις στη μεταφορά του μεταλλευτικού κώδικα της Δυτικοαφρικανικής Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης στο εθνικό δίκαιο, αλλαγή που δεν ήταν δυνατόν να γίνει σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα (ένα έτος μετά την υπογραφή της συμφωνίας χρηματοδότησης). Οι εν λόγω νομικές δυσκολίες δεν είχαν εντοπιστεί κατά το στάδιο σχεδιασμού της σύμβασης δημοσιονομικής στήριξης.

Παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τους σχετικούς με την ΚΕΕ όρους

47

Οι συμφωνίες χρηματοδότησης για την εφαρμογή των πέντε ελεγχθεισών συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης που περιείχαν ειδικούς όρους σχετικά με την ΚΕΕ (βλέπε **πίνακα 4**) περιλάμβαναν ρυθμίσεις για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της τήρησης των εν λόγω όρων. Τα επιμέρους στοιχεία παρουσίαζαν διαφοροποιήσεις μεταξύ των συμβάσεων. Σε τέσσερις περιπτώσεις καθορίζονταν με τη δέουσα σαφήνεια ώστε η Επιτροπή να είναι σε θέση να προβεί σε αντικειμενική αξιολόγηση της συμμόρφωσης της χώρας-εταίρου με τους όρους. Ωστόσο, η σύμβαση με την Κεντροαφρικανική Δημοκρατία δεν περιλάμβανε επαρκείς ρυθμίσεις για την παρακολούθησή της από την Επιτροπή (βλέπε **πλαίσιο 5**).

48

Μετά την έναρξη ισχύος των νέων κατευθυντήριων γραμμών που εξέδωσε, η Επιτροπή δημοσίευσε ετήσια έκθεση σχετικά με τη δημοσιονομική στήριξη⁴⁶. Στόχος ήταν η επισκόπηση της εφαρμογής των συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ. Εξετάσαμε κατά πόσον η ετήσια έκθεση παρέχει συναφείς πληροφορίες σχετικά με την ΚΕΕ. Εν προκειμένω, η πιλοτική έκθεση του 2013 περιείχε περιορισμένο αριθμό περιγραφικών στοιχείων: γενικές πληροφορίες σχετικά με τις χώρες που εφαρμόζουν την πρωτοβουλία για τη διαφάνεια των εξορυκτικών βιομηχανιών (ΠΔΕΒ)⁴⁷ και τους δείκτες εσόδων για κάθε χώρα στην οποία εφαρμόζονταν συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης.

46 ΓΔ Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης, «Budget support: financial implementation, risk assessment and selected macroeconomic and fiscal country results» (πιλοτική έκθεση), 2013.

47 Η πρωτοβουλία για τη διαφάνεια των εξορυκτικών βιομηχανιών (ΠΔΕΒ) είναι ένα παγκόσμιο πρότυπο για την προώθηση της ανοικτής και υπεύθυνης διαχείρισης των φυσικών πόρων. Οι χώρες εφαρμόζουν το πρότυπο ΠΔΕΒ με σκοπό την εξασφάλιση της πλήρους δημοσιοποίησης των φόρων και άλλων πληρωμών που καταβάλλουν στις κυβερνήσεις εταιρείες πετρελαίου, φυσικού αερίου και εξόρυξης.

Παραδείγματα ορθών και ελλιπών πρακτικών σχετικά με την παρακολούθηση των ειδικών για την ΚΕΕ όρων

Στο Μάλι, στο πλαίσιο του δεύτερου προγράμματος δημοσιονομικής στήριξης για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού, καθορίστηκαν σαφείς ρυθμίσεις παρακολούθησης όσον αφορά τους ειδικούς όρους σχετικά με την ΚΕΕ. Για κάθε δείκτη/επιμέρους δείκτη, η συμφωνία χρηματοδότησης περιλάμβανε αναλυτικά στοιχεία, όπως η πλήρης περιγραφή των δεικτών, οι τιμές αναφοράς, οι τιμές-στόχοι, οι πηγές προς επαλήθευση, οι αρμόδιες υπηρεσίες, καθώς και η προβλεπόμενη ημερομηνία διάθεσης των στοιχείων. Παρεμφερή θετικά χαρακτηριστικά παρουσίαζαν και οι συμβάσεις με τον Νίγηρα και τη Σιέρα Λεόνε (δύο συμβάσεις).

Στη σύμβαση δημοσιονομικής στήριξης που συνήφθη το 2015 με την Κεντροαφρικανική Δημοκρατία, η Επιτροπή συμφώνησε με την κυβέρνηση ότι θα προέβαινε σε επαλήθευση της τήρησης των σχετικών με την ΚΕΕ όρων⁴⁸ μέσω διαβιβαστικών επιστολών και εκθέσεων σχετικά με την υλοποίηση των σχεδίων δράσης των δύο Γενικών Διευθύνσεων. Ωστόσο, δεδομένου ότι στη συμφωνία χρηματοδότησης δεν καθορίζονται στόχοι ή τιμές αναφοράς για τους συμφωνηθέντες δείκτες, δεν ήταν δυνατή η παρακολούθηση διότι δεν υπήρχαν πρότυπα βάσει των οποίων θα μπορούσε να γίνει σύγκριση των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων. Ειδικότερα, η Επιτροπή δεν διατύπωσε απαιτήσεις σχετικά με την ποιότητα των σχεδίων δράσης ή σχετικά με το ενδεδειγμένο ποσοστό υλοποίησης των σχεδίων ώστε να μπορεί να θεωρηθεί ότι οι δείκτες έχουν επιτευχθεί.

48 Πρώτη μεταβλητή δόση (ΜΔ) για το 2015: διαβίβαση και παρακολούθηση της υλοποίησης των σχεδίων δράσης για την κινητοποίηση εσόδων από φόρους και δασμούς κατά το 2015. Δεύτερη ΜΔ του 2015: παρακολούθηση της υλοποίησης των σχεδίων δράσης για την κινητοποίηση εσόδων από φόρους και δασμούς κατά το 2015 και κατάρτιση σχεδίων δράσης για την κινητοποίηση εσόδων από φόρους και δασμούς κατά το 2016.

49

Παρότι οι μεταγενέστερες εκθέσεις περιέχουν αναλυτικότερα στοιχεία, εξακολουθούν να παρέχουν υπερβολικά περιορισμένο αριθμό πληροφοριών σχετικά με τις συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης με ειδικούς όρους σχετικά με την ΚΕΕ. Για παράδειγμα, δεν παρέχονται χρηματοοικονομικές πληροφορίες σχετικά με τα προγράμματα που στοχεύουν ειδικά στην ΚΕΕ. Η καταλληλότητα της διαδικασίας υποβολής εκθέσεων της ΕΕ όσον αφορά την παρεχόμενη στήριξη της υπέρ της ΚΕΕ υπονομεύεται από το γεγονός ότι δεν προβλέπεται ειδικός υποχρεωτικός κωδικός ΕΑΒ⁴⁹ για τη φορολογική πολιτική και τη φορολογική διοίκηση. Κατά συνέπεια, δεν υπάρχουν διαθέσιμα εμπειριστατωμένα στοιχεία σχετικά με το σύνολο της χρηματοδότησης της Επιτροπής για την ΚΕΕ μέσω της παροχής δημοσιονομικής στήριξης και άλλων μορφών βοήθειας.

Ο διάλογος πολιτικής ήταν κατά κανόνα άρτια συντονισμένος, αλλά η αποτελεσματικότητά του, ως εργαλείου στήριξης της ΚΕΕ, υπονομεύτηκε από την περιορισμένη στρατηγική εστίαση και τις δυσχερείς τοπικές συνθήκες

50

Η Επιτροπή εκτιμά ότι ο διάλογος πολιτικής αποτελεί βασικό στοιχείο της δημοσιονομικής στήριξης. Ο αποτελεσματικός διάλογος θα πρέπει να βασίζεται στις αξιολογήσεις επιλεξιμότητας και κινδύνων που περιγράφονται στην προηγούμενη ενότητα της παρούσας έκθεσης, ενώ θα πρέπει να λαμβάνεται επίσης υπόψη ο διάλογος που διεξάγεται από άλλους χορηγούς. Στις κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη προβλέπεται η διαμόρφωση «στρατηγικής συνεχούς διαλόγου» για τον προσδιορισμό των πλέον αποτελεσματικών μεθόδων και πλατφορμών διαλόγου, καθώς και προγράμματος δράσης. Στις κατευθυντήριες γραμμές ορίζεται επίσης ότι ο διάλογος πολιτικής θα πρέπει να επικεντρώνεται στη φορολογική πολιτική, τη φορολογική διοίκηση και τα έσοδα, συμπεριλαμβανομένων των εσόδων από φυσικούς πόρους.

51

Διερευνήσαμε κατά πόσον η Επιτροπή χρησιμοποίησε μια στρατηγική διάλογου με βάση τις αξιολογήσεις που διενήργησε όσον αφορά τις προκλήσεις και τους κινδύνους στο πλαίσιο της ΚΕΕ και κατά πόσον η εν λόγω στρατηγική περιλάμβανε όλες τις απαιτήσεις που αναφέρονται στις κατευθυντήριες γραμμές. Εξετάσαμε επίσης τη συχνότητα, την καταλληλότητα και την αποτελεσματικότητα του διαλόγου, καθώς και τον τρόπο τεκμηρίωσης και συντονισμού του με τους κύριους παράγοντες που δραστηριοποιούνται στον τομέα.

Η Επιτροπή δεν ανέπτυξε στρατηγικές διαλόγου

52

Ο διάλογος πολιτικής διεξάγεται συχνά υπό απαιτητικές συνθήκες. Ο βαθμός της ανάληψης ευθύνης και της δέσμευσης έναντι των μεταρρυθμίσεων στον τομέα των εσόδων ενδέχεται να μεταβάλλεται με την άνοδο νέων κυβερνήσεων στην εξουσία ή λόγω απρόοπτων εξελίξεων. Η εναλλαγή προσωπικού στις αντιπροσωπείες της Επιτροπής δημιουργεί επίσης δυσκολίες όσον αφορά τη συνέχεια του διαλόγου. Για τον λόγο αυτό κρίνεται αναγκαία η διαμόρφωση στρατηγικής διαλόγου με σαφώς καθοριζόμενους στόχους, ούτως ώστε να διασφαλίζεται η καταγραφή της προόδου και η αντιμετώπιση ζητημάτων που χαρακτηρίζονται ως ουσιώδους σημασίας. Η εν λόγω στρατηγική θα πρέπει να περιλαμβάνει, για

49 Μέσω του οικείου συστήματος αναφοράς πιστωτή (ΣΑΠ), η Επιτροπή Αναπτυξιακής Βοήθειας του ΟΟΣΑ έχει καταρτίσει μια σειρά «κωδικών σκοπού» που πρέπει να χρησιμοποιούν οι χορηγοί κατά την υποβολή εκθέσεων σχετικά με τις οικείες ροές βοήθειας στην αντίστοιχη βάση δεδομένων του ΟΟΣΑ, για την παραγωγή στατιστικών στοιχείων σχετικά με τις ροές βοήθειας. Από το 2014 χρησιμοποιείται ο «εικονικός» κωδικός 15114 για την προαιρετική υποβολή εκθέσεων σχετικά με την υποστήριξη της φορολογικής πολιτικής και της φορολογικής διοίκησης.

παράδειγμα, τα ζητήματα που πρέπει να εξεταστούν κατά την επόμενη περίοδο, τα καθήκοντα των υπαλλήλων των αντιπροσωπειών, τους κυριότερους συνομιλητές που πρέπει να προσεγγιστούν, τις πλατφόρμες στις οποίες θα πρέπει να εξεταστούν τα εν λόγω ζητήματα, ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα και τα προσδοκώμενα αποτελέσματα.

53

Διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή δεν είχε αναπτύξει στρατηγικές για διάλογο πολιτικής στις περιπτώσεις που είχε εντοπίσει ειδικά, σχετικά με την ΚΕΕ ζητήματα που έρχονταν αντιμετώπισης⁵⁰. Η διαπίστωση αυτή ισχύει ακόμη και για χώρες-εταίρους όπως η Σιέρα Λεόνε, όπου η Επιτροπή είχε χαρακτηρίσει την ΚΕΕ ως πεδίο υψηλού κινδύνου για την επίτευξη των στόχων της δημοσιονομικής στήριξης.

54

Παρά το γεγονός ότι στις αξιολογήσεις επιλεξιμότητας της ΔΔΟ, στις συμφωνίες χρηματοδότησης και σε άλλα προπαρασκευαστικά έγγραφα της Επιτροπής αναφέρονται τα φόρουμ στα οποία έπρεπε να διεξαχθεί διάλογος πολιτικής (π.χ. κοινές συνεδριάσεις συντονισμού κυβερνήσεων-χορηγών), τα ζητήματα που έπρεπε να αντιμετωπιστούν παρουσιάστηκαν μόνο με γενικούς όρους. Λόγω της έλλειψης στρατηγικών διαλόγου, είναι δύσκολο να εξακριβωθεί κατά τρόπο αντικειμενικό αν η συγκεκριμένη συνιστώσα δημοσιονομικής στήριξης συνέβαλε αποτελεσματικά στις μεταρρυθμίσεις της ΚΕΕ.

55

Διαπιστώσαμε ότι ο διάλογος πολιτικής στον τομέα της ΚΕΕ ήταν περισσότερο στοχοθετημένος όταν συνοδευόταν από συγκεκριμένους όρους (Κεντροαφρικανική Δημοκρατία, Μάλι, Νίγηρας και Σιέρα Λεόνε), δεδομένου ότι ο προσδιορισμός, η διαπραγμάτευση και, σε μεταγενέστερο στάδιο, η παρακολούθηση των εν λόγω όρων καθιστούσαν αναγκαία τη διεξαγωγή εκτενών συζητήσεων με τις χώρες-εταίρους. Στις υπόλοιπες χώρες που ελέγχθηκαν, ο διάλογος διεξαγόταν σε πολύ ευρύτερο πλαίσιο, όπως η διαδικασία μεταρρυθμίσεων στον τομέα της ΔΔΟ, όπου η ΚΕΕ αποτελούσε ένα από τα πολλά θέματα προς συζήτηση (βλέπε σημείο 40). Στην πραγματικότητα, η συζήτηση των μεταρρυθμίσεων στον τομέα της ΔΔΟ δεν διασφάλιζε κατ' ανάγκη την εκτενή κάλυψη της ΚΕΕ (βλέπε το παράδειγμα στο **πλαίσιο 6**).

50 Κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη, Σεπτέμβριος 2012, σ. 42: Στο πλαίσιο μιας στρατηγικής συνεχούς διαλόγου θα πρέπει [...] να προσδιορίζονται οι πλέον αποτελεσματικές μέθοδοι και πλατφόρμες διαλόγου, και να καταρτίζεται αντίστοιχο πρόγραμμα δράσης.

Ο διάλογος σχετικά με τη ΔΔΟ δεν διασφάλιζε πάντα εκτενή κάλυψη του ζητήματος της ΚΕΕ

Στη Μοζαμβίκη, ο διάλογος πολιτικής πραγματοποιήθηκε μέσω ομάδας συντονισμού που εξέταζε γενικά ζητήματα που άπτονται της ΔΔΟ. Δεδομένης της ευρύτητας της εμβέλειας της ΔΔΟ, ορισμένες ειδικές και τεχνικές παράμετροι αποτέλεσαν αντικείμενο συζήτησης διαφόρων υποομάδων, μεταξύ των οποίων μια υποομάδα αρμόδια για φορολογικά θέματα, η οποία ήταν επιφορτισμένη ειδικά με τη συζήτηση ζητημάτων σχετικών με την ΚΕΕ, όπως ο δημοσιονομικός κίνδυνος και τα έσοδα από φυσικούς πόρους.

Δεδομένου ότι η σύμβαση δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ στη Μοζαμβίκη δεν προέβλεπε ειδικούς όρους σχετικά με την ΚΕΕ για την εκταμίευση της μεταβλητής δόσης, η Επιτροπή δεν συμμετείχε στην αρμόδια για φορολογικά θέματα υποομάδα, η οποία ήταν υπεύθυνη για τη στενή παρακολούθηση των επιδόσεων της χώρας στον τομέα της ΚΕΕ. Αυτό περιόρισε προφανώς τη γενικότερη συμμετοχή της Επιτροπής στον συγκεκριμένο τομέα, διότι στις συνεδριάσεις της ομάδας ΔΔΟ στις οποίες συμμετείχε η Επιτροπή συζητούνταν μόνο τα κυριότερα συμπεράσματα της αρμόδιας για φορολογικά θέματα υποομάδας.

Ο διάλογος με τους αναπτυξιακούς εταίρους ήταν κατά κανόνα άρτια συντονισμένος, αλλά δεν διεξαγόταν σε τακτική βάση λόγω των δυσχερών συνθηκών στις χώρες-εταίρους

56

Στις χώρες-εταίρους, η Επιτροπή συνεργάστηκε στενά με άλλους χορηγούς που παρείχαν δημοσιονομική στήριξη⁵¹. Οι χορηγοί πραγματοποιούσαν συναντήσεις ή επικοινωνούσαν μεταξύ τους⁵² πριν από τις κοινές συνεδριάσεις σχεδιασμού ή επισκόπησης, στο πλαίσιο των οποίων παρουσίαζαν και συζητούσαν τις θέσεις τους και εναρμόνιζαν τις απόψεις τους. Η ανάλυση της Επιτροπής όσον αφορά τη μακροοικονομική και δημοσιονομική κατάσταση, τις μείζονες αδυναμίες, την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων και την επιτυχία των προσπαθειών της κυβέρνησης συμφωνούσε συνήθως με τις αξιολογήσεις του ΔΝΤ και άλλων παραγόντων που δραστηριοποιούνται στην οικεία χώρα.

57

Στην Κεντροαφρικανική Δημοκρατία, τον Νίγηρα και τη Σιέρα Λεόνε⁵³, ο αναγκαίος διάλογος πολιτικής για την αξιολόγηση της συμμόρφωσης των κυβερνήσεων με τους ειδικούς όρους σχετικά με την ΚΕΕ δεν διεξαγόταν σε τακτική βάση λόγω των δυσχερών συνθηκών που επικρατούν στις χώρες αυτές. Η κατάσταση αυτή υπονόμει τις δυνατότητες της συγκεκριμένης συνιστώσας ως εργαλείου ταχέως εντοπισμού και αντιμετώπισης περιπτώσεων μη ικανοποιητικής προόδου (βλέπε **πλαίσιο 7**).

51 Στη Μαυριτανία, η ΕΕ ήταν ο μοναδικός χορηγός που παρείχε δημοσιονομική στήριξη, αλλά τα ζητήματα ΔΔΟ αποτέλεσαν αντικείμενο συζήτησης και συντονισμού μεταξύ όλων των χορηγών.

52 Στη Σενεγάλη, οι χορηγοί χρησιμοποιούν για την επικοινωνία μεταξύ τους ειδικό προς στον σκοπό αυτό ιστότοπο.

53 Κατά τον χρόνο διεξαγωγής του ελέγχου μας, η Επιτροπή δεν είχε προβεί ακόμη σε αξιολόγηση της προόδου που σημείωσε το Μάλι όσον αφορά τους ειδικούς όρους σχετικά με την ΚΕΕ, δεδομένου ότι οι εν λόγω όροι αφορούν μόνο τις μεταβλητές δόσεις για το 2016 και το 2017.

Παραδείγματα διαλόγου που δεν διεξαγόταν σε τακτική βάση

Στην Κεντροαφρικανική Δημοκρατία, οι μηχανισμοί του διαλόγου πολιτικής που είχαν δημιουργηθεί το 2010 δεν λειτουργούσαν μετά την έναρξη της πολιτικής κρίσης το 2012. Τον Μάρτιο του 2014 συγκροτήθηκε επιτροπή για την παρακολούθηση της μεταρρύθμισης των δημόσιων οικονομικών (η οποία περιλάμβανε μέτρα για την ΚΕΕ). Παρότι οι χορηγοί υπενθύμισαν επανειλημμένως στις αρχές τις ευθύνες τους, η επιτροπή συνεδρίασε μόνο μία φορά, στο τέλος του 2014. Ως εκ τούτου, οι αρμοδιότητες της επιτροπής και η διαδικασία διαλόγου σχετικά με τη συμμόρφωση της κυβέρνησης με τους δύο ειδικούς όρους σχετικά με την ΚΕΕ στο πλαίσιο της μεταβλητής δόσης του 2015 έπρεπε να μεταβιβαστούν στη δημοσιονομική επιτροπή, παρότι αυτό δεν προβλεπόταν στους όρους εντολής.

Όσον αφορά τη Σιέρα Λεόνε, κατά την περίοδο 2014-2015 δεν κατέστη δυνατόν να συνεχιστεί ο διάλογος πολιτικής λόγω της κρίσης του Έμπολα. Επιπλέον, μια αξιολόγηση της δημοσιονομικής στήριξης που διενεργήθηκε στη χώρα κατά την περίοδο 2002-2015⁵⁴ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι μεταρρυθμίσεις στον τομέα της διαχείρισης εσόδων δεν υποστηρίχθηκαν ενεργά με τη διεξαγωγή διαλόγου υψηλού επιπέδου και την ανάληψη δεσμεύσεων κατά τον ίδιο τρόπο που υποστηρίχθηκαν σε ορισμένους άλλους τομείς στους οποίους σημειώθηκε μεγαλύτερη πρόοδος (ΠΔΕΒ, πρωτοβουλία για την παροχή δωρεάν υγειονομικής περίθαλψης). Συνολικά, κατά τη διαδικασία του διαλόγου σχετικά με το πλαίσιο αξιολόγησης των επιδόσεων δεν δόθηκε η δέουσα έμφαση στη διαχείριση των εσόδων.

Στον Νίγηρα, παρά τις επανειλημμένες εκκλήσεις της κοινότητας των χορηγών, η ομάδα συντονισμού της δημοσιονομικής στήριξης δεν έχει καταστεί επιχειρησιακά λειτουργική μέχρι στιγμής λόγω διαφωνίας μεταξύ δύο υπουργείων ως προς την κατανομή των καθηκόντων συντονισμού των χορηγών. Δεν δημιουργήθηκε κοινό πλαίσιο για την παρακολούθηση της προόδου που σημειώνεται όσον αφορά την πλήρωση των όρων. Η Επιτροπή αναγνώρισε επίσης ότι αντιμετώπισε δυσκολίες κατά τη διοργάνωση συναντήσεων με εκπροσώπους της κυβέρνησης και ανέφερε ότι δεν δόθηκε συνέχεια στις συστάσεις των χορηγών. Βάσει συμφωνίας μεταξύ της κυβέρνησης και της Επιτροπής, η μεταβλητή δόση για το 2013 περιλάμβανε όρο για την ΚΕΕ σύμφωνα με τον οποίο έπρεπε να ληφθούν μέτρα που ήταν μη εφαρμόσιμα βάσει του εθνικού δικαίου (βλέπε **πλαίσιο 4**). Στην περίπτωση αυτή, το πρόβλημα δεν εντοπίστηκε στο πλαίσιο του διαλόγου πολιτικής.

54 Ανεξάρτητη αξιολόγηση της δημοσιονομικής στήριξης υπέρ της Σιέρα Λεόνε κατά την περίοδο 2002-2015 (τελική έκθεση, Απρίλιος 2016).

Η συνιστώσα της ανάπτυξης ικανοτήτων στις συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης είχε σπανίως ως στόχο την ΚΕΕ

58

Η διοικητική ικανότητα αποτελεί παράμετρο καίριας σημασίας για την αποτελεσματική κινητοποίηση των εσόδων στην υποσαχάρια Αφρική. Παρότι η συνιστώσα της ανάπτυξης ικανοτήτων της δημοσιονομικής στήριξης είναι σχετικά μικρή σε σύγκριση με άλλα μέσα που χρησιμοποιεί η Επιτροπή για την αντιμετώπιση των αναγκών σε ικανότητες στο πλαίσιο της ΚΕΕ, στις κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη προσδιορίζονται ως τομείς στους οποίους η ανάπτυξη ικανοτήτων έχει ιδιαίτερη σημασία οι *φορολογικές μεταρρυθμίσεις*, η *φορολογική διοίκηση* και η *διαχείριση των φυσικών πόρων*. Διερευνήσαμε κατά πόσον η Επιτροπή επιδίωξε να ενισχύσει τις αναγκαίες για την ΚΕΕ ικανότητες μέσω των οικείων συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης.

59

Χορηγήθηκε δημοσιονομική στήριξη για την ανάπτυξη ικανοτήτων στον ευρύτερο τομέα της ΔΔΟ, που ενδέχεται να περιλαμβάνει επίσης άμεση ή έμμεση στήριξη υπέρ της ΚΕΕ (βλέπε σημείο 40). Στο πλαίσιο των εννέα από τις 15 συμβάσεις που ελέγχθηκαν, σε έξι χώρες (Κεντροαφρικανική Δημοκρατία, Μάλι, Μαυριτανία, Νίγηρας, Πράσινο Ακρωτήριο και Σιέρα Λεόνε) διατέθηκαν συνολικά 60,4 εκατομμύρια ευρώ για την ανάπτυξη ικανοτήτων, ποσό που αντιστοιχεί στο 4,8 % του συνολικού ύψους των αναληφθεισών υποχρεώσεων για τη δημοσιονομική στήριξη. Εντούτοις, στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης, η Επιτροπή διέθεσε εξαιρετικά περιορισμένη χρηματοδότηση ειδικά για την ανάπτυξη ικανοτήτων στον τομέα της ΚΕΕ. Μεταξύ των συμβάσεων που εξετάσαμε, μόνο μία στόχευε ειδικά στην ανάπτυξη ικανοτήτων, με την παροχή στήριξης συνολικού ύψους 3 εκατομμυρίων ευρώ. Στο **πλαίσιο 8** παρέχονται λεπτομερή στοιχεία σχετικά με την περιορισμένη χρήση της δημοσιονομικής στήριξης για την ανάπτυξη ικανοτήτων στον τομέα της ΚΕΕ.

Πλαίσιο 8

Περιορισμένη στήριξη για την ανάπτυξη ικανοτήτων στον τομέα της ΚΕΕ

Στην Κεντροαφρικανική Δημοκρατία, πολλοί χορηγοί διαθέτουν πρόγραμμα τεχνικής βοήθειας μέσω του οποίου συντρέχουν τη μεταβατική κυβέρνηση στις προσπάθειες αποκατάστασης της βασικής λειτουργίας των δημόσιων οικονομικών. Η σύμβαση δημοσιονομικής στήριξης αριθ. 37458 περιλάμβανε 3 εκατομμύρια ευρώ για την υλοποίηση των απαιτούμενων μεταρρυθμίσεων για την εξασφάλιση εσόδων. Η στήριξη αυτή έπρεπε να αποτελεί τον έναν από τους τρεις πυλώνες της σύμβασης, σκοπός της οποίας ήταν να διασφαλίσει τις απαραίτητες συνέργειες στην εύθραυστη κατάσταση στην οποία είχε περιέλθει η χώρα. Η εν λόγω στήριξη επρόκειτο να συμπληρώσει άλλα υπό εξέλιξη έργα τεχνικής βοήθειας στον εν λόγω τομέα. Ωστόσο, δεν υλοποιήθηκε ποτέ στην πράξη.

Η Επιτροπή δεν είχε στη διάθεσή της κατάλληλα εργαλεία ώστε να παράσχει αποδεικτικά στοιχεία για τη συμβολή της δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ στη βελτίωση της ΚΕΕ στις χώρες-εταίρους

60

Από την έναρξη εφαρμογής της νέας προσέγγισης της Επιτροπής όσον αφορά τη δημοσιονομική στήριξη το 2012, η συγκεκριμένη μορφή βοήθειας αποδείχτηκε, σε συνδυασμό με άλλες πρωτοβουλίες της ΕΕ, σημαντικό μέσο παροχής συνδρομής στις χώρες-εταίρους για τη βελτίωση της ΚΕΕ (βλέπε **γράφημα 1**). Στην παρούσα ενότητα, εξετάζεται κατά πόσον η Επιτροπή χρησιμοποιεί δείκτες και τεχνικές αξιολόγησης που θα μπορούσαν να καταδείξουν αν η δημοσιονομική στήριξη έχει συμβάλει πράγματι στην ΚΕΕ στις χώρες που ελέγχθηκαν.

61

Διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή χρησιμοποιεί δείκτες αντίκτυπου υψηλού επιπέδου. Μολονότι οι εν λόγω δείκτες είναι κατάλληλοι για την παρακολούθηση της συνολικής προόδου που επιτυγχάνεται στον τομέα της ΚΕΕ, είναι πιθανό να επηρεάζονται από πολλούς εξωτερικούς παράγοντες και δεν μπορούν να καταγράψουν τις εκροές και τα επακόλουθα ειδικά της δημοσιονομικής στήριξης. Κατά συνέπεια, δεν παρέχουν σαφείς ενδείξεις σχετικά με το κατά πόσον η δημοσιονομική στήριξη συνέβαλε στην ΚΕΕ, είτε θετικά είτε αρνητικά, στις χώρες που ελέγχθηκαν.

62

Ένας τυποποιημένος δείκτης που χρησιμοποιεί η Επιτροπή για την αξιολόγηση της προόδου στον τομέα της ΚΕΕ είναι ο δείκτης εσόδων προς το ΑΕγχΠ⁵⁵, ο οποίος συγκρίνει τα έσοδα που εισπράττονται με τις οικονομικές επιδόσεις μιας χώρας. Αναλύσαμε την πορεία που κατέγραψε ο συγκεκριμένος δείκτης κατά την περίοδο 2007-2014. Παρότι ο δείκτης σημείωσε άνοδο κατά τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου σε έξι από τις εννέα χώρες που ελέγχθηκαν⁵⁶, οι τιμές δεν παρουσιάζουν προφανή μεταβολή από το τέλος του 2012, οπότε άρχισε να εφαρμόζεται η νέα προσέγγιση (βλέπε **γράφημα 2**). Μολαταύτα, οι τιμές του εν λόγω δείκτη δεν μπορούν να συνδεθούν με τη δημοσιονομική στήριξη, αλλά ούτε και με τη δράση κάποιου άλλου χορηγού, διότι επηρεάζονται από πολλούς παράγοντες. Στη Μαυριτανία, για παράδειγμα, ο δείκτης αυξήθηκε σημαντικά από το 2011 έως το 2012, κυρίως λόγω των υψηλών εσόδων από εξορυκτικές δραστηριότητες στο πλαίσιο του πρωτοφανούς όγκου εξαγωγών που πραγματοποιήθηκαν το 2011⁵⁷. Στον αντίποδα βρίσκεται η κατάσταση στην Κεντροαφρικανική Δημοκρατία, όπου, λόγω της πολιτικής κρίσης και της κρίσης ασφάλειας, ο δείκτης κατέγραψε δραματική πτώση μετά το 2012. Στη Μοζαμβίκη, η διακύμανση του δείκτη από το 2012 έως το 2013 ήταν υψηλότερη από ό,τι συνήθως, αλλά κυρίως λόγω των έκτακτων κεφαλαιακών κερδών από την πώληση αδειών εκμετάλλευσης φυσικού αερίου⁵⁸.

55 Ο συγκεκριμένος δείκτης χρησιμοποιείται επίσης από το ΔΝΤ και την Παγκόσμια Τράπεζα.

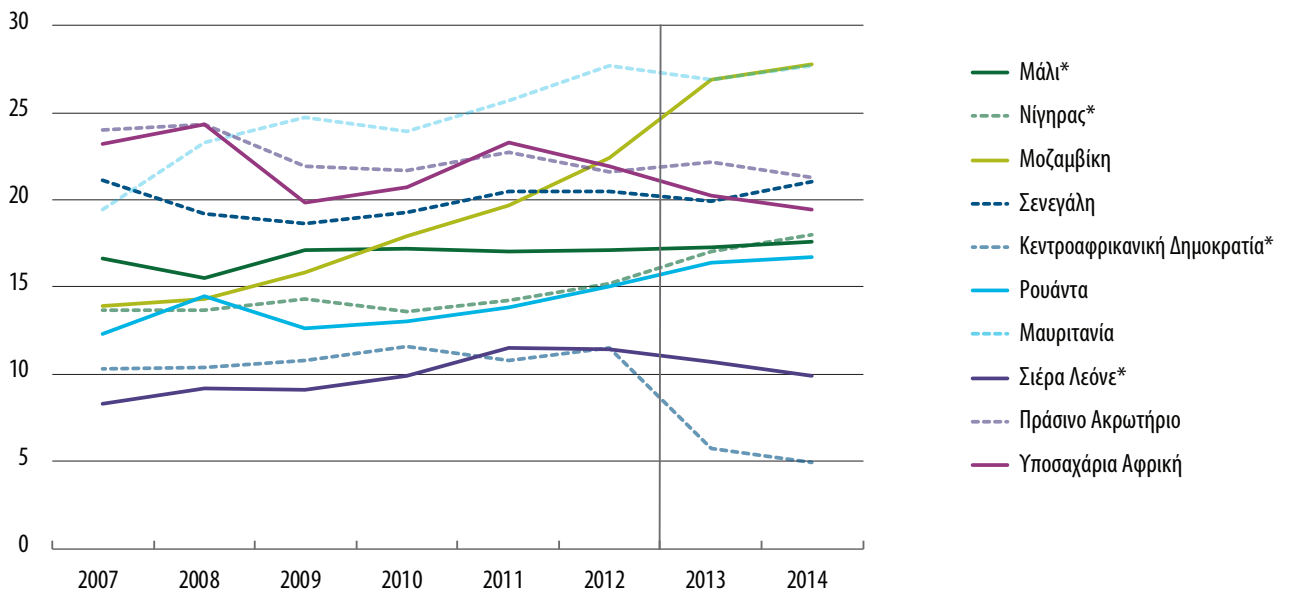
56 Για τη διαμόρφωση σαφέστερης εικόνας, χρησιμοποιήσαμε τον δείκτη εσόδων μη συμπεριλαμβανομένων των επιδοτήσεων των χορηγών.

57 Έκθεση ανά χώρα αριθ. 12/323 του ΔΝΤ, πέμπτη επισκόπηση 2012.

58 Έκθεση ανά χώρα αριθ. 14/148 του ΔΝΤ, δεύτερη επισκόπηση 2014.

Γράφημα 2

Πορεία του δείκτη εσόδων προς το ΑΕγχΠ κατά την περίοδο 2007-2014



* Χώρες με δείκτες ΚΕΕ.

Πηγή: Περιφερειακές οικονομικές προβλέψεις του ΔΝΤ, Οκτώβριος 2015. Αριθμητικά στοιχεία για τη Μαυριτανία από τις οικονομικές προβλέψεις του 2012, του 2014 και του 2016 για την Αφρική / Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (υπολογισμός).

63

Ο Νίγηρας ήταν η μοναδική χώρα που παρουσίασε σχετικά σταθερή θετική τάση μετά το 2012. Σύμφωνα με το ΔΝΤ, η αύξηση που σημειώθηκε το 2013 οφειλόταν κυρίως σε έκτακτα έσοδα από τον πετρελαϊκό τομέα. Η εξέλιξη στην πλειονότητα των υπόλοιπων χωρών παρουσίασε περισσότερες διακυμάνσεις κατά την ίδια περίοδο.

64

Μια άλλη σειρά δεικτών που χρησιμοποίησε η Επιτροπή για την αξιολόγηση των βελτιώσεων στο φορολογικό σύστημα αντλήθηκαν από το πλαίσιο PEFA. Αναλύσαμε τρεις ειδικούς για την ΚΕΕ δείκτες PEFA⁵⁹, βάσει των οποίων μετράται η διαφάνεια, η εγγραφή στα οικεία μητρώα και η είσπραξη φόρων. Οι εν λόγω δείκτες παρέχουν πληροφορίες σχετικά με σημαντικές παραμέτρους της φορολογικής πολιτικής και διοίκησης. Ωστόσο, οι δείκτες αυτοί είναι περιορισμένης πληροφοριακής αξίας για τους σκοπούς του ελέγχου μας, δεδομένου ότι για την περίοδο μετά το 2012 (έτος έγκρισης των νέων κατευθυντήριων γραμμών για τη δημοσιονομική στήριξη) είναι διαθέσιμοι μόνο για δύο χώρες (Μαυριτανία και Σιέρα Λεόνε). Στον **πίνακα 5** παρουσιάζεται η συνολική βελτίωση μεταξύ της πρώτης και της δεύτερης αξιολόγησης PEFA, οι οποίες διενεργήθηκαν για τις περιόδους 2006-2008 και 2010-2012 αντιστοίχως⁶⁰. Η κατάσταση στις δύο χώρες για τις οποίες υπήρχαν διαθέσιμες πληροφορίες μετά το 2012 έχει ως εξής:

- Στην έκθεση για τη Μαυριτανία καταδεικνύεται ότι κανένας από τους τρεις δείκτες δεν παρουσίασε βελτίωση σε σύγκριση με το 2008.
- Όσον αφορά τη Σιέρα Λεόνε, μόνον ο δείκτης σχετικά με την είσπραξη των φόρων βελτιώθηκε σημαντικά σε σύγκριση με το 2010.

59 Κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής, σ. 37: Η Επιτροπή χρησιμοποιεί το πλαίσιο PEFA για τη μέτρηση των επιδόσεων ΔΔΟ ως το προτιμώμενο εργαλείο αξιολόγησης της ποιότητας του συστήματος ΔΔΟ σε μια χώρα. Στο πλαίσιο PEFA-ΔΔΟ μετρώνται οι λειτουργικές επιδόσεις του συστήματος ΔΔΟ, με τη χρήση 28 δεικτών που υποδιαιρούνται σε έξι βασικές διαστάσεις, και αξιολογείται ο πιθανός αντίκτυπος των αδυναμιών της ΔΔΟ σε τρία επίπεδα δημοσιονομικών επακολούθων ΔΔΟ σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα. Στο πλαίσιο PEFA, η φορολογική διοίκηση καλύπτεται από τέσσερις δείκτες βάσει των οποίων αξιολογούνται τα συγκεντρωτικά απολογιστικά στοιχεία των εσόδων του προϋπολογισμού σε σύγκριση με τον αρχικά εγκριθέντα προϋπολογισμό (PI-3), η διαφάνεια των υποχρεώσεων και των ευθυνών των φορολογουμένων (PI-13), η αποτελεσματικότητα των μέτρων για την εγγραφή των φορολογουμένων στα οικεία μητρώα και η φορολογική αποτίμηση (PI-14), καθώς και η αποτελεσματικότητα όσον αφορά την είσπραξη των φόρων (PI-15).

60 Αξιολόγηση PEFA διενεργήθηκε τελευταία μεταξύ του 2007 και του 2014 στις διάφορες χώρες.

Πίνακας 5 Πορεία βαθμολογικής κατάταξης του PEFA

Δείκτης PEFA ¹	PI-13 Διαφάνεια των υποχρεώσεων και ευθυνών των φορολογουμένων			PI-14 Αποτελεσματικότητα των μέτρων για την εγγραφή των φορολογουμένων στα οικεία μητρώα και για τη φορολογική αποτίμηση			PI-15 Αποτελεσματικότητα όσον αφορά την είσπραξη των φόρων		
	Πρώτη διαθέσιμη έκθεση	Δεύτερη διαθέσιμη έκθεση	Τρίτη διαθέσιμη έκθεση	Πρώτη διαθέσιμη έκθεση	Δεύτερη διαθέσιμη έκθεση	Τρίτη διαθέσιμη έκθεση	Πρώτη διαθέσιμη έκθεση	Δεύτερη διαθέσιμη έκθεση	Τρίτη διαθέσιμη έκθεση
Πράσινο Ακρωτήριο	2007 – Β			2007 – Α			2007 – Δ+		
Κεντροαφρικανική Δημοκρατία ²	2008 – Δ+	2010 – Γ		2008 – Δ+	2010 – Γ		2008 – Δ+	2010 – Δ+	
Μάλι ²	2006 – Γ+	2010 – Β		2006 – Γ	2010 – Γ+		2006 – Γ+	2010 – Γ+	
Μαυριτανία	2008 – Β		2014 – Β	2008 – Γ+		2014 – Γ	2008 – Δ+		2014 – Δ+
Μοζαμβίκη	2006 – Β	2008 – Β	2010 – Α	2006 – Γ+	2008 – Β	2010 – Α	2006 – Δ+	2008 – Δ+	2010 – Γ+
Νίγηρας ²	2008 – Γ	2012 – Γ+		2008 – Γ	2012 – Γ		2008 – Δ+	2012 – Δ+	
Ρουάντα	2007 – Α	2010 – Α		2007 – Β	2010 – Α		2007 – Δ+	2010 – Δ+	
Σενεγάλη	2007 – Β	2011 – Β		2007 – Γ+	2011 – Β		2007 –	2011 – Δ+	
Σιέρα Λεόνε ²	2007 – Γ+	2010 – Β	2014 – Β	2007 – Γ	2010 – Β	2014 – Β	2007 – Δ+	2010 – Δ+	2014 – Β

1 Το πλαίσιο PEFA παρέχει τη δυνατότητα αξιολόγησης των πλεονεκτημάτων και των αδυναμιών της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, με τη χρήση επί του παρόντος 31 δεικτών επιδόσεων που αναλύονται περαιτέρω σε 94 διαστάσεις. Οι επιδόσεις κάθε δείκτη και διάστασης μετρώνται βάσει κλίμακας τεσσάρων βαθμίδων, από το Α έως το Δ.

2 Χώρες με δείκτες ΚΕΕ.

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

65

Οι ανωτέρω διαπιστώσεις καταδεικνύουν ότι οι ειδικοί για την ΚΕΕ δείκτες υψηλού επιπέδου που χρησιμοποιεί η Επιτροπή δεν παρέχουν επαρκείς συναφείς πληροφορίες για την σχετική συμβολή της δημοσιονομικής στήριξης στην ΚΕΕ στις χώρες που ελέγχθηκαν. Οι παρατηρήσεις αυτές συνάδουν με άλλες πρόσφατες αξιολογήσεις του συγκεκριμένου μέσου παροχής βοήθειας, από τις οποίες δεν προέκυψαν στοιχεία που να αποδεικνύουν σημαντικό αντίκτυπο, είτε θετικό είτε αρνητικό, στο επίπεδο της ΚΕΕ. Στο πλαίσιο μιας αξιολόγησης που διενεργήθηκε από τον Δανικό Οργανισμό Διεθνούς Συνεργασίας Danida, η οποία δημοσιεύθηκε το 2014, εξετάστηκαν διάφορες μελέτες ανά χώρα, ειδικές εκτιμήσεις και θεματικές μελέτες των συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης. Διαπιστώθηκε ότι οι πράξεις δημοσιονομικής στήριξης δεν φαίνεται να είχαν σημαντικό αντίκτυπο στο επίπεδο της είσπραξης εγχώριων εσόδων. Κινούμενη στο ίδιο πνεύμα, το 2011 η Διεύθυνση Πολιτικής και Επιχειρησιακής Αξιολόγησης (IOB) του ολλανδικού Υπουργείου Εξωτερικών κατέληξε, από την πλευρά της, στο συμπέρασμα ότι δεν υπάρχουν στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι η δημοσιονομική στήριξη είχε θετικό αντίκτυπο στα φορολογικά έσοδα⁶¹.

66

Ομοίως, από αξιολόγηση της δημοσιονομικής στήριξης που διενεργήθηκε κατά την περίοδο 2002-2015 στη Σιέρα Λεόνε δεν προκύπτουν επαρκή αποδεικτικά στοιχεία σχετικά με τον αντίκτυπο της στήριξης στην ΚΕΕ: «η σύνδεση με τη δημοσιονομική στήριξη φαίνεται εκ των προτέρων ασθενής»⁶². Στην αξιολόγηση επισημαίνεται επίσης ότι δεν κατέστη δυνατόν να αποδειχτεί αιτιώδης συνάφεια με τα αντικίνητρα που ενδέχεται να δημιουργεί η δημοσιονομική στήριξη για την κινητοποίηση εσόδων.

67

Για να καταδειχθεί κατά πόσον οι συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης έχουν άμεσο αντίκτυπο στην ΚΕΕ, είναι απαραίτητο να αναπτυχθούν κατάλληλα εργαλεία συγκέντρωσης δεδομένων και να υποβληθούν σε διεξοδική αξιολόγηση συγκεκριμένοι τομείς ενός φορολογικού συστήματος, να πραγματοποιηθούν διαχρονικές συγκρίσεις και να προσδιοριστεί η συμβολή κάθε επιμέρους συνιστώσας της δημοσιονομικής στήριξης στην επιτευχθείσα πρόοδο. Εργαλείο αυτού του είδους είναι το TADAT (βλέπε σημείο 24), το οποίο παρέχει ειδικές αξιολογήσεις των συστημάτων, των διαδικασιών και των θεσμικών οργάνων της φορολογικής διοίκησης των χωρών. Ωστόσο, το εν λόγω εργαλείο εξακολουθεί να βρίσκεται σε πειραματικό στάδιο: μέχρι στιγμής έχουν αξιολογηθεί βασικές συνιστώσες των φορολογικών συστημάτων για 17 χώρες.

- 61 Επισκόπηση των αξιολογήσεων δημοσιονομικής στήριξης, Danida (2014)· και επισκόπηση της δημοσιονομικής στήριξης κατά την περίοδο 2000-2011, Διεύθυνση Πολιτικής και Επιχειρησιακής Αξιολόγησης (IOB), Υπουργείο Εξωτερικών, Κάτω Χώρες.
- 62 Ανεξάρτητη αξιολόγηση της δημοσιονομικής στήριξης υπέρ της Σιέρα Λεόνε κατά την περίοδο 2002-2015, σ. 73.

68

Ως κινητοποίηση εγχώριων εσόδων (ΚΕΕ) νοείται η δημιουργία κρατικών εσόδων από εγχώριους πόρους, οι οποίοι προέρχονται από φορολογικές ή μη φορολογικές πηγές. Η βελτίωση της ΚΕΕ των αναπτυσσόμενων χωρών αποτελεί παράγοντα καθοριστικής σημασίας για τη βιώσιμη ανάπτυξή τους υπό την έννοια αυτή, συνιστά προτεραιότητα της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ. Η στήριξη της ΕΕ για την ΚΕΕ στις εν λόγω χώρες λαμβάνει διάφορες μορφές, συμπεριλαμβανομένης της δημοσιονομικής στήριξης. Περίπου το 20 % της αναπτυξιακής χρηματοδότησης της ΕΕ διοχετεύεται μέσω της δημοσιονομικής στήριξης, ενώ ο μεγαλύτερος αποδέκτης της είναι η υποσαχάρια Αφρική. Η βελτίωση της ΚΕΕ ήταν μία από τις πέντε μείζονες αναπτυξιακές προκλήσεις που συμπεριέλαβε η Επιτροπή στη νέα προσέγγισή της για τη δημοσιονομική στήριξη, η οποία υιοθετήθηκε το 2012.

69

Στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου, διερευνήσαμε κατά πόσον η Επιτροπή χρησιμοποίησε αποτελεσματικά τις συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης με σκοπό τη στήριξη της ΚΕΕ σε χώρες χαμηλού και χαμηλότερου μέσου εισοδήματος της υποσαχάριας Αφρικής. Διαπιστώσαμε ότι η νέα προσέγγιση της Επιτροπής αύξησε μεν τις δυνατότητες αποτελεσματικής ενίσχυσης της ΚΕΕ μέσω της συγκεκριμένης μορφής βοήθειας, αλλά αδυναμίες στον σχεδιασμό και την εφαρμογή της δεν επέτρεψαν την πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων αυτών. Επιπλέον, η ανάλυση των διαθέσιμων στοιχείων και οι εκτιμήσεις που πραγματοποιήσαμε αποκάλυψαν την έλλειψη κατάλληλων εργαλείων παρακολούθησης για την αξιολόγηση του βαθμού στον οποίο η δημοσιονομική στήριξη συνέβαλε στη συνολική βελτίωση της ΚΕΕ στις χώρες που ελέγχθηκαν. Βάσει των ανωτέρω στοιχείων, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η Επιτροπή δεν έχει χρησιμοποιήσει ακόμη αποτελεσματικά τις συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης για την υποστήριξη της ΚΕΕ σε χώρες χαμηλού και χαμηλότερου μέσου εισοδήματος της υποσαχάριας Αφρικής.

70

Η Επιτροπή δεν έλαβε δεόντως υπόψη την ΚΕΕ κατά τον σχεδιασμό των οικείων πράξεων δημοσιονομικής στήριξης. Παρότι η νέα προσέγγιση συνιστά βελτίωση, δεδομένου ότι επέφερε βελτιώσεις στην αξιολόγηση της ΚΕΕ στις χώρες-εταίρους και προβλέπει ανάλυση των συναφών κινδύνων, οι βελτιώσεις αυτές δεν εφαρμόστηκαν σε όλες τις περιπτώσεις κατά τρόπο ολοκληρωμένο στην πράξη. Οι αξιολογήσεις των χωρών είναι θεμελιώδους σημασίας για τον σχεδιασμό της δημοσιονομικής στήριξης, διότι βοηθούν την Επιτροπή να προσδιορίσει τα καίρια ζητήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν μέσω των όρων εκταμίευσης, της ανάπτυξης ικανοτήτων και του διαλόγου πολιτικής που εφαρμόζει παράλληλα με τη χρηματοδότηση. Ωστόσο, οι ελεγχθείσες αξιολογήσεις που διενεργήθηκαν σε συντονισμό με άλλους χορηγούς δεν κάλυπταν αναγκαίες παραμέτρους της φορολογικής πολιτικής και της φορολογικής διοίκησης που αναφέρονται στις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής. Επιπλέον, δεν αξιολογήθηκαν βασικοί κίνδυνοι που συνδέονται με τις φορολογικές απαλλαγές και με την είσπραξη και τη μεταφορά φόρων και μη φορολογικών εσόδων από φυσικούς πόρους (βλέπε σημεία 19 έως 38).

Σύσταση 1 — Ενίσχυση των αξιολογήσεων ΚΕΕ και της ανάλυσης κινδύνων

- α) Πριν από την έγκριση νέων συμβάσεων και εκταμιεύσεων δημοσιονομικής στήριξης, η Επιτροπή θα πρέπει να διασφαλίζει ότι οι αξιολογήσεις της ΚΕΕ είναι εμπεριστατωμένες και εφαρμόζονται με συνεκτικό τρόπο. Ειδικότερα, θα πρέπει να μεριμνά ώστε οι αξιολογήσεις να καλύπτουν όλες τις αναγκαίες παραμέτρους της φορολογικής πολιτικής και διοίκησης που περιγράφονται στις κατευθυντήριες γραμμές της για τη δημοσιονομική στήριξη. Στις περιπτώσεις που τα σχετικά στατιστικά στοιχεία και δεδομένα δεν είναι διαθέσιμα, αυτό πρέπει να επισημαίνεται στις αξιολογήσεις, καθώς μπορεί ενδεχομένως να παρέχει πολύτιμες πληροφορίες σχετικά με τις ανάγκες των χωρών-εταίρων σε ικανότητες.
- β) Η Επιτροπή θα πρέπει να συμπληρώσει, και μάλιστα άμεσα, το οικείο πλαίσιο αξιολόγησης κινδύνων με την προσθήκη των κινδύνων που συνδέονται με τα μη φορολογικά έσοδα και τις φορολογικές απαλλαγές. Είναι σκόπιμο να διευρύνει τις πηγές πληροφοριών που χρησιμοποιούνται για την παροχή απαντήσεων στο ερώτημα 38 της αξιολόγησης των κινδύνων αναφορικά με τα φορολογικά έσοδα, ούτως ώστε να συμπεριλαμβάνονται και οι δείκτες PI-14 και PI-15 του PEFA σχετικά με τη φορολογική αποτίμηση και την είσπραξη των φόρων. Στο πλαίσιο των αξιολογήσεων ΚΕΕ θα πρέπει να χρησιμοποιείται επίσης ως πηγή πληροφοριών το TADAT, όπου είναι διαθέσιμο.

71

Η Επιτροπή έθεσε ως όρο για την εκταμίευση κονδυλίων δημοσιονομικής στήριξης την εφαρμογή συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων σχετικών με την ΚΕΕ μόνο σε πέντε από τις 15 συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης που ελέγξαμε. Παρότι η κατανομή καθκόντων μεταξύ των χορηγών θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για την δικαιολόγηση της απουσίας ειδικών όρων για την ΚΕΕ στις συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης, δεν εντοπίσαμε στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι η εν λόγω απόφαση βασίστηκε σε αξιολόγηση της συμμετοχής άλλων χορηγών στον συγκεκριμένο τομέα.

72

Διαπιστώσαμε επίσης ότι οι ειδικοί όροι δεν προωθούσαν πάντα αποτελεσματικά τις μεταρρυθμίσεις στην ΚΕΕ, δεδομένου ότι ήταν είτε υπερβολικά εύκολο να επιτευχθούν είτε μη εφαρμόσιμοι, με αποτέλεσμα οι χώρες-εταίροι να μην έχουν ισχυρό κίνητρο να προβούν σε μεταρρυθμίσεις. Οι συμβάσεις χρηστής διακυβέρνησης και ανάπτυξης δεν πλαισιώνονταν από ειδικούς όρους σχετικά με την ΚΕΕ. Η έλλειψη αυτή δεν συνάδει με τη δήλωση της Επιτροπής ότι πρέπει να δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στην ΚΚΕ στο πλαίσιο του συγκεκριμένου είδους δημοσιονομικής στήριξης. Συνολικά, διαπιστώθηκε ανεπαρκής χρήση των όρων που αφορούν την ΚΕΕ σε όλους τους τύπους συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης, γεγονός που δεν συνάδει με τον κεντρικό ρόλο που υποτίθεται ότι αποδίδεται στην ΚΕΕ (βλέπε σημεία 39 έως 47).

Σύσταση 2 — Ενίσχυση της χρήσης ειδικών, σχετικών με την ΚΕΕ όρων εκταμίευσης

Στο πλαίσιο των μελλοντικών συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης, η Επιτροπή θα πρέπει να λαμβάνει περισσότερο υπόψη τον ρόλο της ΚΕΕ στο πλαίσιο των ειδικών όρων εκταμίευσης που συνδέονται με τις μεταβλητές δόσεις, μέσω:

- α) της μεγαλύτερης εστίασης των συμβάσεων χρηστής διακυβέρνησης και ανάπτυξης στην ΚΕΕ διά της αυξημένης χρήσης ειδικών, σχετικών με την ΚΕΕ όρων, ιδίως σε χώρες όπου το ζήτημα αυτό δεν αντιμετωπίζεται επαρκώς μέσω άλλων μορφών βοήθειας της ΕΕ ή/και από άλλους αναπτυξιακούς εταίρους
- β) της διασφάλισης ότι οι όροι ΚΕΕ που χρησιμοποιούνται στις μεταβλητές δόσεις προωθούν αποτελεσματικά την ΚΕΕ, είναι εφικτοί και εφαρμόσιμοι και, επομένως, πιθανότερο να παράσχουν στις χώρες-εταίρους τα αναγκαία κίνητρα για την υλοποίηση του μεταρρυθμιστικού προγράμματός τους.

73

Στις ετήσιες εκθέσεις της σχετικά με τη δημοσιονομική στήριξη, η Επιτροπή παρέχει χρήσιμη ποσοτική επισκόπηση της εφαρμογής των συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ. Εντούτοις, παρά το γεγονός ότι η ΚΕΕ διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στη νέα προσέγγιση της δημοσιονομικής στήριξης, οι εν λόγω εκθέσεις παρέχουν υπερβολικά περιορισμένες πληροφορίες σχετικά με την υποστήριξη της ΚΕΕ από την ΕΕ μέσω της συγκεκριμένης μορφής βοήθειας (βλέπε σημεία 48 και 49).

Σύσταση 3 — Ενίσχυση της υποβολής εκθέσεων σχετικά με τη χρήση της δημοσιονομικής στήριξης για τη βελτίωση της ΚΕΕ

Από το 2017 και εξής, η Επιτροπή θα πρέπει να παρέχει στις οικείες εκθέσεις δημοσιονομικής στήριξης περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τη χρήση των συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης για την ΚΕΕ. Ειδικότερα, οι εκθέσεις θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν πληροφορίες σχετικά με τον αριθμό, τον τύπο και την αξία των συμβάσεων με ειδικό στόχο την ΚΕΕ, καθώς και περιπτωσιολογικές μελέτες στις οποίες θα καταδεικνύεται η συμβολή της δημοσιονομικής στήριξης σε βελτιώσεις της ΚΕΕ στις χώρες-εταίρους.

74

Ο διάλογος πολιτικής στον τομέα της ΚΕΕ ήταν περισσότερο στοχοθετημένος όταν συνοδευόταν από συγκεκριμένους όρους, δεδομένου ότι ο προσδιορισμός, η διαπραγμάτευση και, σε μεταγενέστερο στάδιο, η παρακολούθηση των εν λόγω όρων καθιστούσαν αναγκαία τη διεξαγωγή εκτενών συζητήσεων με τις χώρες-εταίρους. Ωστόσο, λόγω των δυσχερών τοπικών συνθηκών, ο διάλογος πολιτικής δεν πραγματοποιούνταν σε τακτική βάση, με αποτέλεσμα να αποδυναμωθεί ως εργαλείο για τον ταχύ προσδιορισμό και την αντιμετώπιση τυχόν μη ικανοποιητικής προόδου των μεταρρυθμίσεων που προβλέπονται βάσει των όρων. Η Επιτροπή δεν ανέπτυξε στρατηγικές για τη διάρθρωση του διαλόγου πολιτικής της γύρω από τον άξονα συγκεκριμένων ζητημάτων σχετικών με την ΚΕΕ, προκαθορισμένων προτεραιοτήτων, στόχων, συνομιλητών και ημερομηνιών (βλέπε σημεία 50 έως 57).

Σύσταση 4 — Ενίσχυση της συνιστώσας του διαλόγου πολιτικής στο πλαίσιο της ΚΕΕ

Στο πλαίσιο των μελλοντικών συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης, η Επιτροπή θα πρέπει να διαμορφώνει στρατηγικές διαλόγου, οι οποίες θα περιλαμβάνουν σαφή προσδιορισμό των ζητημάτων που πρέπει να αντιμετωπιστούν (μεταξύ των οποίων και η ΚΕΕ), των συνομιλητών, των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων/επακολούθων και ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα. Η Επιτροπή θα πρέπει να αξιολογεί στη συνέχεια τον βαθμό επίτευξης των στόχων των στρατηγικών διαλόγου που εφαρμόζει.

75

Η διοικητική ικανότητα αποτελεί βασική πτυχή της αποτελεσματικής κινητοποίησης εσόδων στην υποσαχάρια Αφρική. Η δημοσιονομική στήριξη της ΕΕ περιλάμβανε εξαιρετικά περιορισμένη χρηματοδότηση για την αντιμετώπιση των αναγκών σε

Συμπεράσματα και συστάσεις

ικανότητες: μόλις το 0,02 % της συνολικής αξίας των συμβάσεων που ελέγχθηκαν έλαβε τη μορφή χρηματοδοτικών πόρων ανάπτυξης ικανοτήτων που δεσμεύτηκαν άμεσα και αποκλειστικά για την κινητοποίηση εσόδων. Επιπλέον, το ποσό αυτό δεν χρησιμοποιήθηκε ποτέ από την οικεία χώρα-εταίρο (βλέπε σημεία 58 και 59).

Σύσταση 5 — Ενίσχυση της χρήσης της ανάπτυξης ικανοτήτων στο πλαίσιο της ΚΕΕ

Όσον αφορά το σύνολο των υφιστάμενων και μελλοντικών συμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης με δέσμευση χρηματοδοτικών πόρων για την ΚΕΕ στο πλαίσιο της συνιστώσας της ανάπτυξης ικανοτήτων, η Επιτροπή θα πρέπει να μεριμνήσει για την καλύτερη ενημέρωση των χωρών-εταίρων σχετικά με τη διαθεσιμότητα της εν λόγω στήριξης και να διευκολύνει τη χρήση της, ιδίως για την αντιμετώπιση των αναγκών ανάπτυξης ικανοτήτων που δεν έχουν καλυφθεί ακόμη από άλλους χορηγούς.

76

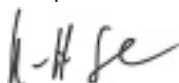
Επί του παρόντος δεν είναι δυνατή η τεκμηρίωση άμεσης σύνδεσης μεταξύ της δημοσιονομικής στήριξης και της προόδου στον τομέα της ΚΕΕ. Τα στοιχεία που έχει στη διάθεσή της η Επιτροπή για την παρακολούθηση της προόδου στον τομέα της ΚΕΕ είναι οι δείκτες αντίκτυπου υψηλού επιπέδου, οι οποίοι ενδέχεται να επηρεάζονται από πολλούς εξωτερικούς παράγοντες. Ως εκ τούτου, δεν μπορούν να αποτυπώσουν τις εκροές και τα επακόλουθα της δημοσιονομικής στήριξης. Οι παρούσες παρατηρήσεις συνάδουν με άλλες πρόσφατες αξιολογήσεις του συγκεκριμένου μέσου παροχής βοήθειας, από τις οποίες δεν προέκυψαν στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι έχει σημαντικό αντίκτυπο, είτε θετικό είτε αρνητικό, στο επίπεδο ΚΕΕ (βλέπε σημεία 60 έως 69).

Σύσταση 6 — Αξιολόγηση του αντίκτυπου της δημοσιονομικής στήριξης

Στο πλαίσιο των μελλοντικών αξιολογήσεων της όσον αφορά τη δημοσιονομική στήριξη, η Επιτροπή θα πρέπει να επιδιώκει να καταλήγει σε σαφές συμπέρασμα (βάσει λεπτομερέστερων στοιχείων) σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο οι πράξεις δημοσιονομικής στήριξης θα μπορούσαν να είχαν συμβάλει στη βελτίωση της κινητοποίησης εγχώριων εσόδων στις δικαιούχους χώρες. Ειδικότερα, στις αξιολογήσεις πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η συμβολή των ειδικών όρων σχετικών με την ΚΕΕ.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα ΙΙΙ, του οποίου προεδρεύει ο κ. Karel PINXTEN, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 13ης Δεκεμβρίου 2016.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο



Klaus-Heiner LEHNE
Πρόεδρος

Η δημοσιονομική στήριξη ως ποσοστό των συνολικών διμερών αναλήψεων υποχρεώσεων ΕΑΒ

	2010	2011	2012	2013	2014
Βέλγιο	0,77 %	0,72 %	2,30 %	3,19 %	2,50 %
Τσεχική Δημοκρατία	μ.δ.	0,00 %	0,00 %	0,09 %	1,52 %
Δανία	6,06 %	6,08 %	2,19 %	0,00 %	3,83 %
Γερμανία	2,33 %	5,08 %	0,76 %	0,28 %	1,29 %
Ιρλανδία	14,31 %	10,76 %	11,82 %	8,13 %	2,30 %
Ελλάδα	2,12 %	2,78 %	3,99 %	0,00 %	1,04 %
Ισπανία	5,82 %	2,82 %	0,92 %	3,25 %	1,33 %
Γαλλία	2,37 %	6,25 %	1,86 %	4,73 %	2,86 %
Ιταλία	0,55 %	0,04 %	0,68 %	1,09 %	1,28 %
Λουξεμβούργο	0,00 %	0,49 %	0,55 %	0,66 %	3,21 %
Κάτω Χώρες	2,73 %	0,78 %	0,00 %	0,00 %	0,67 %
Αυστρία	1,03 %	1,78 %	1,91 %	0,70 %	0,69 %
Πολωνία	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Πορτογαλία	1,33 %	1,16 %	0,94 %	0,94 %	0,55 %
Σλοβενία	μ.δ.	μ.δ.	0,05 %	0,00 %	0,00 %
Σλοβακία	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Φινλανδία	3,25 %	2,71 %	8,16 %	1,99 %	3,75 %
Σουηδία	0,38 %	0,36 %	0,00 %	3,33 %	2,39 %
Ηνωμένο Βασίλειο	4,06 %	6,97 %	4,79 %	3,84 %	1,65 %
Θεσμικά όργανα ΕΕ	18,20 %	8,61 %	12,02 %	12,31 %	9,31 %
Μέσος όρος ΕΕ	3,63 %	3,02 %	2,65 %	2,23 %	2,01 %
Μέσος όρος ΕΕ μη συμπεριλαμβανομένων των θεσμικών οργάνων	2,77 %	2,71 %	2,15 %	1,70 %	1,62 %

Πηγή: <http://stats.oecd.org>

Χώρες και συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης που επελέγησαν για τον έλεγχο¹

Χώρα	Ύψος αναληφθεισών υποχρεώσεων (σε ευρώ)	Τύπος σύμβασης ΔΣ	Αριθ. απόφασης	Δείκτες στο πλαίσιο της ΚΕΕ	Υπό όρους σχετικούς με την ΚΕΕ (σε ευρώ)	Συμπληρωματική στήριξη στο πρόγραμμα ΔΣ (σε ευρώ)	
1	Πράσινο Ακρωτήριο	34 000 000	Χρηστή διακυβέρνηση και ανάπτυξη	23892	Όχι	0	4 500 000
2	Κεντροαφρικανική Δημοκρατία	33 000 000	Δημιουργία κρατικού μηχανισμού	37458	Όχι	0	3 000 000
3	Κεντροαφρικανική Δημοκρατία	40 000 000	Δημιουργία κρατικού μηχανισμού	38108	Ναι	3 000 000	0
4	Μάλι	225 000 000	Δημιουργία κρατικού μηχανισμού	24692	Όχι	0	10 000 000
5	Μάλι	220 000 000	Δημιουργία κρατικού μηχανισμού	38388	Ναι	16 000 000	4 000 000
6	Μαυριτανία	46 000 000	Δημιουργία κρατικού μηχανισμού	22576	Όχι	0	7 300 000
7	Μοζαμβίκη	200 000 000	Χρηστή διακυβέρνηση και ανάπτυξη	38077	Όχι	0	0
8	Νίγηρας	141 000 000	Δημιουργία κρατικού μηχανισμού	24422	Ναι	6 000 000	11 000 000
9	Ρουάντα	40 000 000	Τομεακές μεταρρυθμίσεις	23259	Όχι	0	4 000 000
10	Ρουάντα	30 000 000	Τομεακές μεταρρυθμίσεις	24780	Όχι	0	2 000 000
11	Ρουάντα	4 000 000	Τομεακές μεταρρυθμίσεις	37416	Όχι	0	0
12	Σενεγάλη	53 500 000	Τομεακές μεταρρυθμίσεις	24569	Όχι	0	5 000 000
13	Σενεγάλη	60 050 000	Τομεακές μεταρρυθμίσεις	38172	Όχι	0	3 000 000
14	Σιέρα Λεόνε	35 920 000	Δημιουργία κρατικού μηχανισμού	24389	Ναι	2 700 000	1 620 000
15	Σιέρα Λεόνε	85 000 000	Δημιουργία κρατικού μηχανισμού	37419	Ναι	5 000 000	5 000 000
	Γενικό σύνολο	1 247 470 000				32 700 000	60 420 000

Όροι σχετικοί με την ΚΕΕ στις επιλεγμένες συμβάσεις

	Ύψος αναληφθεισών υποχρεώσεων (σε ευρώ)	%	Αριθμός συμβάσεων	%
Συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης άνευ όρων σχετικών με την ΚΕΕ	532 470 000	42,68 %	10	66,67 %
Συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης υπό όρους σχετικούς με την ΚΕΕ	715 000 000	57,32 %	5	33,33 %

Τύπος επιλεγμένων συμβάσεων

	Ύψος αναληφθεισών υποχρεώσεων (σε ευρώ)	%	Αριθμός συμβάσεων	%
Συμβάσεις χρηστής διακυβέρνησης και ανάπτυξης	234 000 000	19 %	2	13 %
Συμβάσεις τομεακών μεταρρυθμίσεων	187 550 000	15 %	5	33 %
Συμβάσεις για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού	825 920 000	66 %	8	54 %

1 Πίνακας της Επιτροπής με τίτλο «BS operations commitment and disbursement follow-up in 2014-2015» (Απολογισμός των αναλήψεων υποχρεώσεων και των εκταμιεύσεων στο πλαίσιο των πράξεων ΔΣ κατά την περίοδο 2014-2015), στοιχεία από το σύστημα CRIS, επισκόπηση ΕΕΣ.

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (υπολογισμός).

Απαντήσεις της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ

43

Σύνοψη

III

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η κινητοποίηση εγχώριων εσόδων (ΚΕΕ) έχει ενισχυθεί δεόντως κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση της δημοσιονομικής στήριξης. Οι επιπτώσεις αναμένεται να εκδηλωθούν σε μεσοπρόθεσμο χρονικό πλαίσιο που κυμαίνεται μεταξύ περίπου 5 και 10 ετών.

IV

Οι αξιολογήσεις στις οποίες κάνει μνεία το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελούν χρήσιμες έννοιες της κινητοποίησης εγχώριων εσόδων, και ορισμένες από αυτές (π.χ. οι αξιολογήσεις που αφορούν το κόστος και τον αντίκτυπο των φορολογικών αλλαγών, τη φορολογική προσπάθεια) διατίθενται μόνο σε περιστασιακή βάση στο πλαίσιο ερευνητικών μελετών και δεν διενεργούνται συστηματικά από κάποιον φορέα. Οι αξιολογήσεις που διενεργούνται κατά την προετοιμασία πράξεων πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις εγχώριες συνθήκες, δηλαδή όσον αφορά συμβάσεις για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού, καθώς και τη διαθεσιμότητα στοιχείων και πληροφοριών.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι κατά τον σχεδιασμό των πράξεων δημοσιονομικής στήριξης δόθηκε η δέουσα προσοχή στην ΚΕΕ.

V

Μολονότι η ανακοίνωση και οι κατευθυντήριες γραμμές υποδηλώνουν ισχυρότερη εστίαση στην ΚΕΕ (μία από τις 5 μείζονες αναπτυξιακές προκλήσεις που πρέπει να αντιμετωπιστούν), δεν απαιτούν να έχει κάθε πράξη κάποιον συγκεκριμένο στόχο ο οποίος να συνδέεται με την ΚΕΕ. Η εστίαση στην ΚΕΕ εξαρτάται από τις συνθήκες της χώρας, τη φύση της πράξης και τις ευκαιρίες βελτίωσης της ΚΕΕ.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η ΚΕΕ αξιολογείται συστηματικά σε όλες τις συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης —έστω κι αν δεν αποτελεί δείκτη μεταβλητής δόσης. Στο πλαίσιο της πράξης δημοσιονομικής στήριξης, παρακολουθούνται προσεκτικά όλοι οι δείκτες στο πλαίσιο αξιολόγησης επιδόσεων, όχι μόνο οι δείκτες μεταβλητής δόσης.

VI

Κατά την προετοιμασία του διαλόγου πολιτικής και τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τη μορφή που θα λάβει, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι εγχώριες συνθήκες και η πολιτική ευαισθησία, καθώς και η τήρηση εχεμύθειας όσον αφορά συγκεκριμένες πτυχές.

Το προσωπικό των αντιπροσωπειών της ΕΕ έχει διατηρήσει διάλογο πολιτικής με χώρες που βιώνουν πολύ δύσκολες συνθήκες κρίσης. Η κανονικότητα και η μορφή του διαλόγου πολιτικής προσαρμόστηκε στις συνθήκες.

VII

Οι ενωσιακές συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης αντιμετωπίζουν συστηματικά ανάγκες από πλευράς ικανοτήτων και συχνά η στήριξη εντάσσεται στη συμφωνία χρηματοδότησης. Αυτή συμπληρώνεται από χωριστές δραστηριότητες ανάπτυξης ικανοτήτων οι οποίες χρηματοδοτούνται μέσω έργων ή άλλων πράξεων σε περιφερειακό ή παγκόσμιο επίπεδο. Στο ελεγχθέν δείγμα μόνο ένα μικρό στοιχείο δεσμεύτηκε απευθείας για την ΚΕΕ, όμως ένα πολύ μεγάλο μέρος των δραστηριοτήτων ανάπτυξης ικανοτήτων αποσκοπούν στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, η οποία καλύπτει επίσης την ΚΕΕ.

Η παροχή στοιχείων που αποδεικνύουν ότι η δημοσιονομική στήριξη συνέβαλε στην ΚΕΕ και σε άλλους στόχους αποτελεί πολύπλοκο ζήτημα από πλευράς ανάλυσης, το οποίο η Επιτροπή εξετάζει με βάση τη μεθοδολογία αξιολόγησης δημοσιονομικής στήριξης ΟΟΣΑ/EAB.

Εισαγωγή

02

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι οι ίδιες οι χώρες φέρουν την πρωταρχική ευθύνη για τον σχεδιασμό των φορολογικών τους συστημάτων και πολιτικών, σε συνάρτηση με την οικονομική και πολιτική τους κατάσταση και τις επιλογές τους. Οι εν λόγω επιλογές έχουν επιπτώσεις στο εύρος της φορολογικής βάσης.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι εναπόκειται στις χώρες-εταίρους να καθορίσουν το επίπεδο των άμεσων και των έμμεσων φόρων καθώς και τη μεταξύ τους ισορροπία, το εύρος της φορολογικής βάσης και την κατανομή των φορολογικών επιβαρύνσεων, λαμβάνοντας υπόψη τη διάρθρωση της οικονομίας, το δυναμικό δημιουργίας βιώσιμων εσόδων και τις κοινωνικές ανάγκες της χώρας. Η Επιτροπή συμμετέχει μέσω διαλόγου πολιτικής, εφόσον απαιτείται.

03

Παρότι παρατηρείται συμφωνία όσον αφορά την ανάγκη να κινητοποιηθούν εγχώριοι πόροι για τη δημιουργία μιας βιώσιμης προοπτικής ανάπτυξης, πρέπει επίσης να αναγνωριστεί το γεγονός ότι τα φορολογικά συστήματα συχνά θεωρούνται ζήτημα εθνικής κυριαρχίας και, ως εκ τούτου, έχουν ευαίσθητο πολιτικό χαρακτήρα.

Πλαίσιο 1 — Μείζονες αναπτυξιακές προκλήσεις που αντιμετωπίζονται μέσω της δημοσιονομικής στήριξης

5)

Η Επιτροπή συμφωνεί ότι η ΚΕΕ αποτελεί μία από τις μείζονες αναπτυξιακές προκλήσεις, μπορεί όμως σε ευαίσθητες περιπτώσεις να μην συνιστά πάντοτε άμεση προτεραιότητά της για πολιτικό διάλογο ή για διάλογο πολιτικής. Η αλληλουχία των μεταρρυθμίσεων είναι σημαντική.

Πλαίσιο 2 — Μορφές δημοσιονομικής στήριξης που παρέχει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή

1. Συμβάσεις χρηστής διακυβέρνησης και ανάπτυξης

Οι συμβάσεις χρηστής διακυβέρνησης και ανάπτυξης στην υποσαχάρια Αφρική, οι οποίες έχουν συναφθεί σύμφωνα με τη νέα πολιτική, ανέρχονται σε 6 από το σύνολο των 17 συμβάσεων που αναφέρθηκαν. Οι υπόλοιπες 11 πράξεις είναι πράξεις γενικής δημοσιονομικής στήριξης που προηγούνται χρονικά των νέων κατευθυντήριων γραμμών και διαφέρουν από τις συμβάσεις χρηστής διακυβέρνησης και ανάπτυξης.

Παρατηρήσεις

19

Στις κατευθυντήριες γραμμές αναφέρονται χρήσιμες έννοιες κινητοποίησης εγχώριων εσόδων. Για ορισμένες από αυτές τις έννοιες (π.χ. το κόστος και τον αντίκτυπο των φορολογικών απαλλαγών, τη φορολογική προσπάθεια) εκπονούνται εκτιμήσεις μόνο σε περιστασιακή βάση, στο πλαίσιο ερευνητικών μελετών, και όχι συστηματικά από κάποιον φορέα. Κάθε αξιολόγηση θα λάβει υπόψη τις εγχώριες συνθήκες και προκλήσεις, καθώς και τη διαθεσιμότητα στοιχείων και πληροφοριών.

20

Οι κατευθυντήριες γραμμές επεξηγούν τα πεδία πολιτικής, συμπεριλαμβανομένων πρακτικών εργαλείων και ακαδημαϊκών εννοιών, σε μια προσπάθεια να δώσουν μια όσο το δυνατόν εμπειριστατωμένη παρουσίαση των στοιχείων που θα μπορούσαν να συνδέονται με την αξιολόγηση της ΚΕΕ. Στη συνέχεια θα πρέπει, ούτως ή άλλως, να διενεργηθεί η εν λόγω αξιολόγηση, αφού ληφθούν υπόψη οι εγχώριες συνθήκες, οι προκλήσεις στο πλαίσιο της ΚΕΕ, καθώς και η διαθεσιμότητα και η προσβασιμότητα στοιχείων και πληροφοριών. Οι εν λόγω ακαδημαϊκές έννοιες δεν προορίζονται για συστηματική χρήση αλλά όπου είναι δυνατόν.

21

Όσον αφορά τις συμβάσεις για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού, πρέπει να σημειωθεί επίσης το περιεχόμενο του παραρτήματος 9 παράγραφος 4.1 στο τέλος, όπου δηλώνεται σαφώς ότι «οι γενικές αρχές για την αξιολόγηση των κριτηρίων επιλεξιμότητας που περιγράφονται στις κατευθυντήριες γραμμές ισχύουν επίσης για τις συμβάσεις για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού. Ωστόσο, κατά την αξιολόγηση της επιλεξιμότητας και της τήρησης των γενικών προϋποθέσεων κατά τη διάρκεια της υλοποίησης, η εστίαση θα ποικίλλει προκειμένου να προσαρμόζεται κατά περίπτωση στις εγγενείς αδυναμίες των επισφαλών καταστάσεων».

Και στην παράγραφο 4.2 σχετικά με τον σχεδιασμό των συμβάσεων για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού: «Η εμπειρία δείχνει ότι η παροχή αποτελεσματικής στήριξης σε χώρες που βρίσκονται σε ευάλωτη κατάσταση συνεπάγεται συμμετοχή από το αρχικό στάδιο και προετοιμασία για μακροπρόθεσμη συμμετοχή, μέσω της εφαρμογής μιας φιλοσοφίας η οποία εστιάζεται σε προσεκτικά προγραμματισμένες μεταρρυθμίσεις που είναι προσαρμοσμένες σε βελτιώσεις των ικανοτήτων, στην παροχή βοήθειας στις αρχές των χωρών προκειμένου να παρέχουν άμεσα αποτελέσματα στον πληθυσμό και, στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας, στην οικοδόμηση της νομιμότητας του κράτους. Μια τέτοια προσέγγιση προϋποθέτει να λαμβάνονται υπόψη τα επιτεύγματα που μπορεί ρεαλιστικά να επιτύχει ένα ευάλωτο κράτος ή ένα κράτος σε μεταβατική διαδικασία μέσα σε ένα δεδομένο χρονικό πλαίσιο».

22

Για ορισμένες από αυτές τις έννοιες (π.χ. το κόστος και τον αντίκτυπο των φορολογικών απαλλαγών, τη φορολογική προσπάθεια) εκπονούνται εκτιμήσεις μόνο σε περιστασιακή βάση, στο πλαίσιο ερευνητικών μελετών, και δεν παράγονται συστηματικά στοιχεία από κάποιον φορέα. Κάθε αξιολόγηση θα πρέπει να λάβει υπόψη τις εγχώριες συνθήκες, ιδίως κατά την προετοιμασία συμβάσεων για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού, και τη διαθεσιμότητα στοιχείων και πληροφοριών.

23

Το TADAT είναι ένα σημαντικό εργαλείο αξιολόγησης των φορολογικών διοικήσεων το οποίο κατέστη επίσημα διαθέσιμο στα τέλη του 2015 και χρησιμοποιήθηκε πιλοτικά το 2014 και το 2015. Η Επιτροπή έχει διαδραματίσει ενεργό και ηγετικό ρόλο στον σχεδιασμό του εν λόγω μέσου και στηρίζει οικονομικά τη γραμματεία του TADAT στο πλαίσιο ενός καταπιεστικού ταμείου πολλαπλών χορηγιών του ΔΝΤ.

25

Στις κατευθυντήριες οδηγίες γίνεται επίσης αναφορά σε ακαδημαϊκές έννοιες, σε μια προσπάθεια να δοθεί μια όσο το δυνατόν εμπειριστατωμένη παρουσίαση των στοιχείων που συνδέονται με την αξιολόγηση της ΚΕΕ.

«...[οι] πληροφορίες σχετικά με το συνολικό κόστος και τον αντίκτυπο των φορολογικών απαλλαγών, καθώς και [μια] εκτίμηση της φορολογικής προσπάθειας» συνιστούν αναλύσεις που δεν διενεργούνται τακτικά ακόμα και σε χώρες του ΟΟΣΑ, ούτε από το ΔΝΤ ούτε από άλλον διεθνή οργανισμό. Οι κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη δημοσιονομική στήριξη προϋποθέτουν τη διενέργεια αναλύσεων στο πλαίσιο των υφιστάμενων πληροφοριών και διαγνωστικών εργαλείων.

26

Στο παράρτημα 11 (ΚΕΕ) των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τη δημοσιονομική στήριξη υπογραμμίζεται ότι «δεν υφίσταται ακόμα κανένα συγκεκριμένο εργαλείο για την παροχή ορθής ανάλυσης ώστε να αξιολογηθούν επαρκώς οι φορολογικές πολιτικές και οι ικανότητες των φορολογικών διοικήσεων. Ωστόσο, μπορούν να χρησιμοποιηθούν αρκετά εργαλεία και δείκτες για τη συλλογή γνώσεων όσον αφορά τα φορολογικά καθεστώτα. Ειδικότερα, η αξιολόγηση των επιδόσεων μιας χώρας όσον αφορά την ικανότητα κινητοποίησης εγχώριων εσόδων, τη φορολογική επιβάρυνση, τη φορολογική προσπάθεια και το φορολογικό σύστημα μπορεί να αποτελέσει ορθή ένδειξη».

Στην πραγματικότητα, το ΔΝΤ ορισμένες φορές πραγματοποιεί υπολογισμούς των τελευταίων αυτών αξιολογήσεων, πρόκειται όμως για πολύπλοκους υπολογισμούς που συνήθως βασίζονται σε μάλλον προηγμένα εργαλεία (σε μια οικονομική μέθοδο που ονομάζεται αποτελεσματική ανάλυση ορίων (efficient frontier analysis)). Η συγκεκριμένη μεθοδολογία αποτελεί από μόνη της αντικείμενο κριτικής διότι βασίζεται σε ισχυρές υποθέσεις. Συνήθως, η διενέργεια μιας τέτοιας εκτίμησης της φορολογικής προσπάθειας (κατά τη διαδικασία εκτιμώνται και άλλοι συναφείς δείκτες — συνδέονται με μια σειρά κρίσιμων δεικτών σχετικά με τις αρχές διαχείρισης εσόδων) απαιτεί επιτόπια αποστολή εμπειρογνομόνων για μία ή δύο εβδομάδες ή με σκοπό την ανάθεση του έργου σε μόνιμο εμπειρογνώμονα. Η Επιτροπή συνεργάζεται στενά με το ΔΝΤ και άλλους διεθνείς οργανισμούς στην προσπάθειά της να κατανοήσει τη δημοσιονομική πραγματικότητα που επικρατεί σε χώρες-εταίρους. Η εμπειρογνωμοσύνη αυτή ανήκει ουσιαστικά στο ΔΝΤ, και η Επιτροπή χρησιμοποιεί στοιχεία που έχουν παραχθεί στο πλαίσιο ανάλογης ερευνητικής μελέτης.

27

Ενδεχομένως να μην αναφέρθηκε ρητά το γεγονός ότι σε ορισμένες περιπτώσεις τα στοιχεία δεν ήταν διαθέσιμα. Ωστόσο, το γεγονός αυτό υποδηλώνεται στην ανάλυση σχετικά με την κατάσταση της χώρας και δεν επαναλαμβάνεται σε ετήσια βάση.

28

Η συστηματική αξιολόγηση των αναγκών στελέχωσης και των υλικών αναγκών όσον αφορά τη διαχείριση εσόδων μπορεί να αποτελούν συναφείς πληροφορίες εάν η Επιτροπή συμμετέχει σε κάποιο πρόγραμμα παροχής άμεσης και ολοκληρωμένης στήριξης. Ωστόσο, οι εν λόγω πληροφορίες είναι λιγότερο συναφείς ή προσβάσιμες για την Επιτροπή εάν η στήριξη αυτή παρέχεται από άλλους εταίρους.

Στο παράρτημα 11 των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τη δημοσιονομική στήριξη γίνεται αναφορά στη χρησιμότητα των πληροφοριών που αφορούν τη στελέχωση και τις υλικές ανάγκες, όμως στο συγκεκριμένο παράρτημα παρέχονται γενικές πληροφορίες σχετικά με την κινητοποίηση εγχώριων εσόδων και σκιαγραφείται μια ευρύτερη εικόνα των δυνητικών μέσων και εννοιών.

29

Η καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης αποτελεί βασική ανησυχία στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης που παρέχει η Επιτροπή. Η Επιτροπή αξιολογεί τις προσπάθειες της κυβέρνησης της χώρας-εταίρου για βελτίωση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και καταπολέμηση της διαφθοράς. Χρησιμοποιείται ένα πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων για την παρακολούθηση των κινδύνων και των μέτρων μετριασμού με δομημένο τρόπο, συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεων διαφθοράς και απάτης.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με τη φορολογία αξιολογείται στο πλαίσιο των κριτηρίων επιλεξιμότητας για τη διαφάνεια και την εποπτεία του προϋπολογισμού. Εστιάζεται στο Open Budget Index (Δείκτης ανοικτού προϋπολογισμού) και στο πλαίσιο του προγράμματος δημόσιων δαπανών και δημοσιονομικής ευθύνης (PEFA) [(ιδίως στον δείκτη PI-10 «Public access to key fiscal information» (Πρόσβαση του κοινού σε βασικές δημοσιονομικές πληροφορίες)]. Εφόσον κρίνεται αναγκαίο, διενεργούνται περισσότερο εστιασμένες αναλύσεις συναφών πτυχών, όπως η διάθεση πληροφοριών στο κοινό σχετικά με τη φορολογική νομοθεσία και τα φορολογικά κίνητρα.

30

Η Επιτροπή στηρίζει τις αναπτυσσόμενες χώρες σε θέματα μεταβιαστικής τιμολόγησης, τόσο σε παγκόσμιο όσο και σε εθνικό επίπεδο.

Η διεθνής ευαισθητοποίηση για τα συγκεκριμένα θέματα έχει σταδιακά αυξηθεί τα τελευταία χρόνια, ιδίως μετά το 2013 και την παρουσίαση του ολοκληρωμένου σχεδίου δράσης G20-ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της διάβρωσης της βάσης και της μετατόπισης των κερδών (BEPS), το οποίο υποστηρίζεται σε παγκόσμιο επίπεδο από την Επιτροπή και εγκρίθηκε πριν από το τέλος του 2015. Η Επιτροπή στηρίζει την περαιτέρω συμμετοχή αναπτυσσόμενων χωρών σε αυτές τις διεθνείς διαπραγματεύσεις υψηλού επιπέδου, και αναμένεται να ενισχυθεί η υποβολή κατάλληλων εκθέσεων.

Η Επιτροπή στηρίζει επίσης περιφερειακά δίκτυα για δημοσιονομικά θέματα, την τριμερή πρωτοβουλία για τη μεταβιαστική τιμολόγηση, καθώς και πρωτοβουλίες του ΔΝΤ (κέντρο περιφερειακής τεχνικής βοήθειας, καταπιστευματικό ταμείο για τη φορολογική πολιτική και διοίκηση και τον πλούτο των φυσικών πόρων). Πρόκειται για παγκόσμια ζητήματα για τα οποία υποβάλλονται εκθέσεις σε αυτό το επίπεδο. Οι αξιολογήσεις των χωρών δεν εστιάζονται, για παράδειγμα, στην παροχή στήριξης στην επιτροπή φόρων των Ηνωμένων Εθνών, η οποία έχει ως στόχο να ενισχύσει τη φωνή των αναπτυσσόμενων χωρών σε διεθνή θέματα.

33

Το πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων (RMF) είναι ένα εσωτερικό εργαλείο διαχείρισης στο οποίο συνοψίζονται οι πέντε κατηγορίες βασικών κινδύνων που εντοπίζονται σε μια χώρα και δεν προορίζεται ως μέσο εμπειριστατωμένων, εις βάθος αναλύσεων. Η εστίαση στην κινητοποίηση εγχώριων εσόδων εξαρτάται από τις συνθήκες της χώρας και τη φύση της πράξης.

34

Ζητήματα που συνδέονται με την ΚΕΕ καλύπτονται σε κάποιο βαθμό από άλλα ερωτήματα που αφορούν, ιδίως, τη μακροοικονομική σταθερότητα, τους εξωγενείς κλυδωνισμούς, την απάτη και τη διαφθορά —ειδικότερα τα ερωτήματα 21 (δημοσιονομική πολιτική), 24 (βιωσιμότητα χρέους), 28 (μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο), 33 (ετήσιος προϋπολογισμός) και 41 (διαφθορά) του ερωτηματολογίου κινδύνου.

35

Το ερωτηματολόγιο του πλαισίου διαχείρισης κινδύνων αναφέρεται επίσης σε αξιολογήσεις της ΔΔΟ ως πηγή πληροφοριών. Η πρόθεση ήταν να μην βασιστεί η ανάλυση αποκλειστικά στον δείκτη PI-3. Ωστόσο, η Επιτροπή συμφωνεί με το Ελεγκτικό Συνέδριο και στην πρόσφατη εκδοχή του πλαισίου διαχείρισης κινδύνων γίνεται ρητή αναφορά στους λοιπούς δείκτες στις οδηγίες σχετικά με τις πηγές πληροφοριών.

36

Ο κίνδυνος που συνδέεται με την είσπραξη φόρων στη Σιέρα Λεόνε αξιολογήθηκε ως υψηλός μόνο για ένα έτος, τέλη 2014-2015, ακριβώς στο τέλος της κρίσης του ιού Έμπολα. Κατά το προηγούμενο και το επόμενο έτος, ο κίνδυνος ήταν μικρότερος.

38

Το πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων εστιάζεται σε βασικούς διατομεακούς κινδύνους που απειλούν τις πράξεις δημοσιονομικής στήριξης. Το επίπεδο είσπραξης εσόδων έχει άμεσο αντίκτυπο στη μακροοικονομική σταθερότητα, τη βιωσιμότητα του χρέους και τα δημοσιονομικά αποθέματα. Πρόκειται για σημαντικούς τομείς κινδύνου, οι οποίοι καλύπτονται από τα ερωτήματα 20, 21, 24 και 26 του πλαισίου διαχείρισης κινδύνων.

40

Η έννοια της δυναμικής προσέγγισης, η οποία εγκρίθηκε επίσης από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 2012, συνεπάγεται συνολική αξιολόγηση της προόδου που σημειώνεται σε καθένα από τα κριτήρια επιλεξιμότητας. Αυτό, πράγματι, συνεπάγεται πρόοδο στον τομέα, όχι όμως απαραίτητως και πρόοδο σε κάθε υποτομέα.

Η ΚΕΕ αποτελεί μέρος της ανάλυσης στο πλαίσιο των συνολικών αξιολογήσεων των κριτηρίων επιλεξιμότητας (μακροοικονομική σταθερότητα και διαχείριση δημόσιων οικονομικών). Η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη ζητήματα της ΚΕΕ στο πλαίσιο του διαλόγου πολιτικής με τη δικαιούχο χώρα και στο πλαίσιο της αξιολόγησης επιδόσεων.

42

Βλ. απάντηση στο σημείο 40.

Η επιλογή ειδικών δεικτών συνδέεται με τη διαδικασία και το αποτέλεσμα της ανάλυσης/αξιολόγησης/διαλόγου με τη δικαιούχο χώρα σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις/τις προτεραιότητες/τη σημασία που δίνεται σε συγκεκριμένα στοιχεία.

43

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, στην περίπτωση του Νίγηρα, η παροχή δημοσιονομικής στήριξης έγινε μέσω σύμβασης χρηστής διακυβέρνησης και ανάπτυξης (GGDC) κατά τη διαμόρφωση των όρων της ΚΕΕ. Προκειμένου να ληφθεί υπόψη η ξαφνική επιδείνωση στον τομέα της ασφάλειας και της γενικής πολιτικής κατάστασης, η σύμβαση χρηστής διακυβέρνησης και ανάπτυξης μετατράπηκε το 2015 σε σύμβαση για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού.

44

Κάθε έγγραφο δράσης περιλαμβάνει έναν πίνακα με τους χορηγούς και τις πράξεις τους. Καλύπτει όλους τους συναφείς τομείς, όχι όμως απαραίτητως τους υποτομείς.

45

Οι μεταρρυθμίσεις που υποστηρίχτηκαν από την Επιτροπή στη Σιέρα Λεόνε αφορούσαν τη μείωση των καθυστερούμενων φόρων, τη βελτίωση της έγκαιρης υποβολής φορολογικών δηλώσεων, τη δημοσιοποίηση των εσόδων από εξορυκτικές δραστηριότητες, την κατάθεση νομοσχεδίου στο κοινοβούλιο από την εθνική αρχή ορυκτών πόρων, και τη δημοσίευση αδειών εξερεύνησης και εξόρυξης σε αρχείο ηλεκτρονικής δημοσίευσης. Οι εν λόγω τομείς παρουσίασαν σημαντική δυνατότητα βελτίωσης της ΚΕΕ.

Πλαίσιο 3 — Ειδικοί όροι σχετικά με την ΚΕΕ που δεν λαμβάνουν υπόψη τις πλέον αναγκαίες μεταρρυθμίσεις

Η διάθεση στοιχείων στο ευρύ κοινό και η αύξηση της διαφάνειας όσον αφορά τα έσοδα που προέρχονται από φυσικούς πόρους έχει αποδειχτεί ότι αποτελούν έναν από τους πλέον ισχυρούς μηχανισμούς δημόσιας λογοδοσίας και είσπραξης εσόδων με βάση την αντιπαραβολή στοιχείων. Ένα πρόγραμμα στήριξης της ΚΕΕ αποτελείται από πράξεις με άμεσα αποτελέσματα, καθώς και από έμμεσες και μεσοπρόθεσμες πράξεις. Περιλαμβάνει επίσης βελτιώσεις των διοικητικών διαδικασιών που ευνοούν τη βελτίωση της ΚΕΕ.

Από τη σύνοψη αξιολογήσεων της δημοσιονομικής στήριξης (Σεπτέμβριος 2014) η οποία άντλησε διδάγματα από τις αξιολογήσεις 7 χωρών, προκύπτει το συμπέρασμα ότι η δημοσιονομική στήριξη δεν μπορεί να «αγοράζει» μεταρρυθμίσεις. Αυτό ισχύει ακόμα περισσότερο για καταστάσεις που δεν εμπίπτουν στον άμεσο έλεγχο της κυβέρνησης. Παρότι ο διάλογος πολιτικής θα πρέπει να εξετάσει τα συγκεκριμένα ζητήματα, η συμπερίληψη της υπό όρους έγκρισης νομοθεσίας δεν έχει αποδειχτεί αποτελεσματικό μέσο.

Η έγκριση της νομοθετικής βάσης των μεταρρυθμίσεων πρέπει να προηγείται των εν λόγω μεταρρυθμίσεων. Η άσκηση πίεσης για εφαρμογή των εν λόγω μεταρρυθμίσεων πριν από την έγκριση της νομοθετικής βάσης μπορεί να αποδειχτεί αντιπαραγωγική. Οι χορηγοί δεν μπορούν να επιβάλουν την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων, αλλά να στηρίξουν τις διαδικασίες για τις οποίες υπάρχει δυναμική και προθυμία στη χώρα-εταίρο.

Κατά την περίοδο που καλύπτει η έκθεση ελέγχου, η πιο πρόσφατη πράξη δημοσιονομικής στήριξης καταρτίστηκε στο αποκορύφωμα της κρίσης του ιού Έμπολα, η οποία συνδυάστηκε με δραστική μείωση των αποθεμάτων σιδηρομεταλλεύματος. Λόγω της προβλεπόμενης αύξησης του ευάλωτου χαρακτήρα, η φύση των δεικτών παρέμεινε σε μεγάλο βαθμό ίδια σε σύγκριση με την προηγούμενη πράξη. Στον παρόντα προβληματισμό σχετικά με την κατάρτιση της επόμενης δημοσιονομικής στήριξης, η αντιπροσωπεία λαμβάνει ήδη υπόψη την ανάγκη η ομάδα πολλαπλών χορηγών να είναι περισσότερο απαιτητική όσον αφορά τις μεταρρυθμίσεις που βρίσκονται σε εξέλιξη.

Πλαίσιο 4 — Παραδείγματα ειδικών σχετικά με την ΚΕΕ χωρίς χαρακτήρα κινήτρου

Οι πράξεις δημοσιονομικής στήριξης και οι συμφωνίες χρηματοδότησης καταρτίζονται και τίθενται σε διαπραγμάτευση κατά τη διάρκεια μιας χρονικής περιόδου που ορισμένες φορές είναι μεγάλη. Ως εκ τούτου, το γεγονός ότι ένας δείκτης επετεύχθη τη στιγμή της υπογραφής μπορεί να θεωρηθεί θετική έκβαση της διαδικασίας διαπραγμάτευσης και του διαλόγου που τη συνόδευσε.

Είναι απογοητευτικό το γεγονός ότι το νομικό πρόβλημα δεν εντοπίστηκε δεόντως κατά τον προσδιορισμό του προγράμματος, όμως πρέπει να αναγνωριστεί ότι η μεταφορά του μεταλλευτικού κώδικα της Δυτικοαφρικανικής Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης στο εθνικό δίκαιο αποτελεί πολύπλοκο ζήτημα το οποίο μπορεί να έχει δύσκολα προβλέψιμες επιπτώσεις. Συνεπώς, οι μεμονωμένοι δείκτες επιδόσεων μπορούν να τροποποιηθούν ή να ουδετεροποιηθούν, με τήρηση των ισχυόντων κανόνων.

Πλαίσιο 5 — Παραδείγματα ορθών και ελλιπών πρακτικών σχετικά με την παρακολούθηση των ειδικών για την ΚΕΕ όρων

Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι εγχώριες συνθήκες δεν επιτρέπουν περισσότερες λεπτομέρειες. Ο στόχος που επιδιώχθηκε ήταν να παραμείνει το ζήτημα των μεταρρυθμίσεων, δηλαδή η βελτίωση της ΚΕΕ, στο επίκεντρο του διαλόγου με την Κεντροαφρικανική Δημοκρατία (ΚΑΔ).

49

Καταβάλλεται συντονισμένη προσπάθεια, στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας με τίτλο «Addis Tax Initiative» (ATI) και σε συνδυασμό με την ΕΑΒ του ΟΟΣΑ, για την αντιμετώπιση του ζητήματος της υποβολής εκθέσεων σχετικά με τη στήριξη της ΚΕΕ εκ μέρους των αναπτυξιακών εταίρων. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να δημιουργηθεί το 2016 ένας κώδικας της ΕΑΒ για την ΚΕΕ, διαφορετικός από εκείνον της ΔΔΟ. Στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας ATI θα καταρτιστεί μια πρώτη έκθεση σχετικά με τις αναλήψεις υποχρεώσεων και τις εκταμιεύσεις της ΚΕΕ, με έμφαση στο 2015. Η Επιτροπή δεσμεύεται να παράσχει ακριβή και επίκαιρα στοιχεία για τη συγκεκριμένη έκθεση.

52

Κατά την προετοιμασία του διαλόγου πολιτικής και της μορφής που θα λάβει, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι εγχώριες συνθήκες και η πολιτική ευαισθησία, καθώς και η τήρηση εχεμύθειας όσον αφορά συγκεκριμένες πτυχές.

53

Η Επιτροπή θεωρεί ότι καταρτίζονται και εφαρμόζονται ορθά δείγματα διαλόγου πολιτικής. Για παράδειγμα, στα έγγραφα δράσης παρουσιάζονται τα θέματα και τα προσδοκώμενα αποτελέσματα του διαλόγου πολιτικής, ενώ στα αρχεία εκταμιεύσεων επεξηγούνται τα επόμενα βήματα. Βελτιώνεται επίσης η τεκμηρίωση του διαλόγου πολιτικής.

54

Ο διάλογος για τη ΔΔΟ και τη μακροοικονομική σταθερότητα καλύπτει τα συναφή ζητήματα φορολογικής διοίκησης και φορολογικής πολιτικής.

Η κυβέρνηση-εταίρος και οι αναπτυξιακοί εταίροι εντός της χώρας πραγματοποιούν συστηματική συλλογή και αξιολόγηση στοιχείων σχετικά με την εξέλιξη της φορολογικής πολιτικής και διοίκησης, καθώς και σχετικά με την εξέλιξη της ΚΕΕ. Συλλέγονται και αξιολογούνται δείκτες υψηλού επιπέδου σε διεθνές επίπεδο.

Για τις πιθανές επιπτώσεις που μπορεί να έχει για την ΚΕΕ ένα μέσο παροχής βοήθειας απαιτείται ανάλυση της συμβολής, η οποία διενεργείται κανονικά και τακτικά στο πλαίσιο αξιολόγησης.

Πλαίσιο 6 — Ο διάλογος σχετικά με τη ΔΔΟ δεν διασφάλιζε πάντα εκτενή κάλυψη του ζητήματος της ΚΕΕ

Η Επιτροπή θεωρεί ότι υπήρξαν και εξακολουθούν να υπάρχουν δείκτες φορολογίας στο πλαίσιο αξιολόγησης επιδόσεων της Μοζαμβίκης, το οποίο αποτελεί το πλαίσιο παρακολούθησης για την πράξη δημοσιονομικής στήριξης. Συνεπώς, στο συγκεκριμένο φόρουμ εξετάζεται ένας ειδικός για την ΚΕΕ όρος, μολονότι δεν συνιστά δείκτη μεταβλητής δόσης ή ειδικό όρο που διέπει τη σταθερή δόση.

Η κατανομή των καθηκόντων είναι σημαντική στη Μοζαμβίκη, μια χώρα με περίπου 15 χορηγούς που δραστηριοποιούνται στη ΔΔΟ, προκειμένου να εξασφαλιστεί αποδοτικότητα και να διασφαλιστεί η δυνατότητα της ΕΕ να βασίζεται σε/επωφελείται από την παρακολούθηση και τον διάλογο πολιτικής του ορισθέντος κράτους μέλους.

Επιπλέον, οι υπηρεσίες της Επιτροπής στη Μοζαμβίκη είναι πολύ ενημερωμένες και δραστήριες όσον αφορά τα ζητήματα της ΚΕΕ στη χώρα. Η αντιπροσωπεία της ΕΕ συμμετέχει στις ενημερωτικές/απολογιστικές συναντήσεις του θεματικού καταπιστευματικού ταμείου του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου για τη διαχείριση του πλούτου των φυσικών πόρων, στις συνεδριάσεις της ομάδας εργασίας εξορυκτικών βιομηχανιών (EIWG) και στην ομάδα δημοσιονομικής ανάλυσης (BAG), οι οποίες είναι σχετικές με ζητήματα της ΚΕΕ.

Πλαίσιο 7 — Παραδείγματα διαλόγου που δεν διεξαγόταν σε τακτική βάση

Η περίπτωση της Κεντροαφρικανικής Δημοκρατίας (ΚΑΔ) πρέπει να εξεταστεί λαμβανομένων υπόψη των πολύ δύσκολων συνθηκών της συγκεκριμένης περιόδου. Η πολιτική κρίση κατέστησε εξαιρετικά δύσκολο κάθε επικοινωνιακό έργο· επιπλέον, το μεγαλύτερο τμήμα της αντιπροσωπείας εκκενώθηκε. Αποτελεί επίτευγμα το γεγονός ότι οι υπηρεσίες της Επιτροπής κατάφεραν να δημιουργήσουν μια δομή διαλόγου και να διατηρήσουν τον διάλογο στο συγκεκριμένο πλαίσιο.

Το έγγραφο προγραμματισμού της συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και της Σιέρα Λεόνε για την περίοδο 2014-2020 προβλέπει σημαντική έμφαση στη στήριξη της δημιουργίας εσόδων. Ωστόσο, η περίοδος ελέγχου καλύπτει πλήρως την κρίση του ιού Έμπολα, ενώ ενδέχεται να μην δόθηκε η δέουσα έμφαση στις μεταρρυθμίσεις στον τομέα της διαχείρισης εσόδων στη Σιέρα Λεόνε κατά την περίοδο αυτή. Μια χώρα που βρίσκεται αντιμέτωπη με την κρίση του ιού Έμπολα μπορεί, εύλογα, να δώσει χαμηλότερη προτεραιότητα στις μεταρρυθμίσεις στον τομέα της διαχείρισης εσόδων.

Η διαφωνία μεταξύ των υπουργείων που ασχολούνται με τη δημοσιονομική στήριξη μεταφέρθηκε στην πραγματική πολιτική, υπερβαίνοντας τον διάλογο πολιτικής. Συνδέθηκε περισσότερο με την ισορροπία δυνάμεων μεταξύ των πολιτικών κομμάτων παρά με τεχνικά ζητήματα. Η ποιότητα του διαλόγου πολιτικής είναι ήδη καλύτερη και εξακολουθεί να βελτιώνεται, μεταξύ άλλων λόγω της δημοσιονομικής στήριξης.

Πλαίσιο 8 — Περιορισμένη στήριξη για την ανάπτυξη ικανοτήτων στον τομέα της ΚΕΕ

Η Επιτροπή σχεδιάζει να περιορίσει τη συνιστώσα της ανάπτυξης ικανοτήτων, όπως έχει προγραμματιστεί στη συμφωνία χρηματοδότησης 37458, με ημερομηνία στόχο την 15η Φεβρουαρίου 2017.

Οι φορολογικές αρχές λαμβάνουν ήδη στήριξη από το ΔΝΤ, την Παγκόσμια Τράπεζα και την Αφρικανική Τράπεζα Ανάπτυξης. Η ικανότητα απορρόφησης των φορολογικών αρχών αποκλείει επί του παρόντος την παροχή πρόσθετης βοήθειας. Η στήριξη της Επιτροπής θα έχει ως στόχο την κινητοποίηση των εσόδων μέσω της ενδυνάμωσης των συστημάτων λογοδосίας τα οποία χρειάζονται ενίσχυση. Η εν λόγω στήριξη θα παρασχεθεί σε επίπεδο δημόσιων ταμείων. Σε περιφερειακό επίπεδο, βάσει της συμφωνίας με τη Διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για το εμπόριο και την ανάπτυξη (ΔΗΕΕΑ), θεσπίζεται και για την Κεντροαφρικανική Δημοκρατία το τελωνειακό σύστημα πληροφοριών Sydonia της Οικονομικής και Νομισματικής Κοινότητας της Κεντρικής Αφρικής (CEMAC).

61

Η παροχή στοιχείων που αποδεικνύουν ότι η δημοσιονομική στήριξη συνέβαλε στην ΚΕΕ και σε άλλους στόχους αποτελεί ένα πολύπλοκο ζήτημα από πλευράς ανάλυσης, το οποίο η Επιτροπή εξέτασε με βάση τη μεθοδολογία αξιολόγησης χωρών του ΟΟΣΑ/ΕΑΒ.

62

Η Επιτροπή συμφωνεί ότι οι τιμές του δείκτη φορολογίας προς το ΑΕΠ δεν μπορούν να συνδεθούν άμεσα με τη δημοσιονομική στήριξη, για τους λόγους που παραθέτει το Ελεγκτικό Συνέδριο. Τα αποτελέσματα αναμένονται σε μεσοπρόθεσμο χρονικό πλαίσιο που κυμαίνεται μεταξύ περίπου 5 και 10 ετών. Πιθανά στοιχεία που αποδεικνύουν ότι η δημοσιονομική στήριξη συνέβαλε στην ΚΕΕ και σε άλλους στόχους θα πρέπει να αναλυθούν στο πλαίσιο κατάλληλης αξιολόγησης.

65

Οι συγκεκριμένοι δείκτες αποτελούν εργαλεία παρακολούθησης. Δεν προορίζονται για ενημέρωση σχετικά με τη συμβολή.

Στις αξιολογήσεις αναλύονται ειδικότερα οι επιπτώσεις των πράξεων δημοσιονομικής στήριξης στους στόχους από την πλευρά του αναπτυξιακού και τομεακού αντίκτυπου. Στις αξιολογήσεις αναλύονται επίσης πιθανές επιπτώσεις όσον αφορά τη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού και τα εγχώρια έσοδα. Ωστόσο, οι περισσότερες αξιολογήσεις που διατίθενται επί του παρόντος καλύπτουν την περίοδο πριν από τη θέσπιση της νέας πολιτικής ως εκ τούτου, είναι απίθανο να εντοπιστούν οι επιπτώσεις της εν λόγω πολιτικής.

66

Από τη «Σύνοψη αξιολογήσεων δημοσιονομικής στήριξης» η οποία αποτελείται από τις αξιολογήσεις 7 χωρών (2014) προέκυψε ότι «η παραγωγή εγχώριων εσόδων παρέμεινε έντονη σε όλη τη διάρκεια της αξιολόγησης, και δεν υπήρξαν σημάδια αποθαρρυντικών επιπτώσεων οι οποίες να οφείλονταν στη δημοσιονομική στήριξη» (σ. 75).

Στην αξιολόγηση της δημοσιονομικής στήριξης της Σιέρα Λεόνε, την οποία επικαλείται το Ελεγκτικό Συνέδριο, επισημαίνεται σαφώς ότι: «[...] στη Σιέρα Λεόνε επιτεύχθηκαν πραγματικά και σημαντικά αποτελέσματα μέσω της δημοσιονομικής στήριξης:

- συμβολή στην εκκίνηση της διαδικασίας ανάπτυξης και στη σταθεροποίηση της μεταπολεμικής κατάστασης ασφάλειας
- σταθεροποίηση της κατάστασης των δημόσιων οικονομικών το 2009, κατά τη διάρκεια της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης, και το 2014 κατά τη διάρκεια της κρίσης του ιού Έμπολα/των σιδηρομεταλλευμάτων [...]

67

Η κυβέρνηση-εταίρος και οι αναπτυξιακοί εταίροι εντός της χώρας πραγματοποιούν συστηματική συλλογή και αξιολόγηση στοιχείων σχετικά με την εξέλιξη της φορολογικής πολιτικής και διοίκησης, καθώς και σχετικά με την εξέλιξη της ΚΕΕ. Συλλέγονται και αξιολογούνται δείκτες υψηλού επιπέδου σε διεθνές επίπεδο.

Η κατάδειξη του άμεσου αντίκτυπου της δημοσιονομικής στήριξης στα αποτελέσματα της πολιτικής σε χώρες-εταίρους είναι μεθοδολογικά πολύπλοκη. Η μεθοδολογία αξιολόγησης της δημοσιονομικής στήριξης ΟΟΣΑ/ΕΑΒ αποτελεί, μέχρι στιγμής, τον μόνο τρόπο εξαγωγής (έμμεσων) συμπερασμάτων για τις πιθανές αιτιώδεις σχέσεις μεταξύ δημοσιονομικής στήριξης και αποτελεσμάτων πολιτικής, όπως ο αντίκτυπος στην ΚΕΕ. Η Επιτροπή συμμετέχει ενεργά στην ανάπτυξη της εν λόγω μεθοδολογίας και προωθεί ενεργά το εργαλείο μέσω του αυξανόμενου αριθμού αξιολογήσεων πολλαπλών χορηγών που έχουν εκπονηθεί υπό την ηγεσία της από το 2011.

Συμπεράσματα και συστάσεις

69

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η στήριξη στην ΚΕΕ παρέχεται μέσω μιας σειράς δράσεων σε διαφορετικά επίπεδα, σε παγκόσμιο, περιφερειακό και εθνικό. Οι εν λόγω δράσεις δρουν συμπληρωματικά προς την παροχή στήριξης μέσω δημοσιονομικής στήριξης, όμως δεν αποτέλεσαν μέρος της εμβέλειας του ελέγχου. Η δυνητική συμβολή της νέας πολιτικής δημοσιονομικής στήριξης στις συνολικές βελτιώσεις της ΚΕΕ αναμένεται σε μεσοπρόθεσμο χρονικό πλαίσιο που κυμαίνεται μεταξύ περίπου 5 και 10 ετών. Η Επιτροπή θα συνεχίσει να εφαρμόζει και να βελτιώνει τη νέα πολιτική δημοσιονομικής στήριξης στην ΚΕΕ και θα συνεχίσει να υποβάλλει εκθέσεις προόδου.

70

Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι κατά τον σχεδιασμό των πράξεων δημοσιονομικής στήριξης δόθηκε η δέουσα προσοχή στην κινητοποίηση εγχώριων εσόδων. Κάθε αξιολόγηση διενεργείται λαμβάνοντας υπόψη τις εγχώριες συνθήκες, τις προκλήσεις στο πλαίσιο της ΚΕΕ, καθώς και τη διαθεσιμότητα και την προσβασιμότητα στοιχείων και πληροφοριών. Ορισμένες έννοιες και πτυχές της φορολογικής πολιτικής και διοίκησης δεν αναλύονται συστηματικά, σύμφωνα με τη διεθνή πρακτική.

Σύσταση 1 — Ενίσχυση των αξιολογήσεων ΚΕΕ και της ανάλυσης κινδύνων

α)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση. Η ΚΕΕ θα πρέπει να αξιολογηθεί δεόντως κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση της πράξης δημοσιονομικής στήριξης. Δεδομένων των δεσμεύσεων του 2015 στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας με τίτλο «Addis Tax Initiative», θα ενισχυθεί περαιτέρω η στήριξη της ΚΕΕ. Οι αξιολογήσεις της ΚΕΕ πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις εγχώριες συνθήκες και τις προκλήσεις, καθώς και τη διαθεσιμότητα στοιχείων και πληροφοριών.

β)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

71

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η κατανομή των καθηκόντων αναλύεται συστηματικά στα έγγραφα δράσης και στην εφαρμογή τους.

Θα θέλαμε να παραθέσουμε ως συγκεκριμένο παράδειγμα το πλαίσιο 6, όπου το Ελεγκτικό Συνέδριο αναφέρεται στην κατανομή καθηκόντων όσον αφορά την ΚΕΕ και τη ΔΔΟ στη Μοζαμβίκη, καθώς και την απάντηση της Επιτροπής.

72

Η εστίαση στην κινητοποίηση εγχώριων εσόδων εξαρτάται από τις συνθήκες της χώρας, τη φύση της πράξης και τις ευκαιρίες βελτίωσης της κινητοποίησης εγχώριων εσόδων.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι σε όλες τις συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης χρησιμοποιούνται αξιολογήσεις της ΚΕΕ —έστω κι αν δεν πρόκειται για δείκτη μεταβλητής δόσης. Στο πλαίσιο της επιχείρησης δημοσιονομικής στήριξης παρακολουθούνται προσεκτικά όλοι οι δείκτες στο πλαίσιο αξιολόγησης επιδόσεων (PAF), όχι μόνο οι δείκτες μεταβλητής δόσης. Θα πρέπει να γίνει κατανοητό ότι το πλαίσιο αξιολόγησης επιδόσεων, συμπεριλαμβανομένων των δεικτών που συνδέονται με την ΚΕΕ, αποτελεί βασική πηγή επαλήθευσης των επιδόσεων της κυβέρνησης. Αποτελεί κεντρικό στοιχείο για τη βάση αξιολόγησης των γενικών όρων και τη λήψη απόφασης σχετικά με την παροχή δημοσιονομικής στήριξης.

Σύσταση 2 — Ενίσχυση της χρήσης των ειδικών για την ΚΕΕ όρων εκταμίευσης

α)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

β)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση. Θα καταβληθούν προσπάθειες για τη θέσπιση καλύτερων δεικτών επιδόσεων, μεταξύ άλλων και για την ΚΕΕ. Ωστόσο, όπως αποδεικνύεται από μια σειρά αξιολογήσεων, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να εμπίπτουν στην πραγματική σφαίρα αρμοδιοτήτων των κυβερνήσεων και να λαμβάνουν στήριξη σε αυτό το πλαίσιο.

Σύσταση 3 — Ενίσχυση της υποβολής εκθέσεων σχετικά με τη χρήση της δημοσιονομικής στήριξης για τη βελτίωση της ΚΕΕ

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση. Περισσότερες πληροφορίες σχετικά με την ΚΕΕ θα παρέχονται στις μελλοντικές ετήσιες εκθέσεις δημοσιονομικής στήριξης, καθώς και μέσω της υποβολής εκθέσεων σχετικά με την υλοποίηση της πρωτοβουλίας «Addis Tax Initiative».

Θα εκπονηθούν περιπτωσιολογικές μελέτες, κυρίως με τη μορφή αξιολογήσεων, για καλύτερη δημοσιοποίηση του τρόπου με τον οποίο η δημοσιονομική στήριξη συμβάλλει στην ΚΕΕ.

74

Κατά την προετοιμασία του διαλόγου πολιτικής και τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τη μορφή που θα λάβει, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι εγχώριες συνθήκες και η πολιτική ευαισθησία, καθώς και η τήρηση εχεμύθειας όσον αφορά συγκεκριμένες πτυχές. Η Επιτροπή θεωρεί ότι υπάρχουν θετικά παραδείγματα συγκροτημένου διαλόγου πολιτικής.

Σύσταση 4 — Ενίσχυση της συνιστώσας του διαλόγου πολιτικής στο πλαίσιο της ΚΕΕ

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση. Στην επικείμενη αναθεώρηση των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τη δημοσιονομική στήριξη θα ενσωματωθούν καλύτερες οδηγίες σχετικά με τον διάλογο πολιτικής στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης. Τα αποτελέσματα του διαλόγου πολιτικής αποτελούν και θα αποτελούν σημαντικό μέρος κάθε αξιολόγησης. Ωστόσο, η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει τον πολιτικά ευαίσθητο χαρακτήρα της φορολογικής μεταρρύθμισης και των πολιτικών στόχων και, συνεπώς, θεωρεί ότι θα θεσπιστούν επίσης στρατηγικές διαλόγου για την προστασία των συμφερόντων της Επιτροπής.

75

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η ΚΕΕ αποτελεί μέρος της μακροοικονομίας (δημοσιονομικές πολιτικές) και της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών (ιδίως της φορολογικής και δημοσιονομικής διοίκησης). Η παροχή στήριξης στη δημιουργία ικανοτήτων στο πλαίσιο της ΚΕΕ, η οποία συμπληρώνει τη δημοσιονομική στήριξη, αποτελεί μέρος ευρύτερων δράσεων για τη δημιουργία ικανοτήτων. Επιπλέον, η Επιτροπή θεωρεί ότι η στήριξη της ΚΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της δημιουργίας ικανοτήτων, παρέχεται μέσω μιας σειράς ενεργειών σε διαφορετικά επίπεδα.

Σύσταση 5 — Ενίσχυση της χρήσης της ανάπτυξης ικανοτήτων στο πλαίσιο της ΚΕΕ

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

76

Η κυβέρνηση-εταίρος και οι αναπτυξιακοί εταίροι εντός της χώρας πραγματοποιούν συστηματική συλλογή και αξιολόγηση στοιχείων σχετικά με την εξέλιξη της φορολογικής πολιτικής και διοίκησης και σχετικά με την εξέλιξη της ΚΕΕ. Συλλέγονται και αξιολογούνται δείκτες υψηλότερου επιπέδου σε διεθνές επίπεδο.

Η επίδειξη του αντίκτυπου της δημοσιονομικής στήριξης στα αποτελέσματα της πολιτικής σε χώρες-εταίρους είναι μεθοδολογικά πολύπλοκη και πραγματοποιείται στο πλαίσιο αξιολόγησης. Η Επιτροπή έχει αναλάβει την εκπόνηση αυξανόμενου αριθμού αξιολογήσεων πολλαπλών χορηγών από το 2011.

Σύσταση 6 — Αξιολόγηση του αντίκτυπου της δημοσιονομικής στήριξης

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση. Η κατάδειξη του αντίκτυπου της δημοσιονομικής στήριξης στα αποτελέσματα της πολιτικής σε χώρες-εταίρους είναι μεθοδολογικά πολύπλοκη. Η μεθοδολογία του ΟΟΣΑ/ΕΑΒ για την αξιολόγηση της δημοσιονομικής στήριξης και των χωρών αποτελεί, μέχρι στιγμής, τον μόνο τρόπο εξαγωγής συμπερασμάτων για τη συμβολή της δημοσιονομικής στήριξης σε αποτελέσματα πολιτικής, όπως η βελτίωση της ΚΕΕ. Η Επιτροπή θα καταβάλει προσπάθειες προκειμένου να αναλύσει το ζήτημα εγκαίρως.

ΠΩΣ ΘΑ ΠΡΟΜΗΘΕΥΤΕΙΤΕ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΕ

Δωρεάν εκδόσεις:

- ένα αντίτυπο:
από το EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- περισσότερα από ένα αντίτυπα ή αφίσες/χάρτες:
από τις αντιπροσωπείες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (http://ec.europa.eu/represent_el.htm),
από τα γραφεία εκπροσώπησης στις εκτός ΕΕ χώρες (http://eeas.europa.eu/delegations/index_el.htm),
επικοινωνώντας με την υπηρεσία Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_el.htm) ή
καλώντας τον αριθμό 00 800 6 7 8 9 10 11 (δωρεάν τηλεφωνικός αριθμός από όλη την Ένωση) (*).

(*) Οι πληροφορίες παρέχονται δωρεάν, και οι κλήσεις είναι γενικώς δωρεάν (ενδέχεται όμως κάποιες κλήσεις που πραγματοποιούνται μέσω ορισμένων τηλεπικοινωνιακών φορέων ή από τηλεφωνικούς θαλάμους ή ξενοδοχεία να χρεώνονται).

Εκδόσεις επί πληρωμή:

- από το EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	6.10.2015
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλη ελεγχόμενη μονάδα)	31.10.2016
Έγκριση της τελικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	13.12.2016
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (ή άλλης ελεγχόμενης μονάδας) σε όλες τις γλώσσες	17.1.2017

Η δημιουργία κρατικών εσόδων από φορολογικές ή μη φορολογικές πηγές αποτελεί καίριο παράγοντα για τη βιώσιμη ανάπτυξη και, συνεπώς, προτεραιότητα της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ. Με την υιοθέτηση νέας προσέγγισης όσον αφορά τη δημοσιονομική στήριξη το 2012, η Επιτροπή αύξησε τις δυνατότητες ενίσχυσης της κινητοποίησης εγχώριων εσόδων μέσω της συγκεκριμένης μορφής βοήθειας. Στην παρούσα έκθεση καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι, παρά τις πρόσφατες βελτιώσεις, η Επιτροπή δεν χρησιμοποιεί ακόμη κατά τρόπο αποτελεσματικό τις συμβάσεις δημοσιονομικής στήριξης για τη στήριξη της κινητοποίησης εγχώριων εσόδων στις ελεγχθείσες χώρες. Η Επιτροπή δεν έλαβε συστηματικά υπόψη σημαντικές παραμέτρους της φορολογικής πολιτικής και διοίκησης κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των πράξεων δημοσιονομικής στήριξης, ενώ ήταν ανεπαρκείς τόσο από ποιοτική όσο και από ποσοτική άποψη οι όροι εκταμίευσης που τέθηκαν στον τομέα αυτό. Επιπλέον, στο πλαίσιο της ανάλυσής μας διαπιστώσαμε αδυναμίες στην αναφορά στοιχείων σχετικά με τη χρήση της δημοσιονομικής στήριξης για την ενίσχυση της κινητοποίησης εγχώριων εσόδων και τη συμβολή της σε αυτή.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων