

Ειδική έκθεση

Χρηματοδοτικά μέσα στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής κατά το κλείσιμο της περιόδου 2007-2013:

οι εργασίες επαλήθευσης απέφεραν συνολικά ικανοποιητικά αποτελέσματα, αλλά ορισμένα σφάλματα παραμένουν



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

| | Σημείο |
|---|--------|
| Σύνοψη | I-X |
| Εισαγωγή | 01-08 |
| Πεδίο κάλυψης του ελέγχου | 01-03 |
| Σημαντικότητα και κίνδυνοι κατά το κλείσιμο | 04-08 |
| Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου | 09-14 |
| Παρατηρήσεις | 15-82 |
| Κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για το κλείσιμο των FISM | 15-21 |
| Η Επιτροπή παρέσχε εγκαίρως επαρκή καθοδήγηση, με εξαίρεση έναν τομέα κινδύνου | 15-21 |
| Αποτελεσματικότητα των εργασιών επαλήθευσης των αρχών ελέγχου κατά το κλείσιμο | 22-40 |
| FISM υπό τη διαχείριση του Ομίλου ΕΤΕπ: λόγω των περιορισμών της εντολής ελέγχου και των ορίων της εμβέλειας του εξωτερικού ελέγχου, κατέστη δυνατή η συμπερίληψη ορισμένων μη επιλέξιμων δαπανών | 22-25 |
| Η παράταση της περιόδου επιλεξιμότητας είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση του φόρτου εργασίας των αρχών ελέγχου και της Επιτροπής | 26-31 |
| Παρότι οι αρχές ελέγχου διενήργησαν την πλειονότητα των αναγκαίων επαληθεύσεων, ορισμένα σφάλματα δεν εντοπίστηκαν | 32-40 |
| Αποτελεσματικότητα των εργασιών επαλήθευσης της Επιτροπής κατά το κλείσιμο | 41-51 |
| Στο τέλος του 2020, ποσοστό 19 % των ΕΠ που περιλαμβάνουν FISM δεν είχαν ακόμη κλείσει πλήρως | 41-44 |
| Η Επιτροπή εξέτασε τα συναφή ζητήματα και εφάρμοσε κατάλληλες διορθώσεις, με την εξαίρεση της περίπτωσης του μεγαλύτερου σφάλματος | 45-51 |
| Τελική έκθεση με τη σύνοψη των δεδομένων και αξιολόγηση της Επιτροπής | 52-64 |
| Λόγω της πρόωρης δημοσίευσής της, η τελική έκθεση με τη σύνοψη των δεδομένων δεν παρουσιάζει οριστικά στοιχεία | 52-56 |
| Η αξιοπιστία των δεδομένων έχει βελτιωθεί | 57-60 |

| | |
|---|-------|
| Η αξιολόγηση από την Επιτροπή των τελικών στοιχείων σχετικά με την υλοποίηση δεν απέφερε χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με δύο βασικούς δείκτες | 61-64 |
| Τι σημαίνουν οι παρατηρήσεις αυτές για την περίοδο 2014-2020 | 65-82 |
| Οι κατευθυντήριες γραμμές διευρύνθηκαν και η προβολή αυξήθηκε· πλέον υπάρχουν διαθέσιμες πληροφορίες σχετικά με τους τομείς κινδύνου | 65-67 |
| Επιλύθηκε το πρόβλημα του κανονιστικού περιορισμού της εντολής των αρχών ελέγχου | 68-70 |
| Οι περισσότερες από τις αδυναμίες που εντοπίσαμε στις εργασίες των αρχών ελέγχου καλύφθηκαν στις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για την περίοδο 2014-2020. | 71-73 |
| Η επιλεξιμότητα των μέσων που απευθύνονται σε ΜΜΕ είναι λιγότερο πιθανή πηγή προβλημάτων | 74 |
| Ορισμένες αβεβαιότητες ενδέχεται να έχουν αντίκτυπο στην αποτελεσματικότητα του κλεισίματος των χρηματοδοτικών μέσων | 75-79 |
| Οι προσπάθειες όσον αφορά την αξιοπιστία των δεδομένων συνεχίζονται και τα πρόσθετα δεδομένα σχετικά με τη μόχλευση και την επαναχρησιμοποίηση των κονδυλίων επιτρέπουν καλύτερη αξιολόγηση | 80-82 |
| Συμπεράσματα και συστάσεις | 83-99 |
| Οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για την περίοδο 2007-2013 ήταν ως επί το πλείστον κατάλληλες· οι διατάξεις για το κλείσιμο στο νομοθετικό πλαίσιο για την περίοδο 2014-2020 χρήζουν αποσαφήνισης | 84-88 |
| Παρότι οι αρχές ελέγχου διενήργησαν την πλειονότητα των αναγκαίων επαληθεύσεων, ορισμένα σφάλματα δεν εντοπίστηκαν, γεγονός που οδήγησε σε κάποιες περιπτώσεις στη συμπερίληψη μη επιλέξιμων δαπανών | 89-93 |
| Η Επιτροπή εξέτασε τα συναφή ζητήματα και εφάρμοσε κατάλληλες διορθώσεις, με την εξαίρεση της περίπτωσης του μεγαλύτερου σφάλματος | 94-95 |
| Η αξιοπιστία των υποβαλλόμενων στοιχείων βελτιώθηκε με την πάροδο των ετών, αλλά τα δεδομένα που παρουσιάζονταν στην τελική έκθεση υλοποίησης δεν ήταν οριστικά και η έλλειψη πληροφοριών σχετικά με δύο σημαντικούς δείκτες είχε ως αποτέλεσμα ελλιπή αξιολόγηση | 96-99 |

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι – Εκθέσεις του ΕΕΣ στις οποίες υπογραμμίστηκε η σημασία των εργασιών επαλήθευσης σε σχέση με τα FISM κατά το κλείσιμο

Ακρωνύμια και συντομογραφίες

Γλωσσάριο:

Απαντήσεις της Επιτροπής

Κλιμάκιο ελέγχου

Χρονογραμμή

Σύνοψη

I Τα χρηματοδοτικά μέσα ήταν μια σχετικά νέα αλλά μεγάλης σημασίας μέθοδος χρηματοδότησης της πολιτικής συνοχής κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013. Περισσότερα από 1 000 χρηματοδοτικά μέσα υπό επιμερισμένη διαχείριση (FISM) χρησιμοποιήθηκαν σε 25 κράτη μέλη, με τις συνεισφορές των επιχειρησιακών προγραμμάτων να υπερβαίνουν τα 16 δισεκατομμύρια ευρώ, συμπεριλαμβανομένης ενωσιακής χρηματοδότησης ύψους 11 δισεκατομμυρίων ευρώ μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης και του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου. Στο πλαίσιο προηγούμενων ελέγχων μας σχετικά με τα εν λόγω μέσα διαπιστώθηκε σειρά σφαλμάτων και αδυναμιών κατά την υλοποίηση. Η Επιτροπή είχε δηλώσει ότι οι εν λόγω ελλείψεις θα αντιμετωπίζονταν κατά το κλείσιμο.

II Στόχος του ελέγχου ήταν να αναλυθεί αν τα κράτη μέλη και η Επιτροπή είχαν λάβει τα αναγκαία μέτρα για την ορθή επαλήθευση και αξιολόγηση των δαπανών για τα FISM κατά το κλείσιμο των επιχειρησιακών προγραμμάτων της περιόδου 2007-2013. Η εμβέλεια του ελέγχου δεν κάλυψε την παροχή διασφάλισης σχετικά με τις τελικές δαπάνες της περιόδου 2007-2013 που σχετίζονται με τα FISM. Ο λόγος για τον οποίο αναβάλαμε μέχρι τώρα τον εν προκειμένω έλεγχο και την κατάρτιση της σχετικής έκθεσης είναι η μεγάλη διάρκεια της διαδικασίας κλεισίματος. Κατά την έναρξη των ελεγκτικών εργασιών μας, τον Ιούνιο του 2020, το 23 % των επιχειρησιακών προγραμμάτων της περιόδου 2007-2013 με FISM δεν είχαν ακόμη κλείσει πλήρως (το 3 % λόγω προβλημάτων συνδεόμενων με τα FISM, τα οποία δεν είχαν επιλυθεί).

III Δεδομένου ότι τα χρηματοδοτικά μέσα διαδραματίζουν ακόμη σημαντικότερο ρόλο και έχουν μεγαλύτερη εμβέλεια στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, τα συμπεράσματά μας σχετικά με τις δαπάνες που συνδέονται με τα FISM κατά το κλείσιμο της περιόδου 2007-2013 θα είναι χρήσιμα ενόψει της επικείμενης διαδικασίας κλεισίματος της περιόδου 2014-2020. Η συνολική σημασία των χρηματοδοτικών μέσων θα αυξηθεί περαιτέρω κατά την περίοδο προγραμματισμού 2021-2027.

IV Διαπιστώσαμε ότι τα κράτη μέλη και η Επιτροπή είχαν σε μεγάλο βαθμό προβεί στις αναγκαίες ενέργειες για την επαλήθευση της επιλεξιμότητας των δαπανών που σχετίζονται με τα FISM κατά το κλείσιμο. Η Επιτροπή και οι εθνικές αρχές ελέγχου είχαν διενεργήσει εξακριβώσεις, οι οποίες είχαν αποφέρει αποτελέσματα. Εντούτοις, σε τρία από τα επτά μέσα που ελέγξαμε, κατά τους ελέγχους νομιμότητας και κανονικότητας που διενεργήσαμε κατά το κλείσιμο, εντοπίσαμε σφάλματα με δημοσιονομική επίπτωση.

V Η Επιτροπή προέβη στις αναγκαίες ενέργειες για την έγκριση των τελικών δαπανών, με μια αξιοσημείωτη εξαίρεση. Ενέκρινε ως επιλέξιμο χρηματοδοτικό μέσο υπό επιμερισμένη διαχείριση, το οποίο εκταμίευσε ποσοστό άνω του 80 % των κεφαλαίων του σε μεγάλες επιχειρήσεις (ορισμένες από τις οποίες εισηγμένες), αντί να χρηματοδοτήσει κυρίως μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, όπως προβλέπει η ισχύουσα νομοθεσία.

VI Στην πλειονότητά τους, οι αδυναμίες που εντοπίσαμε, όπως οι περιορισμοί στην εντολή των αρχών ελέγχου, είχαν αντιμετωπιστεί ενόψει της περιόδου 2014-2020. Όσον αφορά τις εναπομένουσες αδυναμίες, βρίσκονται σε εξέλιξη εργασίες για την επικαιροποίηση από την Επιτροπή της μεθοδολογίας ελέγχου των χρηματοδοτικών μέσων και για την ανάπτυξη κατευθυντήριων οδηγιών σχετικά με τις πρακτικές τεκμηρίωσης των ελέγχων, σε συνεργασία με εκπροσώπους των αρχών ελέγχου.

VII Στην ετήσια έκθεσή μας για το 2018, συστήσαμε στην Επιτροπή να αποσαφηνίσει τις νομοθετικές διατάξεις που ίσχυαν την περίοδο 2014-2020 για το κλείσιμο. Στις διατάξεις δεν προσδιορίζεται ο ρόλος καθενός από τους φορείς που συμμετέχουν στη διαδικασία κλεισίματος ούτε οι εργασίες που πρέπει να πραγματοποιηθούν για την επαναξιολόγηση και, κατά περίπτωση, για την προσαρμογή της επίπτωσης των πιθανών μη επιλέξιμων δαπανών στα υπολειπόμενα ποσοστά σφάλματος για τα εν λόγω έτη. Δεν προβλέπεται ρητά υποχρέωση των αρχών ελέγχου να παρέχουν διασφάλιση σχετικά με τις συνολικές δαπάνες. Οι παραλείψεις αυτές έχουν ιδιαίτερη σημασία όσον αφορά τα χρηματοδοτικά μέσα, καθώς στην περίπτωση τους η επιλεξιμότητα σημαντικού τμήματος των δαπανών μπορεί να αξιολογηθεί μόνο κατά το κλείσιμο. Η Επιτροπή έχει προβεί σε ενέργειες για την υλοποίηση της σύστασής μας και βρίσκονται σε εξέλιξη οι εργασίες για την οριστικοποίηση κατευθυντήριων γραμμών προς τα κράτη μέλη, ώστε να είναι σαφείς οι προσδοκίες από αυτά κατά το κλείσιμο.

VIII Η τελική έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την υλοποίηση των FISM της περιόδου 2007-2013 παρουσίαζε την κατάσταση ως είχε την 31η Μαρτίου 2017, ημερομηνία κατά την οποία έληγε η προθεσμία υποβολής των εγγράφων κλεισίματος από τα κράτη μέλη. Ως εκ τούτου, δεν αποτύπωνε τις προσαρμογές και τις διορθώσεις που επήλθαν στο πλαίσιο των μεταγενέστερων εργασιών κλεισίματος. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν προτίθεται να δημοσιεύσει επικαιροποιημένη έκθεση στην οποία να παρουσιάζονται τα διορθωμένα τελικά δεδομένα. Η αξιοπιστία των δεδομένων στις εκθέσεις υλοποίησης βελτιώθηκε με την πάροδο των ετών, τάση που φαίνεται να συνεχίζεται για τις εκθέσεις της περιόδου 2014-2020.

IX Στην τελική έκθεση αξιολογούνται επίσης οι επιδόσεις των FISM της περιόδου 2007-2013. Ωστόσο, η αξιολόγηση αυτή είναι ελλιπής λόγω της έλλειψης στοιχείων σχετικά με τη μόχλευση και την επαναχρησιμοποίηση των κεφαλαίων εντός της περιόδου (ανακύκλωση των πόρων). Πρόκειται για δύο σημαντικούς δείκτες που συγκαταλέγονται μεταξύ των κύριων πλεονεκτημάτων της χρήσης χρηματοδοτικών μέσων αντί επιχορηγήσεων. Για τις εκθέσεις της περιόδου 2014-2020 συλλέγονται δεδομένα σχετικά με τη μόχλευση και την επαναχρησιμοποίηση των κεφαλαίων εντός της περιόδου και, ως εκ τούτου, η αξιολόγηση των επιδόσεων βελτιώθηκε.

X Με βάση τα συμπεράσματά μας, συνιστούμε στην Επιτροπή να προβεί στις εξής ενέργειες για τα χρηματοδοτικά μέσα υπό επιμερισμένη διαχείριση της περιόδου 2014-2020:

- Να παράσχει καθοδήγηση η οποία θα στοχεύει τους τομείς κινδύνου που εντοπίστηκαν στο πλαίσιο των ελέγχων της Επιτροπής και του ΕΕΣ.
- Να ολοκληρώσει την κατάρτιση της απαιτούμενης καθοδήγησης σχετικά με τον ρόλο και τις αρμοδιότητες των αρχών ελέγχου στο πλαίσιο της αξιολόγησης της επιλεξιμότητας των δαπανών που συνδέονται με χρηματοδοτικά μέσα κατά το κλείσιμο.

Εισαγωγή

Πεδίο κάλυψης του ελέγχου

01 Στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ, τα χρηματοδοτικά μέσα αποτελούν μια σχετικά πρόσφατη, εναλλακτική μέθοδο υλοποίησης αντί των παραδοσιακών επιχορηγήσεων. Συνίστανται σε μια ποικιλία χρηματοοικονομικών προϊόντων (βλέπε [πίνακα 1](#)) και έχουν σχεδιαστεί για να έχουν ανακυκλούμενο χαρακτήρα. Στο τέλος της συμφωνηθείσας περιόδου αποπληρωμής, προβλέπεται η επανεπένδυση των κεφαλαίων για παρεμφερείς σκοπούς, ώστε να μεγιστοποιείται ο αντίκτυπος των δημόσιων επενδύσεων.

Πίνακας 1 – Τα σημαντικότερα είδη χρηματοδοτικών μέσων που λαμβάνουν στήριξη από τον προϋπολογισμό της ΕΕ

| Δάνεια | Εγγυήσεις |
|--|--|
| <p>«Συμφωνία που υποχρεώνει τον δανειστή να διαθέσει στον δανειζόμενο χρηματικό ποσό συμφωνημένου ύψους και για συμφωνημένο χρονικό διάστημα. Ο δανειζόμενος υποχρεούται βάσει της συμφωνίας να αποπληρώσει κατά τη διάρκεια ορισμένου χρονικού διαστήματος το δάνειο που του χορηγήθηκε.»</p> <p>Μπορεί να εξασφαλίζουν χαμηλότερα επιτόκια, μεγαλύτερες περιόδους αποπληρωμής ή λιγότερο αυστηρές απαιτήσεις όσον αφορά την εξασφάλιση σε σύγκριση με τους όρους της αγοράς.</p> | <p>«Γραπτή δέσμευση ανάληψης ευθύνης για το σύνολο ή μέρος της οφειλής ή της υποχρέωσης ενός τρίτου ή για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων του τρίτου σε περίπτωση γεγονότος που ενεργοποιεί την εγγύηση αυτή, όπως η αθέτηση πληρωμής δανείου.»</p> <p>Οι εγγυήσεις καλύπτουν συνήθως χρηματοοικονομικές πράξεις όπως είναι τα δάνεια.</p> |
| Ίδια κεφάλαια | Οιονεί ίδια κεφάλαια |
| <p>«Η παροχή κεφαλαίων σε επιχείρηση, επενδυόμενων άμεσα ή έμμεσα έναντι πλήρους ή μερικής ιδιοκτησίας της επιχείρησης αυτής, με δυνατότητα του επενδυτή να αναλάβει εν μέρει τον διαχειριστικό έλεγχο της επιχείρησης και να συμμετέχει στα κέρδη της.»</p> <p>Η οικονομική απόδοση εξαρτάται από την οικονομική μεγέθυνση και την κερδοφορία της επιχείρησης.</p> | <p>«Είδος χρηματοδότησης το οποίο τοποθετείται μεταξύ ιδίων και δανειακών κεφαλαίων και συνεπάγεται μεγαλύτερο κίνδυνο από το δάνειο αυξημένης εξασφάλισης και μικρότερο κίνδυνο από το κοινό μετοχικό κεφάλαιο.»</p> <p>Μπορεί να είναι δομημένα με τη μορφή χρέους και σε ορισμένες περιπτώσεις μετατρέψιμα σε μετοχές.</p> |

Πηγή: FI Compass – «Financial Instrument products».

02 Τα χρηματοδοτικά μέσα μπορούν να λάβουν τη μορφή είτε αυτόνομου ταμείου είτε ειδικών ταμείων στο πλαίσιο δομής ταμείου χαρτοφυλακίου. Ταμεία χαρτοφυλακίου συγκροτούνται κατά κανόνα για τη διαχείριση πολλαπλών ειδικών ταμείων ή διαφορετικών ειδών προϊόντων. Στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, ένα ταμείο χαρτοφυλακίου ή ένα ειδικό ταμείο μπορεί επίσης να λαμβάνει συνεισφορές από πολλαπλά επιχειρησιακά προγράμματα (ΕΠ).

03 Όταν υλοποιούνται ορθά, τα χρηματοδοτικά μέσα εμφανίζουν ορισμένα πλεονεκτήματα σε σύγκριση με τις επιχορηγήσεις:

- η αποπληρωμή των κεφαλαίων μπορεί να οδηγήσει στην επαναχρησιμοποίησή τους σε νέα έργα (ανακύκλωση), εξασφαλίζοντας βιωσιμότητα·
- η υποχρέωση αποπληρωμής αποτελεί για τους δικαιούχους ισχυρό κίνητρο για την υλοποίηση επιτυχημένων έργων που αποφέρουν αποτελέσματα, βελτιώνοντας την αποτελεσματικότητα της ενωσιακής στήριξης·
- η ικανότητα προσέλκυσης επενδύσεων από τον ιδιωτικό τομέα (μόχλευση) μπορεί να ενισχύσει την οικονομική αποδοτικότητα της ενωσιακής στήριξης.

Σημαντικότητα και κίνδυνοι κατά το κλείσιμο

04 Στο τέλος της περιόδου 2007-2013, υπήρχαν 1 058 χρηματοδοτικά μέσα υπό επιμερισμένη διαχείριση¹ σε 25 κράτη μέλη². Η συνολική αξία των συνεισφορών των ΕΠ προς τα εν λόγω μέσα ανήλθε σε 16,4 δισεκατομμύρια ευρώ, συμπεριλαμβανομένης συγχρηματοδότησης από την ΕΕ ύψους 11,3 δισεκατομμυρίων ευρώ μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και, σε πολύ μικρότερο βαθμό, του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ), υπό την εποπτεία της Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης (ΓΔ REGIO) και της Γενικής Διεύθυνσης Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης (ΓΔ EMPL).

¹ Στην παρούσα έκθεση, εάν δεν ορίζεται διαφορετικά, ο όρος αναφέρεται αποκλειστικά στα χρηματοδοτικά μέσα υπό επιμερισμένη διαχείριση του ΕΤΠΑ και του ΕΚΤ για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013.

² Όλα τα κράτη μέλη πλην της Κροατίας, της Ιρλανδίας και του Λουξεμβούργου.

05 Οι χρηματοδοτικές συνεισφορές των ΕΠ προς τα FISM κατά κανόνα πραγματοποιούνταν με μία και μοναδική πληρωμή, αμέσως μετά τη νομική συγκρότηση των μέσων. Σύμφωνα με τον κανονισμό 1083/2006³ («γενικός κανονισμός»), οι διαχειριστικές αρχές δήλωναν αυτές τις συνεισφορές στην Επιτροπή από κοινού με τις δαπάνες που πραγματοποιούνταν σε σχέση με τις επιχορηγήσεις⁴. Για το κλείσιμο⁵ επιλέξιμες θεωρούνταν μόνον οι εκταμιεύσεις προς τους τελικούς αποδέκτες, οι παρασχεθείσες εγγυήσεις (συμπεριλαμβανομένων των ποσών που έχουν δεσμευθεί), καθώς και τα έξοδα και οι αμοιβές διαχείρισης⁶. Οι πόροι που επιστρέφονται ή πρέπει να επιστραφούν από επιλέξιμες επενδύσεις καθίστανται «μη αναλωθέντες πόροι» και πρέπει να επαναχρησιμοποιούνται από το κράτος μέλος για παρεμφερείς σκοπούς, σύμφωνα με ειδικούς κανόνες, και δεν συνιστούν πλέον πόρους της ΕΕ.

06 Στον [πίνακα 2](#) περιγράφονται οι αρμοδιότητες των αρμόδιων για τα προγράμματα εθνικών αρχών και της Επιτροπής στο πλαίσιο της διαδικασίας κλεισίματος:

³ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2006 (ΕΕ L 210 της 31.7.2006, σ. 25).

⁴ Άρθρο 78α του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

⁵ Στην παρούσα έκθεση, εάν δεν ορίζεται διαφορετικά, ο όρος αναφέρεται αποκλειστικά στο κλείσιμο των επιχειρησιακών προγραμμάτων για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013.

⁶ Άρθρο 78, παράγραφος 6, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

Πίνακας 2 – Αρμοδιότητες κατά τη διαδικασία κλεισίματος:

| Αρχή | Ρόλος |
|--------------------|---|
| Διαχειριστική Αρχή | Υποβάλλει την τελική έκθεση υλοποίησης που καλύπτει το σύνολο της περιόδου ¹ . |
| Αρχή πιστοποίησης | Υποβάλλει την αίτηση πληρωμής του τελικού υπολοίπου και την τελική δήλωση δαπανών ² . |
| Αρχή ελέγχου | Υποβάλλει δήλωση κλεισίματος στην Επιτροπή, συνοδευόμενη από έκθεση τελικού ελέγχου. Η δήλωση κλεισίματος αξιολογεί την εγκυρότητα της αίτησης πληρωμής του τελικού υπολοίπου και τη νομιμότητα και την κανονικότητα των υποκειμένων πράξεων που καλύπτονται από την τελική δήλωση δαπανών ³ . |
| Επιτροπή | Αναλύει τα έγγραφα που υποβάλλουν τα κράτη μέλη και γνωμοδοτεί επί της τελικής έκθεσης υλοποίησης και της δήλωσης κλεισίματος. Κατά τη διαδικασία κλεισίματος, αποσαφηνίζει και διευθετεί όλα τα ανεπίλυτα προβλήματα που συνδέονται με τις δραστηριότητες εσωτερικού ελέγχου και ελέγχου, διενεργώντας περαιτέρω ελέγχους και, κατά περίπτωση, επιβάλλοντας δημοσιονομικές διορθώσεις. Καταβάλλει το τελικό υπόλοιπο μόλις ολοκληρωθεί η διαδικασία ⁴ . |

¹ Άρθρο 67 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

² Άρθρα 61, 78 και 89 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

³ Άρθρο 62, παράγραφος 1, στοιχείο ε), του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

⁴ Άρθρα 67, παράγραφος 4, και 89, παράγραφοι 3 και 4, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

Πηγή: Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

07 Κατά τους ελέγχους που διενεργήσαμε στο πλαίσιο της δήλωσης αξιοπιστίας για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 και σε αρκετές από τις ειδικές εκθέσεις μας αποκαλύφθηκε σειρά σφαλμάτων στις δαπάνες που συνδέονται με τα FISM, καθώς και αδυναμίες κατά την υλοποίηση. Η Επιτροπή αναγνώρισε τις ανησυχίες αυτές και ανέφερε ότι, σύμφωνα με την πολυετή προσέγγιση που εφαρμόζει, θα αντιμετωπίσει τα σχετικά προβλήματα μέσω επαληθεύσεων επιλεξιμότητας κατά το κλείσιμο. Ως εκ τούτου, οι κίνδυνοι κατά το κλείσιμο σχετίζονται με την αξιοπιστία των διαδικασιών επαλήθευσης που εφαρμόζουν οι αρχές ελέγχου και η Επιτροπή.

08 Δεδομένου ότι κατά κανόνα οι συνεισφορές των προγραμμάτων στα FISM καταβάλλονταν μέσω μίας και μοναδικής προπληρωμής, και η επιλεξιμότητα των πραγματικών ποσών που επενδύθηκαν δεν ελεγχόταν συνήθως κατά τη διάρκεια της υλοποίησης, μεγάλος όγκος των επαληθεύσεων επιλεξιμότητας από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη έπρεπε να διενεργηθεί κατά το κλείσιμο. Επισημάναμε το ζήτημα αυτό

ήδη στην ετήσια έκθεσή μας για το 2010⁷. Στο *παράρτημα I* απαριθμούνται άλλες ετήσιες και ειδικές εκθέσεις στις οποίες τονίστηκε η σημασία των επαληθεύσεων κλεισίματος στον τομέα αυτό.

⁷ Βλέπε ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το οικονομικό έτος 2010, σημείο 4.36.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

09 Στόχος του ελέγχου ήταν να αναλυθεί αν τα κράτη μέλη και η Επιτροπή είχαν λάβει τα αναγκαία μέτρα για την ορθή επαλήθευση και αξιολόγηση των δαπανών που συνδέονται με τα FISM κατά το κλείσιμο των ΕΠ της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013. Στο πλαίσιο αυτό, ο έλεγχος επικεντρώθηκε στον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη και η Επιτροπή επαλήθευαν την επιλεξιμότητα των δηλωθεισών δαπανών. Εξετάσαμε επίσης τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή ανέλυσε την αξιοπιστία των δεδομένων στην τελική έκθεση, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο τα αξιολόγησε. Ως εκ τούτου, αξιολογήσαμε κατά πόσον, όσον αφορά τις δαπάνες των χρηματοδοτικών μέσων υπό επιμερισμένη διαχείριση κατά το κλείσιμο:

- η Επιτροπή παρείχε έγκαιρη και κατάλληλη καθοδήγηση·
- οι αρχές ελέγχου διενήργησαν αποτελεσματικές επαληθεύσεις·
- η Επιτροπή διενήργησε αποτελεσματικές επαληθεύσεις·
- η Επιτροπή αξιολόγησε τα τελικά στοιχεία σχετικά με την υλοποίηση προκειμένου να συναγάγει συμπεράσματα σχετικά με τις επιδόσεις των FISM·
- οι αδυναμίες που αποκάλυψε ο εν προκειμένω έλεγχος αναμένεται να επηρεάσουν το κλείσιμο των χρηματοδοτικών μέσων της περιόδου 2014-2020.

10 Ο έλεγχός μας έλαβε τη μορφή επισκόπησης εγγράφων και για τον σκοπό αυτό αξιοποιήθηκαν στοιχεία προερχόμενα από προηγούμενους ελέγχους των FISM κατά το κλείσιμο και από τις εργασίες κλεισίματος της ίδιας της Επιτροπής. Συγκεκριμένα, τα αποδεικτικά στοιχεία ελέγχου συγκεντρώθηκαν από τις εξής πηγές:

- την επισκόπηση των επτά FISM που είχαμε ελέγξει στο πλαίσιο των ελεγκτικών εργασιών μας για τη δήλωση αξιοπιστίας των ετών 2017 και 2018 [ο έλεγχος αποτυπώνει, ως εκ τούτου, τα αποτελέσματα των ελέγχων που διενεργήσαμε στη Γερμανία (2), τη Λιθουανία, την Πολωνία, την Ισπανία (2) και τη Σουηδία]·
- συνομιλίες με υπαλλήλους της ΓΔ REGIO και της ΓΔ EMPL·

- την ανάλυση άλλων εγγράφων κλεισίματος που έθεσε στη διάθεσή μας η Επιτροπή, π.χ. επισκόπηση υποκειμενικού δείγματος 27 φακέλων κλεισίματος⁸.
- την εξέταση της τελικής έκθεσης με τη σύνοψη των δεδομένων σχετικά με την υλοποίηση των FISM που συνέταξε η Επιτροπή κατά το κλείσιμο.
- σύντομο ερωτηματολόγιο που εστάλη στις διαχειριστικές αρχές που είναι αρμόδιες για τα επτά FISM που αναφέρθηκαν ανωτέρω, προκειμένου να συμπληρωθούν τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν κατά τη διάρκεια των ελέγχων.

11 Ως εκ τούτου, δεν εμπίπτει στην εμβέλεια του παρόντος ελέγχου:

- η παροχή διασφάλισης σχετικά με τις τελικές δαπάνες που συνδέονται με τα FISM της περιόδου 2007-2013.
- η αξιολόγηση των επιδόσεων των FISM για την περίοδο 2007-2013 (αναφερόμαστε στους δείκτες επιδόσεων προκειμένου να παρουσιάσουμε πληροφορίες σχετικά με το εργαλείο αναφοράς στοιχείων που χρησιμοποιούσε η Επιτροπή και σχετικά με το κατά πόσον οι δείκτες αυτοί χρησιμοποιήθηκαν στην αξιολόγηση των επιδόσεων που διενήργησε).
- η πλήρης ανάλυση του πλαισίου ελέγχου και διασφάλισης της περιόδου προγραμματισμού 2014-2020 για τα χρηματοδοτικά μέσα.

12 Οι διαπιστώσεις και τα συμπεράσματά μας είναι επίκαιρα, δεδομένου ότι τα χρηματοδοτικά μέσα διαδραματίζουν ακόμη σημαντικότερο ρόλο και έχουν μεγαλύτερη εμβέλεια στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, το οριστικό κλείσιμο της οποίας πλησιάζει. Την περίοδο προγραμματισμού 2021-2027, βάσει του σχεδιασμού για μείωση των πόρων της πολιτικής συνοχής, η συνολική σημασία των χρηματοδοτικών μέσων θα αυξηθεί περαιτέρω.

⁸ Περιλαμβάνουν 1) την αίτηση πληρωμής του τελικού υπολοίπου και δήλωση δαπανών σύμφωνα με τα άρθρα 61, 78 και 89 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006· 2) την τελική έκθεση υλοποίησης του προγράμματος, σύμφωνα με το άρθρο 67 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006· και 3) τη δήλωση κλεισίματος που συνοδεύεται από την έκθεση τελικού ελέγχου, σύμφωνα με το άρθρο 62 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

13 Σε συνέχεια των ελέγχων που διενεργήσαμε σχετικά με την υλοποίηση των FISM⁹ και τον σχεδιασμό των διαδικασιών κλεισίματος¹⁰, σκοπός του εν προκειμένω ελέγχου είναι η παρουσίαση μιας ολοκληρωμένης εικόνας των FISM της περιόδου 2007-2013.

14 Ο λόγος για τον οποίο αναβάλαμε μέχρι τώρα τον εν προκειμένω έλεγχο και την κατάρτιση έκθεσης σχετικά με θέμα που αφορά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 είναι η μεγάλη διάρκεια της διαδικασίας κλεισίματος. Αυτό οφείλεται στον πολυετή χαρακτήρα των περιόδων προγραμματισμού όπως έχουν σχεδιαστεί από την Επιτροπή. Η προθεσμία για την υποβολή των φακέλων κλεισίματος από τα κράτη μέλη έληξε την 31η Μαρτίου 2017, αλλά οι εργασίες επαλήθευσης και επικύρωσης συνεχίζονται, επτά έτη μετά το τέλος της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013 και πέντε έτη μετά τη λήξη της περιόδου επιλεξιμότητας. Κατά την έναρξη των ελεγκτικών εργασιών μας, τον Ιούνιο του 2020, το 23 % των ΕΠ της περιόδου με FISM (44 επί συνόλου 192) δεν είχε ακόμη κλείσει πλήρως (το 3 % λόγω προβλημάτων συνδεδεμένων με τα FISM, τα οποία δεν είχαν επιλυθεί).

⁹ Ειδική έκθεση 19/2016 του ΕΕΣ.

¹⁰ Ειδική έκθεση 36/2016 του ΕΕΣ.

Παρατηρήσεις

Κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για το κλείσιμο των FISM

Η Επιτροπή παρέσχε εγκαίρως επαρκή καθοδήγηση, με εξαίρεση έναν τομέα κινδύνου

15 Οι ισχύοντες κανονισμοί περιλάμβαναν έξι άρθρα με διατάξεις για τα FISM, συνολικής έκτασης μόλις τεσσάρων σελίδων¹¹. Χρειάστηκε πρόσθετη, εκτενής και έγκαιρη καθοδήγηση ώστε οι αρμόδιες για τα προγράμματα αρχές¹² να αποφανθούν επιτυχώς για την επιλεξιμότητα των δαπανών που συνδέονται με τα FISM κατά το κλείσιμο.

16 Οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για το κλείσιμο περιλάμβαναν συγκεκριμένες πληροφορίες σχετικά με τις δαπάνες που συνδέονται με τα FISM¹³. Εκτός από εκτενείς πληροφορίες σχετικά με τους όρους επιλεξιμότητας, περιείχαν οδηγίες σχετικά με τα πιο σύνθετα θέματα των ταμείων εγγυήσεων, των δαπανών διαχείρισης και των τόκων. Κάλυπταν τις απαιτήσεις αναφοράς στοιχείων μέσω ενός υποδείγματος στο οποίο παρουσιάζονταν οι λεπτομερείς πληροφορίες που απαιτούνταν για κάθε μέσο.

17 Στις κατευθυντήριες γραμμές περιγράφονταν τα στοιχεία που έπρεπε να καλύπτουν η τελική έκθεση υλοποίησης των διαχειριστικών αρχών και η έκθεση τελικού ελέγχου των αρχών ελέγχου, με συγκεκριμένες, λεπτομερείς πληροφορίες για τις δαπάνες που συνδέονται με τα FISM¹⁴. Περιείχαν επίσης οδηγίες σχετικά με τις ενέργειες στις οποίες έπρεπε να προβούν οι διαχειριστικές αρχές και οι αρχές

¹¹ Άρθρα 44 και 45 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 και άρθρα 43 έως 46 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1828/2006 της Επιτροπής, της 8ης Δεκεμβρίου 2006 (ΕΕ L 371 της 27.12.2006, σ. 1).

¹² Στην παρούσα έκθεση, ως αρμόδιες για τα προγράμματα αρχές νοούνται οι τρεις αρχές των κρατών μελών που απαριθμούνται στο σημείο **06** ανωτέρω: Οι εν λόγω αρχές μπορεί να είναι εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές.

¹³ Απόφαση C(2015) 2771 final της Επιτροπής, της 30ής Απριλίου 2015.

¹⁴ Δύο βασικές συνιστώσες του φακέλου κλεισίματος. Απόφαση C (2015) 2771 final της Επιτροπής, της 30ής Απριλίου 2015, παράγραφοι 5.2, 5.3 και παράρτημα VI.

πιστοποίησης ενόψει του κλεισίματος, καθώς και οι αρχές ελέγχου κατά το κλείσιμο¹⁵.

18 Η Επιτροπή συγκέντρωσε από τα κράτη μέλη και απάντησε σε μεγάλο αριθμό ερωτήσεων σχετικά με το κλείσιμο, συμπεριλαμβανομένων 29 ερωτήσεων σχετικών με θέματα που συνδέονται με τα FISM¹⁶. Οι απαντήσεις ήταν λεπτομερείς σε σχέση με τους περισσότερους από τους πολύπλοκους τομείς που αφορούν τα FISM, περιλάμβαναν μεγάλο αριθμό συστάσεων προς τις αρμόδιες για τα προγράμματα αρχές, τις οποίες η Επιτροπή καλούσε να υποβάλουν τις τελικές δαπάνες ικανό χρονικό διάστημα πριν από την προθεσμία της 31ης Μαρτίου 2017, και προέτρεπαν τις αρχές ελέγχου να διενεργήσουν θεματικούς ελέγχους σχετικά με τα FISM.

19 Σε συνεργασία με τις αρμόδιες για τα προγράμματα αρχές, η Επιτροπή παρείχε πρόσθετη καθοδήγηση για το κλείσιμο μέσω επιμορφωτικών μαθημάτων και σεμιναρίων¹⁷.

20 Διαπιστώσαμε ότι οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για το κλείσιμο των FISM παρασχέθηκαν εγκαίρως και κάλυψαν τα αναγκαία σημεία. Αυτό ήταν ιδιαίτερα σημαντικό δεδομένης της συντομίας των συναφών διατάξεων της νομοθεσίας. Οι κατευθυντήριες γραμμές κάλυπταν τις περισσότερες από τις πτυχές σε σχέση με τις οποίες εντοπίσαμε ελλείψεις κατά το στάδιο της υλοποίησης: τα ανώτατα όρια εξόδων και αμοιβών διαχείρισης, την ακρίβεια των υποβαλλόμενων στοιχείων, τις συμβατικές απαιτήσεις και τον υπολογισμό των επιλέξιμων δαπανών στην περίπτωση των ταμείων εγγυήσεων.

21 Εντούτοις, εντοπίσαμε την εξής αδυναμία:

- ο Η Επιτροπή δεν αντιμετώπισε ως ιδιαίτερο κίνδυνο την εξακρίβωση του καθεστώτος των τελικών αποδεκτών ως μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ), παρότι αποτελούσε απαίτηση επιλεξιμότητας για τα περισσότερα μέσα. Ο τομέας αυτός παρουσίαζε υψηλότερο κίνδυνο για τα FISM, διότι η εξακρίβωση του καθεστώτος των ΜΜΕ διενεργείτο από ενδιάμεσους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς (συχνά ιδιωτικές τράπεζες και άλλες οντότητες του

¹⁵ Απόφαση C(2015) 2771 final της Επιτροπής, της 30ής Απριλίου 2015, παράρτημα VI.

¹⁶ Έγγραφο της Επιτροπής με τίτλο «Q&A on the 2007-2013 programmes closure».

¹⁷ Παραδείγματα αυτών είναι οι τεχνικές συναντήσεις με τις αρχές ελέγχου: 1) η συνεδρίαση της ομάδας ομολογών, τον Σεπτέμβριο του 2015, η οποία εστιάστηκε στο κλείσιμο των FISM και 2) η συνεδρίαση της ομάδας ομολογών τον Σεπτέμβριο του 2016.

χρηματοπιστωτικού τομέα) και όχι από τις διαχειριστικές αρχές. Όπως αναλύεται κατωτέρω στην παρούσα έκθεση, στο πλαίσιο των ελέγχων μας εντοπίσαμε σφάλματα σχετικά με το ζήτημα αυτό (σημείο 35).

Αποτελεσματικότητα των εργασιών επαλήθευσης των αρχών ελέγχου κατά το κλείσιμο

FISM υπό τη διαχείριση του Ομίλου ΕΤΕπ: λόγω των περιορισμών της εντολής ελέγχου και των ορίων της εμπέλειας του εξωτερικού ελέγχου, κατέστη δυνατή η συμπερίληψη ορισμένων μη επιλέξιμων δαπανών

22 Η εφαρμοστέα νομοθεσία καθόριζε σαφώς τα καθήκοντα των αρχών ελέγχου για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013¹⁸. Έπρεπε να υποβάλουν τη δήλωση κλεισίματος στην Επιτροπή, συνοδευόμενη από την έκθεση τελικού ελέγχου, αξιολογώντας την αίτηση πληρωμής του τελικού υπολοίπου και διατυπώνοντας γνώμη σχετικά με τη νομιμότητα και την κανονικότητα των ποσών που περιλαμβάνονται στην τελική δήλωση δαπανών. Η αξιολόγηση αυτή έπρεπε να βασίζεται στο σύνολο των ελεγκτικών εργασιών που είχαν πραγματοποιηθεί για την περίοδο προγραμματισμού.

23 Ο Όμιλος ΕΤΕπ διαχειρίστηκε περίπου το 11 % των FISM κατά την περίοδο 2007-2013, που αντιστοιχούσαν στο 16 % του συνολικού ύψους των συνεισφορών των ΕΠ. Σε όλες τις περιπτώσεις, με την εξαίρεση μίας, διαχειριζόταν ταμείο χαρτοφυλακίου και επέλεγε τους ενδιαμέσους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς οι οποίοι διαχειρίζονταν τα ειδικά ταμεία¹⁹. Οι αρχές ελέγχου δεν είχαν τη δυνατότητα να διενεργήσουν επαληθεύσεις στο επίπεδο των εν λόγω ταμείων χαρτοφυλακίου λόγω των περιορισμών των δικαιωμάτων πρόσβασης που επέβαλλε ο Όμιλος ΕΤΕπ²⁰.

24 Στην πράξη, δεν είχαν ούτε σαφή εντολή ελέγχου για τη διενέργεια επαληθεύσεων σε επίπεδο ειδικού ταμείου ή τελικού αποδέκτη, με αποτέλεσμα οι περισσότερες αρχές ελέγχου να μην εκτελούν τις αναγκαίες εργασίες σε κανένα επίπεδο. Στο [πλαίσιο 1](#) παρουσιάζονται δύο παραδείγματα διαφορετικών

¹⁸ Άρθρο 62 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

¹⁹ Ανάλυση από το ΕΕΣ της τελικής έκθεσης με τη σύνοψη των δεδομένων της Επιτροπής στις 31 Μαρτίου 2017 (κλείσιμο).

²⁰ Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2014, σημείο 6.67, και ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2015, σημείο 6.63.

προσεγγίσεων που εφάρμοζαν αρχές ελέγχου για τα FISM υπό τη διαχείριση του Ομίλου ΕΤΕπ.

Πλαίσιο 1

FISM υπό τη διαχείριση της ΕΤΕπ: διαφορετικές προσεγγίσεις με διαφορετικά αποτελέσματα

Στην περίπτωση ενός FISM στη Λιθουανία, η εμπέλεια της έκθεσης προσυμφωνημένων διαδικασιών (Agreed-upon-Procedures, AUP)²¹ του εξωτερικού ελεγκτή δεν κάλυπτε τις επαληθεύσεις σχετικά με τους ενδιάμεσους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς ή τους τελικούς αποδέκτες. Εντούτοις, η αρχή ελέγχου διενήργησε, κατά περίπτωση, τις δικές της λεπτομερείς δοκιμές στα επίπεδα αυτά.

Στο πλαίσιο της δήλωσης αξιοπιστίας για το 2018, υποβάλαμε σε έλεγχο το εν λόγω FISM και, κατά την επαναδιενέργεια των εργασιών της αρχής ελέγχου, δεν εντοπίσαμε μη επιλέξιμες δαπάνες.

Ομοίως, στην περίπτωση ενός FISM στην Ισπανία, η εμπέλεια της έκθεσης AUP του εξωτερικού ελεγκτή δεν κάλυπτε τις επαληθεύσεις σχετικά με τους ενδιάμεσους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς ή τους τελικούς αποδέκτες. Η αρχή ελέγχου έκρινε ότι ο περιορισμός της εντολής της για τα μέσα που τελούν υπό τη διαχείριση του Ομίλου ΕΤΕπ σήμαινε ότι δεν μπορούσε να διενεργήσει τις εργασίες σε όλα τα επίπεδα. Προκειμένου να αποκομίσει βεβαιότητα για το κλείσιμο, η αρχή ελέγχου βασίστηκε στις δικλίδες ελέγχου της ΕΤΕπ και στην έκθεση AUP.

Στο πλαίσιο της δήλωσης αξιοπιστίας για το 2018, υποβάλαμε σε έλεγχο το εν λόγω FISM και εντοπίσαμε μη επιλέξιμες δαπάνες.

25 Κατά κανόνα, οι αρχές ελέγχου βασίστηκαν αποκλειστικά στις εκθέσεις AUP του ανεξάρτητου εξωτερικού ελεγκτή του Ομίλου ΕΤΕπ. Οι εν λόγω εκθέσεις κάλυπταν μια σειρά συγκεκριμένων επαληθεύσεων σχετικά με τη σύσταση και την υλοποίηση των μέσων σε επίπεδο ταμείου χαρτοφυλακίου, αλλά, λόγω του περιορισμένου χαρακτήρα τους, δεν ήταν δυνατόν να αποκομιστεί βεβαιότητα σχετικά με την επιλεξιμότητα των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο του χρηματοδοτικού μέσου.

²¹ Διαδικασία που συμφωνείται μεταξύ μιας οντότητας και τρίτου ώστε να εξαχθούν πραγματολογικές διαπιστώσεις σχετικά με χρηματοοικονομικά στοιχεία ή επιχειρησιακές διαδικασίες (ISRS 4400). Βλέπε επίσης την ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων της ΓΔ REGIO για το 2017, παράρτημα, σ. 75.

Η παράταση της περιόδου επιλεξιμότητας είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση του φόρτου εργασίας των αρχών ελέγχου και της Επιτροπής

26 Όπως επισημάνθηκε ανωτέρω στο σημείο **14**, η διαδικασία κλεισίματος της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013, όπως σχεδιάστηκε από την Επιτροπή, έχει μεγάλη διάρκεια. Το 2015, στις κατευθυντήριες γραμμές της σχετικά με το κλείσιμο, η Επιτροπή μετέθεσε την καταληκτική προθεσμία για την καταβολή των συνεισφορών από τα FISM στους τελικούς αποδέκτες από την 31η Δεκεμβρίου 2015 στην 31η Μαρτίου 2017, παρατείνοντας ουσιαστικά την περίοδο επιλεξιμότητας²².

27 Ένας από τους κύριους λόγους της παράτασης της περιόδου επιλεξιμότητας ήταν τα χαμηλά ποσοστά απορρόφησης. Τα κράτη μέλη όφειλαν να επιστρέψουν το σύνολο των μη χρησιμοποιηθέντων κονδυλίων στην Επιτροπή κατά το κλείσιμο. Εάν δεν είχε δοθεί παράταση, σημαντικό μέρος των κονδυλίων δεν θα είχε χρησιμοποιηθεί, όπως αποδεικνύεται από το γεγονός ότι κατά το διάστημα μεταξύ 1ης Ιανουαρίου 2016 και 31ης Μαρτίου 2017 πραγματοποιήθηκαν πρόσθετες δαπάνες συνδεδεμένες με FISM ύψους 2,6 δισεκατομμυρίων ευρώ²³. Το εκτιμώμενο ποσοστό εκταμίευσης προς τους τελικούς αποδέκτες αυξήθηκε από 75 % στις 31 Δεκεμβρίου 2015 σε 93 % στις 31 Μαρτίου 2017²⁴.

28 Ωστόσο, μολονότι βελτίωσε την απορρόφηση των κονδυλίων, η παράταση δημιούργησε ένα πρόβλημα για τις αρχές ελέγχου. Το γεγονός ότι επιτράπηκε στα FISM να πραγματοποιούν εκταμιεύσεις προς τελικούς αποδέκτες έως τις 31 Μαρτίου 2017 περιόρισε την ικανότητα των αρχών ελέγχου να αποκομίζουν εγκαίρως βεβαιότητα σχετικά με τη νομιμότητα και την κανονικότητα όλων των δαπανών, πριν από τη λήξη της προθεσμίας υποβολής της δήλωσης κλεισίματος (επίσης στις 31 Μαρτίου 2017).

²² Απόφαση C(2015) 2771 final της Επιτροπής, της 30ής Απριλίου, σημείο 3.6. Αναφερθήκαμε στο ζήτημα αυτό στο σημείο 6.52 της ετήσιας έκθεσής μας για το οικονομικό έτος 2014 και στο σημείο 6.45 της ετήσιας έκθεσής μας για το οικονομικό έτος 2015.

²³ Ειδική έκθεση 19/2016 του ΕΕΣ, σημεία 42-44. Το ποσό αυτό υπολογίστηκε βάσει των εκθέσεων με τη σύνοψη των δεδομένων της Επιτροπής στις 31 Δεκεμβρίου 2015 και στις 31 Μαρτίου 2017.

²⁴ Ανάλυση από το ΕΕΣ των εκθέσεων με τη σύνοψη των δεδομένων της Επιτροπής στις 31 Δεκεμβρίου 2015 και στις 31 Μαρτίου 2017.

29 Η Επιτροπή ήταν ενήμερη για το πρόβλημα αυτό και, στις κατευθυντήριες γραμμές της σχετικά με το κλείσιμο, συνέστησε θερμά στις διαχειριστικές αρχές και τις αρχές πιστοποίησης να υποβάλουν στις αρχές ελέγχου την τελική δήλωση δαπανών και την αίτηση πληρωμής του τελικού υπολοίπου έως τις 31 Δεκεμβρίου 2016 και όχι έως τη λήξη της προθεσμίας στις 31 Μαρτίου 2017²⁵.

30 Παρά τις εν λόγω συστάσεις της Επιτροπής, ορισμένες δαπάνες για τα FISM δεν κατέστη δυνατό να καλυφθούν από τις εργασίες των αρχών ελέγχου για τη δήλωση κλεισίματος. Η Επιτροπή δεν γνωρίζει το ύψος των πρόσθετων δαπανών που δήλωσαν τα κράτη μέλη κατά το διάστημα από την 1η Ιανουαρίου 2017 έως την 31η Μαρτίου 2017, κάτι που δεν κατέστη δυνατό να προσδιοριστεί ούτε βάσει των πληροφοριών που τέθηκαν στη διάθεσή μας στο πλαίσιο του ελέγχου.

31 Εξετάσαμε την πτυχή αυτή για μια σειρά επιχειρησιακών προγραμμάτων με FISM (27 από τα 192 τέτοια προγράμματα στον τομέα της συνοχής). Στις περιπτώσεις 11 εξ αυτών των 27, η εμβέλεια των εργασιών είχε περιοριστεί λόγω του γεγονότος ότι ορισμένες δαπάνες, συμπεριλαμβανομένων δαπανών συνδεδεμένων με τα FISM, είχαν δηλωθεί μετά την ημερομηνία κατά την οποία η αρχή ελέγχου επέλεξε το τελικό δείγμα της για τη δήλωση κλεισίματος. Οι δαπάνες αυτές, μολοντί ουσιαστικά αποκλείστηκαν από τις ελεγκτικές εργασίες που παρουσιάστηκαν στους φακέλους κλεισίματος που υποβλήθηκαν έως τις 31 Μαρτίου 2017, ελέγχθηκαν αργότερα στο πλαίσιο πρόσθετων εργασιών. Για τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή και οι αρχές ελέγχου χρειάστηκε να διαθέσουν πρόσθετο χρόνο και πρόσθετους πόρους, γεγονός που καθυστέρησε τη διαδικασία κλεισίματος και την κατέστησε περισσότερο χρονοβόρο και λιγότερο αποδοτική.

Παρότι οι αρχές ελέγχου διενήργησαν την πλειονότητα των αναγκαίων επαληθεύσεων, ορισμένα σφάλματα δεν εντοπίστηκαν

32 Η εξέταση από το ΕΕΣ των εργασιών κλεισίματος των αρχών ελέγχου σε επίπεδο πράξεων άρχισε στο πλαίσιο των εργασιών μας για τη δήλωση αξιοπιστίας του 2017, μετά την υποβολή των φακέλων κλεισίματος από τις αρμόδιες για τα προγράμματα

²⁵ Απόφαση C (2015) 2771 final της Επιτροπής, της 30ής Απριλίου 2015, παράρτημα 1, παράγραφος 4.2, και παράρτημα VI, παράγραφος 11. Βλέπε επίσης τις απαντήσεις της Επιτροπής στους προβληματισμούς των κρατών μελών για το θέμα αυτό στο έγγραφο ερωτήσεων και απαντήσεων της Επιτροπής σχετικά με το κλείσιμο των προγραμμάτων της περιόδου 2007-2013, ερωτήσεις 88, 93, 98, 99.

αρχές στην Επιτροπή. Στο **πλαίσιο 2** παρουσιάζεται μια συνοπτική εικόνα των ελεγκτικών εργασιών μας κατά το κλείσιμο.

Πλαίσιο 2

Αξιολόγηση από το ΕΕΣ των εργασιών των αρχών ελέγχου σε σχέση με το κλείσιμο (ετήσιες εκθέσεις του ΕΕΣ για το 2017 και το 2018)²⁶

Εξετάσαμε 19 φακέλους κλεισίματος (επτά εκ των οποίων περιλάμβαναν FISM) για τους οποίους οι αρχές ελέγχου είχαν αναφέρει υπολειπόμενα ποσοστά σφάλματος κάτω του 2 %. Αδυναμίες στις εργασίες δειγματοληψίας των αρχών ελέγχου εντοπίσαμε σε έναν από αυτούς.

Όταν διαπιστώναμε ελλείψεις όσον αφορά την εμπέλεια, την ποιότητα και την τεκμηρίωση των εργασιών των αρχών ελέγχου, διενεργούσαμε εκ νέου τις εργασίες σε επίπεδο πράξεων. Λόγω των σφαλμάτων που εντοπίσαμε κατά τη διαδικασία επανεξέτασης και επαναδιενέργειας, υπολογίσαμε εκ νέου το υπολειπόμενο ποσοστό σφάλματος σε ποσοστό άνω του 2 % σε τέσσερις από τους 19 φακέλους. Σε μία από τις τέσσερις αυτές περιπτώσεις, η αύξηση οφειλόταν σε ένα σημαντικό σφάλμα που εντοπίσαμε στις δαπάνες για τα FISM.

33 Στο πλαίσιο των επτά ελέγχων που διενεργήσαμε σχετικά με FISM κατά το κλείσιμο στο πλαίσιο της δήλωσης αξιοπιστίας (σημείο **10**), διαπιστώσαμε ότι τα φύλλα ελέγχου που χρησιμοποιούσαν οι αρχές ελέγχου ήταν ορθά σχεδιασμένα. Κάλυπταν τις σημαντικές πτυχές που προβλέπονται στη νομοθεσία και στις κατευθυντήριες γραμμές. Ωστόσο, παρότι κατά κανόνα οι αρχές ελέγχου διενεργούσαν τις αναγκαίες εξακριβώσεις, εντοπίσαμε ορισμένες αδυναμίες.

34 Οι κυριότερες από αυτές αφορούν ελλιπείς εξακριβώσεις σχετικά με την επιλεξιμότητα. Παραδείγματος χάριν, όταν βάσει των φύλλων ελέγχου ο ελεγκτής πρέπει:

- να εξακριβώσει ότι έχουν τηρηθεί όλες οι απαιτήσεις της νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις, θα πρέπει επίσης να ελέγχονται και να λαμβάνονται υπόψη οι προσθήκες στις συμβάσεις·
- να επαληθεύσει το καθεστώς ενός τελικού αποδέκτη που δηλώνει ΜΜΕ, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όλα τα κριτήρια του καθεστώτος ΜΜΕ,

²⁶ Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2017, σημεία 6.44-6.50, και ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2018, σημεία 6.41-6.50.

συμπεριλαμβανομένων των κανόνων για τις συνδεδεμένες επιχειρήσεις και τις επιχειρήσεις-εταίρους·

- ο να επιβεβαιώσει την επιλεξιμότητα μιας εκταμίευσης δανείου, θα πρέπει να διενεργείται κατά τον χρόνο του ελέγχου αξιολόγηση τυχόν ακυρώσεων ή ματαιώσεων πράξεων.

35 Εξαιτίας των εν λόγω ελλিপών εξακριβώσεων της επιλεξιμότητας από τις αρχές ελέγχου, διαπιστώσαμε περιπτώσεις μη επιλέξιμων αποδεκτών ή εκταμιεύσεων που δεν είχαν εντοπιστεί σε τρεις από τους επτά ελέγχους μας στο πλαίσιο της δήλωσης αξιοπιστίας (βλέπε [πίνακα 3](#)).

Πίνακας 3 – Δηλώσεις αξιοπιστίας του ΕΕΣ των ετών 2017 και 2018 – μη επιλέξιμοι αποδέκτες ή μη επιλέξιμες εκταμιεύσεις

| Σφάλμα | Περιγραφή |
|---|---|
| Μη επιλέξιμο χρηματοδοτικό μέσο | Το χρηματοδοτικό μέσο στο σύνολό του δεν πληρούσε την κύρια απαίτηση επιλεξιμότητας, ήτοι να χρηματοδοτεί κυρίως ΜΜΕ. |
| Μη επιλέξιμος αποδέκτης | Ο αποδέκτης του δανείου δεν ήταν ΜΜΕ, βάσει ανάλυσης των συνδεδεμένων επιχειρήσεων. |
| Μη επιλέξιμες εκταμιεύσεις | Δύο δάνεια που δηλώθηκαν ως επιλέξιμες εκταμιεύσεις είχαν ακυρωθεί αρκετά πριν από το κλείσιμο. |
| Εσφαλμένη δήλωση επαναχρησιμοποιηθέντων κεφαλαίων | Κεφάλαια που επιστράφηκαν από τελικούς αποδέκτες του πρώτου γύρου επενδύσεων επανεπενδύθηκαν και δηλώθηκαν στην Επιτροπή προς απόδοση για δεύτερη φορά. |

Πηγή: ΕΕΣ:

36 Διαπιστώσαμε ακόμη αδυναμίες στη χρήση των φύλλων ελέγχου (βλέπε [πίνακα 4](#)). Αυτές αφορούσαν ανεπαρκή τεκμηρίωση των διενεργηθεισών ελεγκτικών εργασιών και έλλειψη αποδεικτικών στοιχείων ελέγχου για την τεκμηρίωση των αποτελεσμάτων²⁷. Δεν κατέστη δυνατό να επαληθεύσουμε τις εξηγήσεις των αρχών ελέγχου βάσει της ελεγκτικής τεκμηρίωσής τους και άλλων διαθέσιμων αποδεικτικών στοιχείων.

²⁷ Βλέπε επίσης την ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2018, σημεία 6.46-6.48.

Πίνακας 4 – Δηλώσεις αξιοπιστίας του ΕΕΣ των ετών 2017 και 2018 – αδυναμίες στη χρήση των φύλλων ελέγχου

| Σφάλμα | Περιγραφή |
|---|---|
| Ελλιπής ελεγκτική τεκμηρίωση | Στο φύλλο ελέγχου διευκρινιζόταν ότι οι δαπάνες και οι αμοιβές διαχείρισης πρέπει να υπόκεινται σε συμπληρωματικό έλεγχο. Η ελεγκτική τεκμηρίωση δεν περιείχε αποδεικτικά στοιχεία πρόσθετων ελεγκτικών εργασιών ή εξέτασης πρόσθετων εγγράφων. |
| Ανεπαρκής τεκμηρίωση των ελέγχων και αδυναμίες στις εργασίες | Από τους φακέλους των ελέγχων δεν συνάγεται με βεβαιότητα ότι οι διάφορες δοκιμασίες κάλυψαν όλες τις απαιτήσεις επιλεξιμότητας. Η δοκιμασία του κριτηρίου των ΜΜΕ στην περίπτωση οντοτήτων που συνδέονται με άλλες οντότητες δεν είχε ολοκληρωθεί δεόντως σε όλες τις περιπτώσεις. |
| Ανεπαρκής ελεγκτική τεκμηρίωση και ανεπαρκής διαδρομή ελέγχου | Οι επαληθεύσεις που διενεργήθηκαν δεν τεκμηριώνονταν επαρκώς σε φύλλα ελέγχου, εκθέσεις ή άλλα έγγραφα. Απουσίαζαν αναφορές σε σχετικά έγγραφα. Τα αποδεικτικά στοιχεία ελέγχου δεν είχαν διατηρηθεί. |

Πηγή: ΕΕΣ:

37 Συνολικά, στο πλαίσιο των εργασιών μας για τη δήλωση αξιοπιστίας σχετικά με τα FISM κατά το κλείσιμο εντοπίστηκαν εννέα σφάλματα, σε έξι από τα επτά μέσα που υποβλήθηκαν σε έλεγχο. Τρία από τα εν λόγω σφάλματα είχαν δημοσιονομική επίπτωση, με αποτέλεσμα τη μείωση του ποσού των επιλέξιμων δαπανών κατά το κλείσιμο. Σε μία περίπτωση, το σφάλμα αύξησε τον υπολειπόμενο κίνδυνο σφάλματος για το ΕΠ πάνω από το όριο σημαντικότητας του 2 %, με αποτέλεσμα να απαιτηθεί η εφαρμογή δημοσιονομικών διορθώσεων κατά παρέκταση (βλέπε λεπτομερέστερες πληροφορίες στο [πλαίσιο 3](#)).

38 Στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου εξετάσαμε επίσης τους φακέλους κλεισίματος και το σύνολο των επακόλουθων αλληλεπιδράσεων μεταξύ των αρχών που είναι αρμόδιες για τα προγράμματα και της Επιτροπής για 27 από τα 192 ΕΠ με FISM. Διαπιστώσαμε ότι, στην πλειονότητά τους, οι αρχές ελέγχου διενήργησαν τις εργασίες τους σύμφωνα με τις στρατηγικές ελέγχου τους, λαμβάνοντας υπόψη τους ισχύοντες κανονισμούς και την καθοδήγηση που παρείχε η Επιτροπή. Ωστόσο, δεν διενήργησαν συστηματικά όλες θεματικούς ελέγχους²⁸ και, στις περιπτώσεις που το έπραξαν, οι εργασίες τους δεν ήταν πάντοτε επαρκείς για τον εντοπισμό ουσιωδών παρατυπιών²⁹.

39 Διαπιστώσαμε δύο αδυναμίες στις εκθέσεις των αρχών ελέγχου για τους σκοπούς του κλεισίματος:

- Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι πληροφορίες σχετικά με τις εργασίες που πραγματοποιήθηκαν όσον αφορά τις δαπάνες για τα FISM ήταν υπερβολικά σύντομες, με αποτέλεσμα οι ελεγκτές της Επιτροπής να υποβάλουν αιτήματα για παροχή πρόσθετων λεπτομερέστερων στοιχείων και να χρειαστεί να αναθεωρηθούν ορισμένες εκθέσεις.
- Ενίοτε δεν ήταν διαθέσιμες πληροφορίες σχετικά με τις διορθώσεις που εφαρμόστηκαν στις δαπάνες για τα FISM (ποσό, είδος). Οι εκθέσεις τελικού ελέγχου που εξετάσαμε δεν ήταν συνεπείς ως προς το επίπεδο λεπτομέρειας των παρεχόμενων πληροφοριών. Οι αρχές ελέγχου δεν ήταν υποχρεωμένες να παρουσιάσουν τις διορθώσεις τους ανά είδος (π.χ. σχετικά με δημόσιες συμβάσεις, κρατικές ενισχύσεις, χρηματοδοτικά μέσα κ.λπ.) και η Επιτροπή δεν διαθέτει δομημένα δεδομένα για το θέμα αυτό.

40 Σε γενικές γραμμές, οι αρχές ελέγχου διενήργησαν τις αναγκαίες επαληθεύσεις. Ωστόσο, οι αδυναμίες που αναφέρθηκαν ανωτέρω επηρέασαν σε κάποιο βαθμό την αξιοπιστία των εργασιών τους και ορισμένα σφάλματα δεν ανιχνεύθηκαν, όπως προκύπτει από τα σφάλματα που διαπιστώθηκαν τόσο από το ΕΕΣ όσο και από την Επιτροπή.

²⁸ Ως θεματικός έλεγχος νοείται έλεγχος συγκεκριμένης βασικής απαίτησης ή τομέα δαπανών όπου ο κίνδυνος θεωρείται συστημικός. Οι θεματικοί έλεγχοι συμπληρώνουν τα συνήθη συστήματα ελέγχου.

²⁹ Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2017, σημείο 6.35.

Αποτελεσματικότητα των εργασιών επαλήθευσης της Επιτροπής κατά το κλείσιμο

Στο τέλος του 2020, ποσοστό 19 % των ΕΠ που περιλαμβάνουν FISM δεν είχαν ακόμη κλείσει πλήρως

41 Μετά την υποβολή των φακέλων κλεισίματος από τις αρμόδιες για τα προγράμματα αρχές των κρατών μελών έως την προβλεπόμενη προθεσμία της 31ης Μαρτίου 2017³⁰, η Επιτροπή προέβη στην ανάλυσή τους και απάντησε εντός της προθεσμίας των πέντε μηνών. Κατά περίπτωση, ζήτησε πληροφορίες, καθώς και τη διενέργεια πρόσθετων εργασιών, ή διατύπωσε παρατηρήσεις, των οποίων η σημασία και η δημοσιονομική επίπτωση ποίκιλλαν.

42 Σε πολλές περιπτώσεις, η επικοινωνία με τις αρμόδιες για τα προγράμματα αρχές για την επίλυση προβλημάτων που σχετίζονται με το κλείσιμο συνεχίστηκε πέραν των αρχικών επιστολών παρατηρήσεων, και σε ορισμένες περιπτώσεις συνεχίζεται. Στον [πίνακα 5](#) και στον [πίνακα 6](#) παρουσιάζεται η κατάσταση των εργασιών κλεισίματος της Επιτροπής στις 31 Δεκεμβρίου 2020 σχετικά με τα ΕΠ του τομέα της συνοχής που περιλαμβάνουν FISM.

³⁰ Ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων της ΓΔ REGIO για το 2017, σημείο A.2.3, και ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων της ΓΔ EMPL για το 2017, σημείο A.2.

Πίνακας 5 – Κατάσταση κλεισίματος των ΕΠ του τομέα της συνοχής που περιλαμβάνουν FISM

| Κατάσταση | Τέλος 2018 | Τέλος 2019 | Τέλος 2020 | Ποσοστό στο τέλος του 2020 |
|--|------------|------------|------------|----------------------------|
| Έχουν κλείσει | 123 | 143 | 156 | 81 % |
| Στο στάδιο πριν από το κλείσιμο ¹ | 39 | 32 | 32 | 17 % |
| Ανοικτά | 30 | 17 | 4 | 2 % |
| Σύνολο | 192 | 192 | 192 | |

¹ Η Επιτροπή θεωρεί ότι ένα ΕΠ βρίσκεται στο στάδιο πριν από το κλείσιμο όταν έχει αποσταλεί «επιστολή πριν από το κλείσιμο». Στην πράξη, ένα ΕΠ μπορεί να θεωρηθεί ότι βρίσκεται στο στάδιο πριν από το κλείσιμο για διάφορους λόγους: αν ένα από τα ταμεία που περιλαμβάνει έχει κλείσει (π.χ. ΕΤΠΑ) και άλλο όχι (π.χ. Ταμείο Συνοχής)· στην περίπτωση των μονοταμειακών ΕΠ, αν όλα τα μη αμφισβητούμενα ποσά έχουν καταβληθεί αλλά εκκρεμούν αμφισβητούμενα ποσά· ή αν εκκρεμούν άλλα ειδικά ζητήματα.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

Πίνακας 6 – Δαπάνες για FISM που δηλώθηκαν κατά το κλείσιμο στο πλαίσιο ΕΠ του τομέα της συνοχής, πριν από τις διορθώσεις της Επιτροπής (σε δισεκατομμύρια ευρώ)

| Κατάσταση | Τέλος 2018 | Τέλος 2019 | Τέλος 2020 | Ποσοστό στο τέλος του 2020 |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|----------------------------|
| Έχουν κλείσει | 6,73 | 8,60 | 9,96 | 64 % |
| Στο στάδιο πριν από το κλείσιμο | 4,41 | 3,75 | 3,32 | 21 % |
| Ανοικτά | 4,48 | 3,27 | 2,34 | 15 % |
| Σύνολο | 15,62 | 15,62 | 15,62 | |

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

43 Από τις πληροφορίες προκύπτει ότι το 81 % των ΕΠ του τομέα της συνοχής που περιλάμβαναν FISM είχε κλείσει πλήρως έως το τέλος του 2020. Αυτά αντιστοιχούσαν στο 64 % των συνολικών δηλωθεισών δαπανών μέσω FISM για τη συγκεκριμένη περίοδο. Μόνο πέντε από τα 36 ανοικτά ή στο στάδιο πριν από το κλείσιμο ΕΠ, όλα στην Ιταλία, εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν ζητήματα σχετικά με FISM που δεν έχουν επιλυθεί.

44 Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας κλεισίματος, η Επιτροπή ζήτησε διευκρινίσεις ή τη διενέργεια πρόσθετων εργασιών σε σχέση με τα FISM σχετικά με την πλειονότητα αυτών των 36 ΕΠ. Αν και αυτό δείχνει ότι τα FISM αποτέλεσαν μία από τις αιτίες καθυστερήσεων στο κλείσιμο αυτών των προγραμμάτων, είναι επίσης ενδεικτικό της προσοχής που έλαβαν κατά τις εργασίες κλεισίματος της Επιτροπής.

Η Επιτροπή εξέτασε τα συναφή ζητήματα και εφάρμοσε κατάλληλες διορθώσεις, με την εξαίρεση της περίπτωσης του μεγαλύτερου σφάλματος

45 Εξετάσαμε τις εργασίες της Επιτροπής σχετικά με 27 φακέλους κλεισίματος ΕΠ που περιλάμβαναν FISM. Οι εργασίες ήταν διεξοδικές και η Επιτροπή σε όλες τις περιπτώσεις ασχολήθηκε με τη συνιστώσα των δαπανών στο πλαίσιο FISM, προσδιορίζοντας τους τομείς στους οποίους έπρεπε να διενεργηθούν περαιτέρω έρευνες, ζητώντας διευκρινίσεις και αναλύοντας τις απαντήσεις. Τα ανοικτά σημεία έκλεισαν σταδιακά, συχνά μετά από εκτενή αλληλεπίδραση με τις αρμόδιες για τα προγράμματα αρχές.

46 Σε πολλές περιπτώσεις, η Επιτροπή διατύπωσε επίσημες παρατηρήσεις προκειμένου να ζητήσει διευκρινίσεις ή διασφάλιση. Ζήτησε από τις αρχές ελέγχου να διενεργήσουν πρόσθετες εργασίες σε περιπτώσεις όπου υπήρχαν περιορισμοί στην εμβέλεια των εργασιών των αρμόδιων για τα προγράμματα αρχών ή άλλα ανοικτά σημεία.

47 Επιπλέον των επισκοπήσεων εγγράφων, η Επιτροπή διενήργησε ορισμένους ελέγχους σχετικά με το κλείσιμο όσον αφορά τις δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν μέσω FISM. Οι εν λόγω έλεγχοι αφορούσαν ΕΠ που αντιπροσώπευαν σχεδόν το 10 % των συνολικών δαπανών μέσω FISM.

48 Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, συστήσαμε επανειλημμένως στην Επιτροπή να δώσει ιδιαίτερη προσοχή κατά το κλείσιμο στα χρηματοδοτικά μέσα, ως τομέα με υψηλό κίνδυνο μη επιλέξιμων δαπανών, δεδομένου ότι δεν είχαν διενεργηθεί παρά ελάχιστες εξακριβώσεις από αρχές ελέγχου σχετικά με την επιλεξιμότητα των επενδύσεων κατά τη διάρκεια της υλοποίησης³¹. Διαπιστώσαμε ότι ο κίνδυνος ήταν υψηλότερος για τα ταμεία εγγυήσεων, καθώς η χρήση τεχνητά χαμηλού πολλαπλασιαστή θα μπορούσε να οδηγήσει σε υπερεκτίμηση των επιλέξιμων δαπανών³².

49 Η Επιτροπή υιοθέτησε τις συστάσεις μας και, ειδικότερα, εξέτασε προσεκτικά το ζήτημα του πολλαπλασιαστή για τα ταμεία εγγυήσεων. Όταν πληροφορήθηκε ότι ένα κράτος μέλος αποφάσισε να υπολογίσει τον πολλαπλασιαστή χρησιμοποιώντας προσέγγιση διαφορετική από εκείνη που προβλέπεται στην καθοδήγηση, ανέθεσε στους ελεγκτές της να εξετάσουν διεξοδικά το ζήτημα κατά τις εργασίες κλεισίματος.

50 Σε συνέχεια των εν λόγω εργασιών, η Επιτροπή προτίθετο, στο τέλος του 2020, να εφαρμόσει διορθώσεις ύψους άνω των 270 εκατομμυρίων ευρώ σχετικά με τις επιλέξιμες δαπάνες των FISM 29 επιχειρησιακών προγραμμάτων. Οι εν λόγω διορθώσεις δεν έχουν οριστικοποιηθεί στο σύνολό τους. Αφότου οριστικοποιηθούν, έχουν ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό των δαπανών από το μέσο και την επιβάρυνση του κράτους μέλους με το κόστος τους. Στον [πίνακα 7](#) παρουσιάζονται οι διορθώσεις που είχαν εφαρμοστεί ή προταθεί από τη ΓΔ REGIO έως το τέλος του 2020 στις δαπάνες μέσω FISM κατά το κλείσιμο, και στον [πίνακα 8](#) γίνεται σύγκριση με τις διορθώσεις που εφαρμόστηκαν από τη ΓΔ REGIO στο σύνολο των δαπανών κατά το κλείσιμο.

³¹ Βλέπε [παράρτημα Ι](#).

³² Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2016, κεφάλαιο 6, σύσταση 1.

Πίνακας 7 – Διορθώσεις της ΓΔ REGIO¹ κατά το κλείσιμο σχετικά με FISM – κατάσταση στο τέλος του 2020 (σε εκατομμύρια ευρώ)

| Είδος διόρθωσης | Ποσό | Αριθμός ΕΠ που επηρεάστηκαν |
|---|--------------|-----------------------------|
| Χρήση εσφαλμένου πολλαπλασιαστή για τα ταμεία εγγυήσεων | 200,4 | 5 |
| Σφάλματα στην αίτηση τελικής πληρωμής | 31,0 | 2 |
| Μη επιλέξιμοι τόκοι | 19,5 | 2 |
| Σφάλματα στην επιλογή των ενδιάμεσων χρηματοπιστωτικών οργανισμών | 5,3 | 2 |
| Μη επιλέξιμες επιδοτήσεις επιτοκίου και τέλη εγγύησης | 2,0 | 1 |
| Μη επιλέξιμες εκταμιεύσεις | 1,6 | 1 |
| Άλλες διορθώσεις (προσαρμογές και διάφορες) | 11,3 | 16 |
| Σύνολο | 271,1 | |

¹ Έως το τέλος του 2020, η ΓΔ EMPL δεν είχε εφαρμόσει διορθώσεις στα FISM του ΕΚΤ, τα οποία ωστόσο αντιπροσωπεύουν μόνο το 5 % των συνολικών δαπανών μέσω FISM.

Πηγή: Επισκόπηση από το ΕΕΣ φακέλων κλεισίματος και στοιχείων της Επιτροπής.

Πίνακας 8 – Σύγκριση διορθώσεων που εφάρμοσε η ΓΔ REGIO – κατάσταση στο τέλος του 2020 (σε εκατομμύρια ευρώ)

| | Ποσό |
|--|-----------|
| Δηλωθείσες δαπάνες (όλες οι πηγές χρηματοδότησης ΕΠ) | 362 231,6 |
| Διορθώσεις της Επιτροπής | 4 274,5 |
| Ποσοστό | 1,18 % |
| | |
| Δηλωθείσες δαπάνες – μόνο για FISM (όλες οι πηγές χρηματοδότησης ΕΠ) | 14 828,5 |
| Διορθώσεις της Επιτροπής – μόνο για FISM | 271,1 |
| Ποσοστό | 1,83 % |

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

51 Η Επιτροπή εφάρμοσε τις διορθώσεις που προέκυψαν από τις διαπιστώσεις με δημοσιονομική επίπτωση στο πλαίσιο των ελέγχων που διενεργήσαμε σε σχέση με FISM προς στήριξη της δήλωσης αξιοπιστίας κατά το κλείσιμο (βλέπε πίνακα 3), με μία εξαίρεση (βλέπε [πίνακα 3](#)), με την εξαίρεση μίας. Ωστόσο, η εν λόγω αξιοσημείωτη εξαίρεση αφορούσε τη διαπίστωση με τη μεγαλύτερη δημοσιονομική επίπτωση. Στο [πλαίσιο 3](#) κατωτέρω παρουσιάζεται λεπτομερώς το εν λόγω ουσιώδες σφάλμα.

Πλαίσιο 3

Η Επιτροπή δεν εφάρμοσε διόρθωση σε σχέση με την κύρια διαπίστωσή μας (με δημοσιονομική επίπτωση ύψους 139 εκατομμυρίων ευρώ)

Λόγω ουσιώδους σφάλματος σε σχέση με ένα FISM στην Ισπανία, ο υπολειπόμενος κίνδυνος σφάλματος για το ΕΠ υπερέβη το όριο σημαντικότητας του 2 %. Στην ετήσια έκθεσή μας για το 2017, υπολογίσαμε τη δημοσιονομική επίπτωση σε 139 εκατομμύρια ευρώ.

- Σύμφωνα με τον γενικό κανονισμό, προκειμένου να είναι επιλέξιμα, τα χρηματοδοτικά μέσα που απευθύνονται σε επιχειρήσεις **πρέπει πρωτίστως να χρηματοδοτούν ΜΜΕ.**
- Ο κοινός νους και η κοινή λογική υπαγορεύουν ότι πρόθεση του νομοθέτη ήταν **το μεγαλύτερο μέρος των κονδυλίων** να εκταμιεύεται προς ΜΜΕ (αρχικά, η διαχειριστική αρχή είχε συμμαριστεί την άποψη αυτή το 2010).
- Εντούτοις, το συγκεκριμένο χρηματοδοτικό μέσο επένδυσε **σχεδόν το 80 %** της εγκεκριμένης συνολικής αξίας των δανείων σε επιχειρήσεις **που δεν ήταν ΜΜΕ.**

Η Ισπανία και η Επιτροπή υποστήριξαν ότι ο όρος «κυρίως» θα μπορούσε επίσης να ερμηνευθεί ως αναφερόμενος στην πλειονότητα των δανείων σε πλήθος και όχι κατ' αξία. Δεν κάναμε δεκτό το επιχειρήμα αυτό, το οποίο θα μπορούσε να εφαρμοστεί καταχρηστικά, όπως καταδεικνύεται στην υποθετική περίπτωση που ακολουθεί:

Ένα ταμείο που βάσει της νομοθεσίας οφείλει να χρηματοδοτεί κυρίως ΜΜΕ χορηγεί 10 δάνεια συνολικού ύψους 100 εκατομμυρίων ευρώ. Οκτώ από αυτά, συνολικής αξίας 10 εκατομμυρίων ευρώ, χορηγούνται σε ΜΜΕ. Τα άλλα δύο, συνολικής αξίας 90 εκατομμυρίων ευρώ, χορηγούνται σε μεγάλες επιχειρήσεις.

Βάσει του επιχειρήματος που προέβαλαν η Ισπανία και η Επιτροπή, το συνολικό ποσό των 100 εκατομμυρίων ευρώ θα θεωρείτο επιλέξιμες δαπάνες που επενδύθηκαν κυρίως σε ΜΜΕ, παρόλο που οι ΜΜΕ θα λάμβαναν στην πραγματικότητα μόλις 10 εκατομμύρια ευρώ (10 % του συνόλου).

Τελική έκθεση με τη σύνοψη των δεδομένων και αξιολόγηση της Επιτροπής

Λόγω της πρόωρης δημοσίευσής της, η τελική έκθεση με τη σύνοψη των δεδομένων δεν παρουσιάζει οριστικά στοιχεία

52 Ανταποκρινόμενη σε σύσταση που διατυπώθηκε στην ετήσια έκθεσή μας για το 2010, η Επιτροπή τροποποίησε τον γενικό κανονισμό το 2011 θεσπίζοντας υποχρέωση κατάρτισης ετήσιας έκθεσης για τα FISM³³. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή καταρτίζει ετησίως έκθεση με τη σύνοψη των δεδομένων, στην οποία παρουσιάζεται επισκόπηση της προόδου προς την υλοποίηση των FISM, με τη μορφή τόσο συγκεντρωτικών όσο και ανά χώρα δεδομένων. Η έκθεση αυτή χρησίμευσε ως εργαλείο παρακολούθησης για την καταγραφή και την αξιολόγηση των επιδόσεων.

53 Στην έκτη και τελευταία έκδοσή της για την περίοδο 2007-2013, η έκθεση παρουσιάζει τα δεδομένα που καταχωρίστηκαν στο σύστημα της Επιτροπής από τις διαχειριστικές αρχές ως είχαν στις 31 Μαρτίου 2017³⁴. Τα δεδομένα παρουσιάζονται αποκλειστικά για ενημερωτικούς σκοπούς, δεδομένου ότι η επαλήθευση και η πιστοποίηση των επιλέξιμων δαπανών αποτελεί μια διακριτή, μεγαλύτερης διάρκειας διαδικασία που συνίσταται στην ανάλυση και την τελική έγκριση των φακέλων κλεισίματος, όπως αναφέρεται ανωτέρω. Τα δεδομένα που υποβάλλονται από τις διαχειριστικές αρχές και εν συνεχεία υπόκεινται σε επεξεργασία από την Επιτροπή για την κατάρτιση της εν λόγω έκθεσης δεν υπόκεινται σε επαλήθευση από τις αρχές ελέγχου.

54 Η ίδια η Επιτροπή κάνει αυτή τη διάκριση τόσο στη συνοπτική παρουσίαση όσο και στο συμπέρασμα της τελικής έκθεσης με τη σύνοψη των δεδομένων και διευκρινίζει ότι μένουν να διενεργηθούν εργασίες κατά τη διαδικασία κλεισίματος:

- Η τελική έκθεση σύνοψης δεν αποτελεί επιβεβαίωση της επιλεξιμότητας κατά το κλείσιμο των ποσών που δηλώθηκαν έως τις 31 Μαρτίου 2017: Οι διαχειριστικές αρχές και οι αρχές ελέγχου πρέπει να επανεξετάσουν τα ποσά αυτά κατά τη διαδικασία κλεισίματος.

³³ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1310/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 337 της 20.12.2011).

³⁴ Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο «Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments, Programming period 2007-2013, Situation as at 31 March 2017 (at closure)» (EGESIF 17-0014-00 της 20.09.2017).

55 Σύμφωνα με τις διατάξεις του γενικού κανονισμού³⁵, η τελική έκθεση με τη σύνοψη των δεδομένων παρουσίαζε τα σχετικά με την υλοποίηση δεδομένα που ήταν διαθέσιμα τον Μάρτιο του 2017, τα οποία ήταν προσωρινά. Η Επιτροπή δεν δημοσίευσε επικαιροποιημένες εκδόσεις της εν λόγω έκθεσης σε συνέχεια των μεταγενέστερων εργασιών κλεισίματος. Συμπεριέλαβε επικαιροποιημένο πίνακα στις ετήσιες εκθέσεις της ΓΔ REGIO για τα έτη 2018 και 2019, στον οποίο παρουσίαζε τις δαπάνες για τα FISM ανά ΕΠ καθώς και τις διορθώσεις που προτίθετο να εφαρμόσει η Επιτροπή (βλέπε σημείο **60** κατωτέρω).

56 Η μείωση του ποσού των δαπανών στο πλαίσιο των FISM από 16,1 δισεκατομμύρια ευρώ που ανέφερε η τελική έκθεση με τη σύνοψη των δεδομένων το 2017 στο τρέχον ποσό των 15,4 δισεκατομμυρίων ευρώ είναι αποτέλεσμα των εργασιών κλεισίματος που διενεργήθηκαν από τις αρμόδιες για τα προγράμματα αρχές και την Επιτροπή μετά τις 31 Μαρτίου 2017. Στον **πίνακα 9** παρουσιάζεται η μεταβολή κατά 730 εκατομμύρια ευρώ (5 %) μεταξύ των προσωρινών και των τρεχόντων δεδομένων.

Πίνακας 9 – Σύγκριση των τελικών δαπανών FISM (σε εκατομμύρια ευρώ)

| | Δαπάνες FISM – Τελική έκθεση με τη σύνοψη των δεδομένων της 31ης Μαρτίου 2017 | Επιλέξιμες δαπάνες FISM – Δεδομένα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο τέλος του 2020 (κατόπιν διορθώσεων) ¹ |
|---------------|---|--|
| ΕΤΠΑ | 15 245 | 14 557 |
| ΕΚΤ | 837 | 795 |
| Σύνολο | 16 082 | 15 352 (μείωση 5 %) |

¹ Οι διορθώσεις που εφάρμοσε ή πρότεινε η Επιτροπή μειώνουν το ποσό από 15,62 δισεκατομμύρια ευρώ (βλέπε **πίνακα 6**) σε 15,35 δισεκατομμύρια ευρώ.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των στοιχείων της Επιτροπής και της έκθεσης με τη σύνοψη των δεδομένων ως είχαν στις 31 Μαρτίου 2017.

³⁵ Άρθρο 67 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

Η αξιοπιστία των δεδομένων έχει βελτιωθεί

57 Εξετάσαμε την αξιοπιστία των δεδομένων που παρουσιάζονται στην τελική έκθεση με τη σύνοψη των δεδομένων. Χάρη στις προσπάθειες της Επιτροπής, έχουν σημειωθεί βελτιώσεις όσον αφορά την πληρότητα και την αξιοπιστία των δεδομένων σε σύγκριση με προηγούμενες εκδόσεις της έκθεσης:

- Οι κατευθυντήριες γραμμές προς τα κράτη μέλη για το κλείσιμο παρείχαν λεπτομερές υπόδειγμα για την υποβολή στοιχείων και σαφείς οδηγίες ως απάντηση σε ερωτήσεις των διαχειριστικών αρχών.
- Η διαβίβαση των περισσότερων από τις πληροφορίες που ζητήθηκαν από τις αρμόδιες για τα προγράμματα αρχές κατέστη υποχρεωτική για την τελική έκθεση.
- Η Επιτροπή απηύθυνε σημείωμα προς τους αρμόδιους υπαλλήλους των γεωγραφικών μονάδων, με οδηγίες για την εξακρίβωση της αξιοπιστίας των λαμβανόμενων δεδομένων.

58 Μέσω αυτών των ενεργειών, η Επιτροπή κάλυψε τις περισσότερες από τις ανησυχίες που είχαν επισημανθεί σε προηγούμενες αναλύσεις της έκθεσης³⁶. Αυτό επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι στους ελέγχους που διενεργήσαμε στο πλαίσιο της δήλωσης αξιοπιστίας σχετικά με FISM κατά το κλείσιμο εντοπίσαμε μία μόνο περίπτωση εσφαλμένης δήλωσης, ενώ στους ελέγχους μας κατά τη διάρκεια της υλοποίησης τέτοιες διαπιστώσεις ήταν συχνότερες³⁷.

59 Η Επιτροπή αναγνωρίζει ορισμένα από τα εναπομένοντα προβλήματα, τα οποία παρουσιάζει σε αναλυτική σύνοψη. Το αξιοσημείωτο εναπομένον πρόβλημα που εντόπισε η Επιτροπή είναι ότι μόνο για το 81 % των FISM (βάσει του ύψους των δαπανών) αναφέρθηκαν τα έξοδα και οι αμοιβές διαχείρισης, παρότι πρόκειται για υποχρεωτικό πεδίο. Ωστόσο, το ποσοστό αυτό συνιστά βελτίωση σε σχέση με το αντίστοιχο ποσοστό στην προηγούμενη έκθεση, που ανερχόταν σε 64 %. Στο **πλαίσιο 4** παρουσιάζονται ορισμένα σχετικά προβλήματα όσον αφορά την ποιότητα των δεδομένων που επισημάνθηκαν από την Επιτροπή στην έκθεσή της, καθώς και οι

³⁶ 1) ΓΔ REGIO «Financial Instruments for enterprise support, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013», Φεβρουάριος 2016 και 2) ειδική έκθεση 19/2016 του ΕΕΣ, με τίτλο «Εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ διά χρηματοοικονομικών μέσων: διδάγματα από την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013».

³⁷ Ετήσιες εκθέσεις του ΕΕΣ για τα έτη 2014-2016, σημεία 6.51, 6.43 και 6.25 αντίστοιχα: Πέντε από τα επτά, τέσσερα από τα επτά και τέσσερα από τα 12 ελεγχθέντα FISM αντίστοιχα εμφάνιζαν προβλήματα ανακριβιών στα στοιχεία.

διαπιστώσεις μας στο πλαίσιο του ελέγχου μας για την κατάρτιση της παρούσας έκθεσης.

Πλαίσιο 4

Ορισμένα από τα προβλήματα που εντόπισε η Επιτροπή στο πλαίσιο των εξακριβώσεων της σχετικά με την ποιότητα των δεδομένων

- πληρότητα των υποχρεωτικών δεδομένων σχετικά με τα έξοδα διαχείρισης και τις σχετικές αμοιβές·
- μη αναφορά εκταμιεύσεων προς τελικούς αποδέκτες σε ορισμένες περιπτώσεις·
- εσφαλμένη σε ορισμένες περιπτώσεις αναφορά τόκων και επαναχρησιμοποιηθέντων ποσών·
- συνδυασμός δεδομένων και μη ανάλυσή τους σε επίπεδο ειδικού ταμείου σε μικρό αριθμό περιπτώσεων·
- μη πειστικά αριθμητικά στοιχεία σε σχέση με δείκτες εκροής (αριθμός τελικών αποδεκτών ή θέσεων εργασίας που δημιουργήθηκαν) σε ορισμένες περιπτώσεις.

Πρόσθετα προβλήματα καταχώρισης και πληρότητας δεδομένων που εντοπίστηκαν στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου

- σφάλματα καταχώρισης των ποσών δαπανών διαχείρισης σε δισεκατομμύρια ευρώ για περίπου 50 FISM (που ως επί το πλείστον είχαν λάβει μικρού ύψους συνεισφορές από ΕΠ), τα οποία ωστόσο διορθώθηκαν στα συνολικά ποσά·
- το ποσό της συνεισφοράς του ταμείου χαρτοφυλακίου σε ειδικά ταμεία δεν αναφερόταν σε ορισμένες περιπτώσεις.

60 Πέραν της έκθεσης με τη σύνοψη των δεδομένων, η ΓΔ REGIO συμπεριέλαβε στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων της για το 2018 και το 2019 πίνακα, στον οποίο παρουσίαζε τις δαπάνες για τα FISM ανά ΕΠ, καθώς και τις διορθώσεις που εφάρμοσε η Επιτροπή³⁸. Στην περίπτωση ενός επιχειρησιακού προγράμματος, στην έκθεση εμφανίζεται ποσό δαπανών κατά 4,2 δισεκατομμύρια ευρώ υψηλότερο από το πραγματικό ποσό των δαπανών για FISM που δηλώθηκε κατά το κλείσιμο. Επρόκειτο για σφάλμα εκ παραδρομής στην έκθεση, χωρίς επίπτωση στο ποσό που έπρεπε να καταβληθεί κατά το κλείσιμο. Εντούτοις, λόγω του σφάλματος αυτού, το ποσό των δαπανών του ΕΤΠΑ για τα FISM που παρουσιάστηκε ανερχόταν σε 19 δισεκατομμύρια ευρώ αντί του πραγματικού ποσού των 14,8 δισεκατομμυρίων ευρώ (υπερεκτίμηση κατά 28 %).

Η αξιολόγηση από την Επιτροπή των τελικών στοιχείων σχετικά με την υλοποίηση δεν απέφερε χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με δύο βασικούς δείκτες

61 Η τελική έκθεση με τη σύνοψη των δεδομένων περιέχει επίσης την τελική ανάλυση της Επιτροπής σχετικά με τις επιδόσεις των FISM (βλέπε [πίνακα 10](#)).

³⁸ Ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων της ΓΔ REGIO για το 2018 και το 2019, παραρτήματα 10F και 10H αντίστοιχα.

Πίνακας 10 – Τέσσερις βασικοί δείκτες επιδόσεων των FISM που αναλύθηκαν από την Επιτροπή

| Ποσοστά εκταμίευσης | Αμοιβές διαχείρισης |
|---|--|
| <p>Ποσοστά παρεχόμενα σε επίπεδο ΕΕ και ανά κράτος μέλος. Τα ποσοστά μπορούν επίσης να υπολογίζονται ανά θεματικό τομέα (επιχειρήσεις, αστική ανάπτυξη κ.λπ.), καθώς και για κάθε επιμέρους ταμείο. Δεν παρέχονται συνολικά ποσοστά ανά είδος προϊόντος (δάνεια, εγγυήσεις, ίδια κεφάλαια).</p> <p>Η ανάλυση καλύπτει την εξέλιξη του ποσοστού εκταμίευσης και πληροφορίες σχετικά με ακραίες τιμές, με ιδιαίτερα χαμηλά ή υψηλά ποσοστά εκταμίευσης.</p> <p><u>Ποσοστό εκταμίευσης σε επίπεδο ΕΕ: 93 %.</u> Σημαντικές διακυμάνσεις, από 60 % στην Ισπανία έως 100 % σε τέσσερα κράτη μέλη.</p> | <p>Είναι διαθέσιμα στοιχεία σε επίπεδο ΕΕ, καθώς και ανά κράτος μέλος, μεμονωμένο ταμείο, θεματικό τομέα και είδος προϊόντος.</p> <p>Η ανάλυση καλύπτει το κόστος διαχείρισης και τις σχετικές αμοιβές για την περίοδο συνολικά, καθώς και τον ετήσιο μέσο όρο, τη συμμόρφωση με τα κανονιστικά κατώτατα όρια, σύγκριση ανά είδος προϊόντος και μεταξύ ταμείων χαρτοφυλακίου και ειδικών ταμείων.</p> <p><u>Ποσοστό δαπανών και αμοιβών διαχείρισης σε επίπεδο ΕΕ:</u> το ποσοστό για την περίοδο ανερχόταν στο 6,7 % των συνεισφορών των ΕΠ στα FISM, ή στο 9,1 % των επενδύσεων FISM σε τελικούς δικαιούχους· το μέσο ετήσιο ποσοστό ανερχόταν στο 1,26 % των συνεισφορών σε FISM.</p> |
| Μόχλευση | Επαναχρησιμοποίηση κεφαλαίων / ανακύκλωση |
| <p>Τα δεδομένα σχετικά με τη μόχλευση είναι περιορισμένα, καθώς δεν τα προέβλεπε ο κανονισμός για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013. Η Επιτροπή ζητούσε τις πληροφορίες αυτές σε οικειοθελή βάση.</p> <p>Η ανάλυση που περιέχεται στην έκθεση βασίζεται στα πολύ περιορισμένα δεδομένα που συγκεντρώθηκαν και περιλαμβάνει εξέταση του αντικτύπου στο δυναμικό μόχλευσης: είδος προϊόντος και πολιτική βούληση για την αντιμετώπιση μη βέλτιστων καταστάσεων της αγοράς.</p> <p>Όπως αναγνωρίζει η Επιτροπή, αυτές οι περιορισμένες πληροφορίες που παρέχονται σε οικειοθελή βάση δεν μπορούν να θεωρηθούν αντιπροσωπευτικές.</p> | <p>Οι κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με το κλείσιμο προέβλεπαν υποχρέωση των διαχειριστικών αρχών να διαβιβάζουν δεδομένα σχετικά με τους πόρους που επιστράφηκαν για χρήση σε μεταγενέστερη περίοδο (μη αναλωθέντες πόροι).</p> <p>Με μία μόνη εξαίρεση, τα κράτη μέλη παρείχαν πληροφορίες σχετικά με τους πόρους που επιστράφηκαν/πρέπει να επιστραφούν. Οι διαθέσιμοι για επαναχρησιμοποίηση μη αναλωθέντες πόροι εκτιμήθηκαν σε 8,5 δισεκατομμύρια ευρώ.</p> <p>Δεν συγκεντρώθηκαν και, ως εκ τούτου, δεν αναλύθηκαν, πληροφορίες σχετικά με την ανακύκλωση των πόρων εντός της περιόδου.</p> |

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της έκθεσης της Επιτροπής με τη σύνοψη των δεδομένων στις 31 Μαρτίου 2017.

62 Το συμπέρασμα της Επιτροπής όσον αφορά την υλοποίηση των FISM είναι θετικό. Επισημαίνει τα εξής:

- ο ότι σημειώθηκε σταθερή πρόοδος όσον αφορά την εκταμίευση των κεφαλαίων, με αύξηση περίπου κατά 20 % από την 31η Δεκεμβρίου 2015 έως την 31η Μαρτίου 2017 και τελικό ποσοστό εκταμίευσης 93 %·
- ο ότι το μέσο ετήσιο κόστος διαχείρισης και οι σχετικές δαπάνες ανήλθαν σε 1,26 %, κάτω από το κανονιστικό όριο·
- ο ότι το ύψος των μη αναλωθέντων πόρων προς επαναχρησιμοποίηση ανέρχεται σε 8,5 δισεκατομμύρια ευρώ·
- ο ότι ο αριθμός των δημιουργηθεισών θέσεων εργασίας αυξήθηκε.

63 Η τελική έκθεση με τη σύνοψη των δεδομένων δεν περιείχε χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με τους εξής δύο δείκτες:

- ο Μόχλευση: Δεδομένου ότι η παροχή πληροφοριών σχετικά με τη μόχλευση ήταν προαιρετική, τα δεδομένα που συγκεντρώθηκαν δεν ήταν αντιπροσωπευτικά. Η Επιτροπή επισήμανε ότι, με βάση τις περιορισμένες και μη αντιπροσωπευτικές πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν, διαπιστώθηκαν σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των μέσων όσον αφορά την επιτευχθείσα μόχλευση. Δεν συμφωνούμε με το συμπέρασμα της Επιτροπής ότι τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν δείχνουν ότι τα FISM καθιστούν δυνατή την κινητοποίηση τουλάχιστον διπλάσιων πόρων σε σύγκριση με τους πόρους των διαρθρωτικών ταμείων που διατίθενται στο πλαίσιο των προγραμμάτων, καθώς αυτό δεν τεκμηριώνεται επαρκώς.
- ο Ανακύκλωση πόρων εντός της περιόδου: Η Επιτροπή έλαβε και ανέλυσε πληροφορίες σχετικά με τους επιστραφέντες πόρους προς επαναχρησιμοποίηση για παρεμφερείς σκοπούς (μη αναλωθέντες πόροι), αλλά όχι σχετικά με το κατά πόσον τα FISM ήταν σε θέση να επαναχρησιμοποιήσουν τους πόρους εντός της περιόδου (ανακύκλωση πόρων εντός της ίδιας περιόδου). Από την επισκόπηση των δεδομένων προκύπτει ότι περίπου το 10 % των 981 ειδικών ταμείων κατόρθωσαν να επαναχρησιμοποιήσουν κονδύλια σε περιορισμένο βαθμό πριν από το κλείσιμο.

64 Οι κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με το κλείσιμο δεν απαιτούσαν από τις διαχειριστικές αρχές να παρέχουν, για τους σκοπούς της τελικής έκθεσης, δεδομένα σχετικά με τη μόχλευση ή την ανακύκλωση πόρων εντός της περιόδου. Δεδομένου ότι οι εν λόγω δείκτες αποτελούν δύο από τα κύρια πλεονεκτήματα της χρήσης χρηματοδοτικών μέσων αντί επιχορηγήσεων, θεωρούμε ότι αυτά ήταν απαραίτητα για την αξιολόγηση των επιδόσεων των FISM από την Επιτροπή. Στο **πλαίσιο 5** παρουσιάζονται στοιχεία σχετικά με τη μόχλευση και την ανακύκλωση πόρων για τα επτά μέσα που υποβάλαμε σε έλεγχο κατά το κλείσιμο.

Πλαίσιο 5

Μόχλευση και ανακύκλωση πόρων βάσει των ελέγχων που διενεργήσαμε στο πλαίσιο της δήλωσης αξιοπιστίας

- Μόχλευση: πέντε από τα επτά μέσα πέτυχαν κάποιο επίπεδο μόχλευσης μέσω εξωτερικών επενδύσεων που κυμαίνονταν από 30 % έως 70 % του κεφαλαίου των ταμείων.
- Ανακύκλωση πόρων εντός της περιόδου: τρία από τα επτά μέσα πέτυχαν την επαναχρησιμοποίηση των κεφαλαίων εντός της περιόδου σε ποσοστό 4 % έως 11 % του κεφαλαίου των ταμείων.

Τι σημαίνουν οι παρατηρήσεις αυτές για την περίοδο 2014-2020

Οι κατευθυντήριες γραμμές διευρύνθηκαν και η προβολή αυξήθηκε· πλέον υπάρχουν διαθέσιμες πληροφορίες σχετικά με τους τομείς κινδύνου

65 Σε σύγκριση με την περίοδο 2007-2013, η κύρια νομοθετική πράξη για την πολιτική συνοχής περιλαμβάνει δεκαπλάσιες διατάξεις σχετικές με τα χρηματοδοτικά μέσα. Επιπλέον, πολλές κατ' εξουσιοδότηση και εκτελεστικές πράξεις επικεντρώνονται σε συγκεκριμένα θέματα που αφορούν χρηματοδοτικά μέσα. Ως εκ τούτου, μεγάλο μέρος των πληροφοριών που περιέχονταν στα καθοδηγητικά σημειώματα για την περίοδο 2007-2013 περιλαμβάνεται πλέον στη νομοθεσία. Οι διατάξεις αυτές συμπληρώνονται από 16 έγγραφα καθοδήγησης σχετικά με συγκεκριμένα θέματα που αφορούν τα χρηματοδοτικά μέσα.

66 Μολονότι η αξιολόγηση των κατευθυντήριων γραμμών για το κλείσιμο της περιόδου προγραμματισμού 2014-2020 δεν εμπίπτει στην εμβέλεια του παρόντος ελέγχου, από την πρόχειρη επισκόπησή μας προκύπτει ότι δεν έχουν ακόμη επικαιροποιηθεί ώστε να επισημαίνονται συγκεκριμένοι κίνδυνοι βάσει των σφαλμάτων που εντοπίστηκαν μέχρι στιγμής στο στάδιο της υλοποίησης από το ΕΕΣ, την Επιτροπή και τις αρχές ελέγχου. Θεωρούμε ότι θα ήταν χρήσιμο να παρασχεθούν οι πληροφορίες αυτές στις αρμόδιες για τα προγράμματα αρχές, ώστε να βοηθηθούν στη στόχευση των εργασιών επαλήθευσης και των ελεγκτικών εργασιών τους.

67 Ορισμένα προβλήματα παραμένουν, όπως το γεγονός ότι πολλές αρχές ελέγχου εξακολουθούν να ελέγχουν τις προπληρωμές που καταβάλλονται σε χρηματοδοτικά μέσα αντί των πραγματικών δαπανών, κάτι που είναι πολύ πιθανό να έχει ως αποτέλεσμα την υποεκτίμηση των υπολειπόμενων ποσοστών σφάλματος. Η Επιτροπή αποδέχθηκε τη σύστασή μας σχετικά με την αδυναμία αυτή και παρέσχε στις αρχές ελέγχου καθοδήγηση σχετικά με τη μεταχείριση των προπληρωμών³⁹. Επιπλέον, διαπιστώνεται βελτίωση ως προς την πτυχή αυτή για την περίοδο μετά το 2020, καθώς το τρέχον σχέδιο νομοθετικής πράξης προβλέπει την καταβολή μίας και μοναδικής προπληρωμής, (για την πρώτη δόση), ενώ οι επόμενες δόσεις θα βασίζονται στις πραγματικές δαπάνες.

Επιλύθηκε το πρόβλημα του κανονιστικού περιορισμού της εντολής των αρχών ελέγχου

68 Η νομοθεσία για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 αρχικά προέβλεπε περιορισμούς παρόμοιους με αυτούς της προηγούμενης περιόδου για τις αρχές ελέγχου όσον αφορά τα μέσα που διαχειρίζεται ο Όμιλος ΕΤΕπ. Σε συνέχεια των σφαλμάτων που εντοπίσαμε σε σχέση με τους εν λόγω περιορισμούς στο πλαίσιο των ελέγχων μας για τη δήλωση αξιοπιστίας του 2017, συστήσαμε στην Επιτροπή να διασφαλίσει την επάρκεια των ρυθμίσεων ελέγχου για τα χρηματοδοτικά μέσα που διαχειρίζεται ο Όμιλος ΕΤΕπ⁴⁰. Της ζητήσαμε να προσδιορίσει τους ελάχιστους όρους των προσυμφωνημένων διαδικασιών, ούτως ώστε να καλύπτεται η ανάγκη παροχής διασφάλισης.

³⁹ Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2016, κεφάλαιο 6, σύσταση 2 α).

⁴⁰ Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2017, κεφάλαιο 6, σύσταση 1.

69 Ως αποτέλεσμα, η Επιτροπή τροποποίησε τις σχετικές διατάξεις του κανονισμού 1303/2013⁴¹ («κανονισμός περί κοινών διατάξεων»), κατάρτισε υπόδειγμα έκθεσης ελέγχου για τους εξωτερικούς ελεγκτές, το οποίο κάλυπτε τις ελάχιστες απαιτήσεις για την παροχή εύλογης διασφάλισης⁴², και ανέθεσε στις αρχές ελέγχου τη διενέργεια ελέγχων συστημάτων και πράξεων σε επίπεδο ενδιάμεσων χρηματοπιστωτικών οργανισμών⁴³. Οι εν λόγω τροποποιήσεις δεν εφαρμόζονται στα προγράμματα της πρωτοβουλίας για τις ΜΜΕ που συστάθηκαν πριν από τις 2 Αυγούστου 2018, δηλαδή στα έξι προγράμματα που υλοποιούνται επί του παρόντος⁴⁴. Ωστόσο, από το λογιστικό έτος 2018/2019, ο Όμιλος ΕΤΕπ επέκτεινε σε προαιρετική βάση τη χρήση των εκθέσεων «εύλογης διασφάλισης» σε όλα τα προγράμματα της πρωτοβουλίας για τις ΜΜΕ.

70 Τα μέτρα αυτά αντιμετωπίζουν επαρκώς το ζήτημα. Αυτό τονίζεται ως αποτελεσματική βελτίωση της διαδικασίας διασφάλισης σχετικά με τις δαπάνες των χρηματοδοτικών μέσων.

Οι περισσότερες από τις αδυναμίες που εντοπίσαμε στις εργασίες των αρχών ελέγχου καλύφθηκαν στις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για την περίοδο 2014-2020.

71 Όσον αφορά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, η Επιτροπή παρέιχε καθοδήγηση στην οποία κάλυψε τις περισσότερες από τις αδυναμίες που εντοπίσαμε στις εργασίες των αρχών ελέγχου⁴⁵ (βλέπε σημεία **33** έως **39**). Όσον αφορά ειδικά τα χρηματοδοτικά μέσα, η εν λόγω καθοδήγηση απαιτεί από τις αρχές ελέγχου να παρέχουν τις ακόλουθες πληροφορίες:

⁴¹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013 (ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 320).

⁴² Σύμφωνα με το διεθνές πρότυπο της IFAC για τις εντολές παροχής διασφάλισης (ISAE) 3000.

⁴³ Άρθρο 40 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό «Οmnibus» (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 193 της 30.7.2018, σ. 1) και εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2019/1140 της Επιτροπής, της 3ης Ιουλίου 2019 (ΕΕ L 180 της 4.7.2019, σ. 15).

⁴⁴ Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2018, σημείο 6.38.

⁴⁵ Έγγραφο καθοδήγησης για τα κράτη μέλη (EGESIF 15-0002-04 της 19.12.2018) και Έγγραφο καθοδήγησης σχετικά με τον λογιστικό έλεγχο των λογαριασμών (EGESIF 15-0016-02 της 05.02.2016).

- ο πληροφορίες για θεματικούς ελέγχους που διενεργούνται σε διάφορους προτεινόμενους θεματικούς τομείς και αιτιολόγηση σε περίπτωση μη διενέργειας των ελέγχων·
- ο περιγραφή των συγκεκριμένων ανεπαρειών που εντοπίστηκαν κατά τη διάρκεια των ελέγχων συστημάτων, και των διορθωτικών μέτρων που ελήφθησαν συνεπεία αυτών·
- ο πληροφορίες σχετικά με τις εργασίες που πραγματοποιήθηκαν και συγκεκριμένη περιγραφή των παρατυπιών που διαπιστώθηκαν, συμπεριλαμβανομένων των διορθωτικών μέτρων·
- ο διασφάλιση σχετικά με τα μέσα που εκτελούνται από τον Όμιλο ΕΤΕπ ή άλλα διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα·
- ο επαληθεύσεις σχετικά με την τήρηση των νέων κανόνων για τις τμηματικές πληρωμές προς χρηματοδοτικά μέσα·
- ο πληροφορίες σχετικά με την προσέγγιση που υιοθετείται όσον αφορά τη διαστρωμάτωση για υποπληθυσμούς όπως τα χρηματοδοτικά μέσα.

72 Το 2018, για πρώτη φορά, οι αρχές ελέγχου χρησιμοποίησαν μια κοινή τυπολογία που συμφωνήθηκε μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών για την αναφορά παρατυπιών που διαπίστωσαν κατά τον έλεγχο των πράξεων στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσης ελέγχου για την περίοδο 2016-2017. Η εν λόγω τυπολογία προβλέπει την ταξινόμηση των σφαλμάτων που συνδέονται με χρηματοδοτικά μέσα σε 16 υποκατηγορίες. Η καθοδήγηση ορίζει επίσης ότι οι αρχές ελέγχου πρέπει, στο ελεγχθέν δείγμα, να επαληθεύουν ότι τα ποσά των συνεισφορών των προγραμμάτων που καταβλήθηκαν στα χρηματοδοτικά μέσα τεκμηριώνονται από τις πληροφορίες που έχουν στη διάθεσή τους οι αρχές διαχείρισης και πιστοποίησης, καθώς και τη διαδρομή ελέγχου.

73 Προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι εναπομένουσες αδυναμίες στις εργασίες των αρχών ελέγχου, μια ομάδα εργασίας απαρτιζόμενη από εκπροσώπους της Επιτροπής και των αρχών ελέγχου παρουσίασε, στο πλαίσιο τεχνικής συνεδρίασης τον Δεκέμβριο του 2019, ένα έγγραφο προβληματισμού σχετικά με την τεκμηρίωση του ελέγχου («Reflection paper on audit documentation»). Το εν λόγω έγγραφο παρέχει καθοδήγηση στους ελεγκτές σχετικά με την τεκμηρίωση του ελέγχου και τις πρακτικές διαδρομής ελέγχου για τη συμπλήρωση των φύλλων ελέγχου και την τεκμηρίωση των εργασιών τους σύμφωνα με το κανονιστικό πλαίσιο και τα διεθνή πρότυπα ελέγχου. Αυτές οι κατευθυντήριες γραμμές ισχύουν και για τους ελέγχους επί χρηματοδοτικών μέσων.

Η επιλεξιμότητα των μέσων που απευθύνονται σε ΜΜΕ είναι λιγότερο πιθανή πηγή προβλημάτων

74 Η κατάσταση που αντιμετωπίσαμε όταν χρηματοδοτικό μέσο που προοριζόταν για τη στήριξη κυρίως ΜΜΕ εκταμίευσε το μεγαλύτερο μέρος των κονδυλίων σε μεγάλες επιχειρήσεις είναι λιγότερο πιθανό να επαναληφθεί κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Η νομοθεσία έχει θεσπίσει ταμεία στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας για τις ΜΜΕ, τα οποία είναι χρηματοδοτικά μέσα που προορίζονται αποκλειστικά για τη χρηματοδότηση ΜΜΕ. Το θεματικό πεδίο εφαρμογής των χρηματοδοτικών μέσων διευρύνθηκε επίσης, καθιστώντας δυνατή τη στήριξη επιχειρήσεων που δεν είναι ΜΜΕ στους τομείς της έρευνας και ανάπτυξης, της ενεργειακής απόδοσης και σε άλλους κλάδους.

Ορισμένες αβεβαιότητες ενδέχεται να έχουν αντίκτυπο στην αποτελεσματικότητα του κλείσιματος των χρηματοδοτικών μέσων

75 Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, παρά την ετήσια αποδοχή των λογαριασμών, τυχόν ζητήματα νομιμότητας και κανονικότητας αντιμετωπίζονται σε μεγαλύτερο βάθος χρόνου εντός της περιόδου, μέσω ετήσιων και πολυετών ελέγχων συμμόρφωσης. Στην ετήσια έκθεσή μας για το 2018 αναφερθήκαμε στην ασάφεια όσον αφορά την εντολή των αρχών ελέγχου για το κλείσιμο της περιόδου προγραμματισμού 2014-2020⁴⁶.

76 Όσον αφορά το κλείσιμο των ΕΠ της περιόδου 2014-2020, ο κανονισμός περί κοινών διατάξεων προβλέπει ότι τα κράτη μέλη υποβάλλουν τελική έκθεση σχετικά με την υλοποίηση κάθε ΕΠ, χωρίς ωστόσο να ορίζει το ακριβές περιεχόμενο ούτε την ημερομηνία υποβολής της⁴⁷, όπως για τις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης⁴⁸. Η πλειονότητα των διατάξεων που αφορούν το κλείσιμο των προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020 μεταθέτουν σε μεταγενέστερο στάδιο την τελική αξιολόγηση της επιλεξιμότητας των δηλωθεισών δαπανών για ορισμένες πράξεις, συμπεριλαμβανομένων των χρηματοδοτικών μέσων, συνήθως κατά το κλείσιμο⁴⁹. Στην περίπτωση των χρηματοδοτικών μέσων, οι αρχές ελέγχου μπορούν να ελέγχουν μέρος των εκταμιευθεισών δαπανών πριν από το κλείσιμο, βάσει των απαιτήσεων της

⁴⁶ Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2018, σημεία 6.68 έως 6.70.

⁴⁷ Άρθρα 50 και 141 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

⁴⁸ Άρθρο 138 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 και άρθρο 63, παράγραφος 7, του δημοσιονομικού κανονισμού.

⁴⁹ Άρθρα 139, παράγραφος 5, και 145, παράγραφος 7, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013.

νομοθεσίας για την αποδέσμευση της δεύτερης και των επακόλουθων δόσεων στο μέσο⁵⁰.

77 Σε αντίθεση με ό,τι ισχύει για την αξιολόγηση των ετήσιων λογαριασμών, ο κανονισμός περί κοινών διατάξεων δεν προσδιορίζει επαρκώς τον ρόλο των αρμόδιων για τα προγράμματα αρχών στη διαδικασία κλεισίματος. Ακόμη, δεν προσδιορίζονται οι εργασίες που πρέπει να πραγματοποιηθούν για την επαναξιολόγηση και την προσαρμογή της επίπτωσης των πιθανών μη επιλέξιμων δαπανών στα υπολειπόμενα ποσοστά σφάλματος για τα εν λόγω έτη. Επί του παρόντος, ούτε τα κράτη μέλη υποχρεούνται ρητά βάσει της νομοθεσίας να υποβάλουν μια τελική σειρά λογαριασμών για την περίοδο κατά το κλείσιμο ούτε οι αρχές ελέγχου να παρέχουν διασφάλιση σχετικά με τις συνολικές δαπάνες για την περίοδο, όπως απαιτείται στην έκθεση τελικού ελέγχου για την περίοδο 2007-2013⁵¹. Επίσης, δεν είναι σαφές στον κανονισμό αν η τελευταία σειρά ετήσιων λογαριασμών πρέπει να περιλαμβάνει, υπό οποιαδήποτε μορφή, την τελική αξιολόγηση της επιλεξιμότητας κατά το κλείσιμο των ποσών που εκταμιεύθηκαν για τα χρηματοδοτικά μέσα. Κατά συνέπεια, υπάρχει κίνδυνος, όταν βάσει της νομοθεσίας η αξιολόγηση δεν λαμβάνει χώρα παρά μόνο στο κλείσιμο, οι ελεγκτικές εργασίες που πραγματοποιούνται για τη διασφάλιση της τελικής επιλεξιμότητας των δαπανών να είναι ανεπαρκείς ή ανύπαρκτες.

78 Κατά την άποψή μας, αυτή η νομοθετική αβεβαιότητα μπορεί να επηρεάσει την ικανότητα των κρατών μελών να διενεργούν τις αναγκαίες εξακριβώσεις, καθώς η περίοδος διατήρησης των εγγράφων μπορεί να λήξει ενώ ορισμένες εργασίες δεν θα έχουν εκτελεστεί έως το τέλος του τελευταίου λογιστικού έτους (30 Ιουνίου 2024).

79 Στην ετήσια έκθεσή μας για το 2018 συστήσαμε στην Επιτροπή να αποσαφηνίσει εγκαίρως αυτές τις πτυχές (το αργότερο έως τον Δεκέμβριο του 2022), ώστε τα κράτη μέλη να γνωρίζουν τι προσδοκά από αυτά η Επιτροπή ενόψει του κλεισίματος των προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020⁵². Μέχρι σήμερα, η Επιτροπή έχει υλοποιήσει μέρος της σύστασης. Το 2019 εκπόνησε δέσμη μεθοδολογίας ελέγχου των χρηματοδοτικών μέσων, η οποία περιλαμβάνει οδηγίες προς τις αρχές ελέγχου για την αποκόμιση βεβαιότητας σχετικά με την επιλεξιμότητα των συνολικών δαπανών κατά το κλείσιμο. Η εν λόγω μεθοδολογία ελέγχου επί του παρόντος τελεί υπό επικαιροποίηση. Η Επιτροπή ολοκληρώνει επίσης την κατάρτιση κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με το κλείσιμο, μεταξύ άλλων και για τα χρηματοδοτικά μέσα. Τόσο

⁵⁰ Άρθρο 41, παράγραφος 1, στοιχείο γ), του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1303/2013.

⁵¹ Άρθρο 62 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

⁵² Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2018, κεφάλαιο 6, σύσταση 6.3.

η επικαιροποιημένη μεθοδολογία όσο και οι κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με το κλείσιμο αναμένεται να δημοσιευθούν εντός του 2021.

Οι προσπάθειες όσον αφορά την αξιοπιστία των δεδομένων συνεχίζονται και τα πρόσθετα δεδομένα σχετικά με τη μόχλευση και την επαναχρησιμοποίηση των κονδυλίων επιτρέπουν καλύτερη αξιολόγηση

80 Για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, οι βελτιώσεις όσον αφορά την υποβολή στοιχείων σχετικά με τα χρηματοδοτικά μέσα ενσωματώθηκαν στη νομοθεσία⁵³. Διαπιστώσαμε τις εξής βελτιώσεις:

- Τα κράτη μέλη υποχρεούνται πλέον να παρουσιάζουν στην Επιτροπή στοιχεία σχετικά με την εφαρμογή των χρηματοδοτικών μέσων στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσης υλοποίησης.
- Το υπόδειγμα για την υποβολή στοιχείων σχετικά με τα χρηματοδοτικά μέσα συζητήθηκε με τις διαχειριστικές αρχές και οργανώθηκε σχετική διαδικτυακή κατάρτιση, ώστε οι αρμόδιοι για την καταχώριση των δεδομένων στο σύστημα να κατανοήσουν καλύτερα πώς μπορεί να βελτιωθεί η αξιοπιστία. Η έλλειψη εξοικείωσης των αρμόδιων για τα προγράμματα αρχών με το σύστημα υποβολής στοιχείων ήταν μία από τις αιτίες των προβλημάτων αξιοπιστίας των δεδομένων κατά την περίοδο 2007-2013.
- Το υπόδειγμα για την υποβολή στοιχείων σχετικά με τα χρηματοδοτικά μέσα περιλαμβάνει πεδία για την αναφορά δημόσιων ή/και ιδιωτικών συνεισφορών σε όλα τα επίπεδα. Καθίσταται, συνεπώς, δυνατή η ορθή αξιολόγηση του επιπέδου μόχλευσης που επιτεύχθηκε και, πράγματι, η τελευταία έκθεση για την περίοδο 2014-2020 περιέχει λεπτομερή ανάλυση του αποτελέσματος μόχλευσης.
- Η έκθεση παρέχει λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με τους πόρους που επιστράφηκαν από επενδύσεις και την επαναχρησιμοποίησή τους (ανακύκλωση πόρων εντός της περιόδου).

⁵³ Άρθρο 46 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 και παράρτημα Ι του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 821/2014 της Επιτροπής, της 28ης Ιουλίου 2014 (ΕΕ L 223 της 29.7.2014, σ. 7).

81 Ωστόσο, στην έκθεσή της με τη σύνοψη των δεδομένων της 31ης Δεκεμβρίου 2018, η Επιτροπή επισημαίνει ότι εξακολουθούν να υπάρχουν ορισμένα κενά και ανακολουθίες στα δεδομένα και ότι υπάρχει περιθώριο βελτίωσης της ποιότητάς τους. Αυτό οφείλεται εν μέρει στο γεγονός ότι η έκθεση έχει εξελιχθεί και ζητεί περισσότερες πληροφορίες από τις αρμόδιες για τα προγράμματα αρχές. Σημειώνουμε ότι τα προβλήματα αυτά είναι σχετικά ήσσονος σημασίας και ότι έχουν γίνει ενέργειες για την αντιμετώπισή τους.

82 Μία πτυχή της έκθεσης με τη σύνοψη των δεδομένων που δεν μπορεί να βελτιωθεί είναι η απουσία επιβεβαίωσης των επιλέξιμων ποσών δαπανών. Δεδομένου ότι δημοσιεύεται εντός έτους από τη λήξη της σχετικής περιόδου, οι αρχές ελέγχου δεν έχουν στη διάθεσή τους τον αναγκαίο χρόνο για τον έλεγχο των δεδομένων, ακόμη περισσότερο δε για τη συνεκτίμηση των προσαρμογών και των διορθώσεων που προκύπτουν από τη διαδικασία οριστικού κλεισίματος της περιόδου. Ως εκ τούτου, η έκθεση, εκ του σχεδιασμού της, διατηρεί τον προκαταρκτικό της χαρακτήρα.

Συμπεράσματα και συστάσεις

83 Το γενικό συμπέρασμά μας είναι ότι τα κράτη μέλη και η Επιτροπή είχαν σε μεγάλο βαθμό λάβει τα απαιτούμενα μέτρα για την επαλήθευση της επιλεξιμότητας των δαπανών που σχετίζονται με τα FISM κατά το κλείσιμο. Η Επιτροπή και οι εθνικές αρχές ελέγχου είχαν διενεργήσει επαληθεύσεις, οι οποίες είχαν αποφέρει αποτελέσματα. Εντούτοις, ορισμένα σφάλματα δεν εντοπίστηκαν και η Επιτροπή δεν είχε διευθετήσει το σημαντικότερο σφάλμα, το οποίο επηρέασε ουσιωδώς το κλείσιμο του οικείου ΕΠ.

Οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για την περίοδο 2007-2013 ήταν ως επί το πλείστον κατάλληλες· οι διατάξεις για το κλείσιμο στο νομοθετικό πλαίσιο για την περίοδο 2014-2020 χρήζουν αποσαφήνισης

84 Βασικό συστατικό μιας επιτυχούς διαδικασίας κλεισίματος είναι η στιβαρότητα των κανονιστικών διατάξεων και της διαθέσιμης καθοδήγησης. Δεδομένων των πολύ περιορισμένων διατάξεων για τα FISM στη νομοθεσία της περιόδου 2007-2013, η ποιότητα της καθοδήγησης είχε ακόμη μεγαλύτερη σημασία (σημείο [15](#)).

85 Το συμπέρασμά μας είναι ότι η Επιτροπή παρέσχε εγκαίρως επαρκώς λεπτομερείς κατευθυντήριες γραμμές για το κλείσιμο των FISM, η ποιότητα των οποίων συνετέλεσε καθοριστικά στις εργασίες των αρμόδιων για τα προγράμματα αρχών. Οι κατευθυντήριες γραμμές κάλυπταν τους περισσότερους από τους τομείς στους οποίους διαπιστώσαμε ελλείψεις κατά το στάδιο της υλοποίησης (σημεία [16](#) έως [20](#)). Ωστόσο, δεν κάλυπταν την εξακρίβωση του καθεστώτος των τελικών αποδεκτών ως ΜΜΕ, παρότι αυτό αποτελούσε κριτήριο επιλεξιμότητας για τα περισσότερα μέσα. Στο πλαίσιο των ελέγχων μας εντοπίσαμε σφάλματα σχετικά με το σημείο αυτό (σημείο [21](#)).

86 Για την περίοδο 2014-2020, οι κατευθυντήριες γραμμές για τα χρηματοδοτικά μέσα ενσωματώθηκαν στο μεγαλύτερο μέρος τους στη νομοθεσία, ενώ παρασχέθηκε πρόσθετη στήριξη με τη μορφή μεγάλου αριθμού σημειωμάτων οργανωμένων ανά θέμα. Ωστόσο, ορισμένα ζητήματα παραμένουν προβληματικά, όπως η προσέγγιση ορισμένων αρχών ελέγχου που επιλέγουν να ελέγχουν τις προπληρωμές στα χρηματοδοτικά μέσα, αντί των πραγματικών δαπανών (σημεία [65](#) έως [67](#)).

87 Παρά τη βελτίωση της συνολικής καθοδήγησης σχετικά με τα χρηματοδοτικά μέσα, θεωρούμε ότι οι νομοθετικές διατάξεις σχετικά με το κλείσιμο της περιόδου 2014-2020 είναι ασθενέστερες από τις αντίστοιχες για την περίοδο 2007-2013 ως προς ένα σημείο. Ο κανονισμός περί κοινών διατάξεων δεν είναι επαρκώς σαφής όσον αφορά τον ρόλο των αρμόδιων για τα προγράμματα αρχών στη διαδικασία κλεισίματος. Ακόμη, δεν προσδιορίζονται οι εργασίες που πρέπει να πραγματοποιηθούν για την επαναξιολόγηση και, κατά περίπτωση, την προσαρμογή της επίπτωσης των πιθανών μη επιλέξιμων δαπανών στα υπολειπόμενα ποσοστά σφάλματος για τα εν λόγω έτη. Δεν υπάρχει ρητή απαίτηση για παροχή διασφάλισης από τις αρχές ελέγχου σχετικά με τις συνολικές δαπάνες για την περίοδο 2007-2013. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία όσον αφορά τα χρηματοδοτικά μέσα, καθώς στην περίπτωση τους η επιλεξιμότητα σημαντικού τμήματος των δαπανών μπορεί να αξιολογηθεί μόνο κατά το κλείσιμο (σημεία 75 έως 78).

88 Στην ετήσια έκθεσή μας για το 2018 είχαμε συστήσει να αποσαφηνιστεί το ζήτημα αυτό, και η Επιτροπή έχει σημειώσει πρόοδο στην αντιμετώπισή του. Το 2019 παρείχε οδηγίες στις αρχές ελέγχου για την αποκόμιση βεβαιότητας σχετικά με την επιλεξιμότητα των δαπανών των χρηματοδοτικών μέσων κατά το κλείσιμο. Η Επιτροπή επικαιροποιεί επί του παρόντος τις οδηγίες αυτές και βρίσκονται επίσης σε εξέλιξη οι εργασίες για την οριστικοποίηση κατευθυντήριων γραμμών προς τα κράτη μέλη, ώστε να είναι σαφείς οι προσδοκίες από αυτά κατά το κλείσιμο (σημείο 79).

Σύσταση 1 - Να παρασχεθεί καθοδήγηση η οποία θα στοχεύει τους τομείς κινδύνου που έχουν εντοπιστεί στο πλαίσιο των ελέγχων της Επιτροπής και του ΕΕΣ

Προκειμένου να προετοιμαστεί με τον βέλτιστο τρόπο για το επικείμενο κλείσιμο της περιόδου 2014-2020, η Επιτροπή πρέπει να συμπληρώσει τις ισχύουσες κατευθυντήριες γραμμές για τα υπό επιμερισμένη διαχείριση χρηματοδοτικά μέσα με ειδικές συμβουλές προς τα κράτη μέλη, οι οποίες θα βασίζονται στα σφάλματα που διαπιστώνονται συχνότερα στο πλαίσιο των ελέγχων της Επιτροπής και του ΕΕΣ.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: μέχρι το τέλος του 2021.

Σύσταση 2 – Να ολοκληρωθεί η κατάρτιση της απαιτούμενης καθοδήγησης σχετικά με τον ρόλο και τις αρμοδιότητες των αρχών ελέγχου στο πλαίσιο της αξιολόγησης της επιλεξιμότητας των δαπανών που συνδέονται με χρηματοδοτικά μέσα κατά το κλείσιμο

Η επικαιροποιημένη μεθοδολογία ελέγχου της Επιτροπής και οι κατευθυντήριες γραμμές για το κλείσιμο που αναμένεται να δημοσιεύσει πρέπει να παρέχουν στις αρχές ελέγχου τις αναγκαίες οδηγίες για την παροχή διασφάλισης σχετικά με την επιλεξιμότητα των δαπανών που σχετίζονται με χρηματοδοτικά μέσα κατά το κλείσιμο. Η Επιτροπή πρέπει επίσης να ενθαρρύνει ενεργά τις αρχές ελέγχου να συμμορφώνονται με τις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές επιπλέον της νομοθεσίας, προκειμένου να διασφαλιστεί η κατά το δυνατόν μεγαλύτερη συμμόρφωση κατά το κλείσιμο.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: μέχρι το τέλος του 2022.

Παρότι οι αρχές ελέγχου διενήργησαν την πλειονότητα των αναγκαίων επαληθεύσεων, ορισμένα σφάλματα δεν εντοπίστηκαν, γεγονός που οδήγησε σε κάποιες περιπτώσεις στη συμπερίληψη μη επιλέξιμων δαπανών

89 Η 15μηνη παράταση της περιόδου επιλεξιμότητας για τις εκταμιεύσεις εκτιμάται ότι κατέστησε δυνατή τη διάθεση επιπλέον 2,6 δισεκατομμυρίων ευρώ σε τελικούς αποδέκτες, αυξάνοντας το ποσοστό εκταμίευσης από 75 % σε 93 % για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 (σημεία 26 έως 27). Ωστόσο, δημιούργησε επίσης προβλήματα για τις αρχές ελέγχου, οι έλεγχοι των οποίων πριν από το κλείσιμο δεν ήταν συχνά δυνατό να καλύψουν το σύνολο των δαπανών που συνδέονται με τα FISM. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα περιορισμούς της εμβέλειας και πρόσθετες εργασίες μετά τις 31 Μαρτίου 2017 για την ολοκλήρωση των υπόλοιπων εργασιών επαλήθευσης (σημεία 28 έως 31).

90 Το έργο των αρχών ελέγχου επηρεάστηκε επίσης από τον περιορισμό της εντολής τους όσον αφορά τον έλεγχο των ταμείων χαρτοφυλακίου των μέσων που διαχειρίζεται ο Όμιλος ΕΤΕπ. Στις περιπτώσεις αυτές, οι περισσότερες αρχές ελέγχου δεν διενήργησαν τις εργασίες τους σε κανένα επίπεδο και βασίστηκαν στις εργασίες του ανεξάρτητου εξωτερικού ελεγκτή του Ομίλου ΕΤΕπ, οι οποίες ήταν περιορισμένης εμβέλειας και δεν ήταν δυνατό να παρέχουν διασφάλιση όσον αφορά την επιλεξιμότητα των δαπανών που εκταμιεύθηκαν από το χρηματοδοτικό μέσο (σημεία 22 έως 25).

91 Ο περιορισμός αυτός ίσχυε ακόμη κατά την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού 2014-2020. Τα σφάλματα που εντοπίσαμε στο πλαίσιο των ελέγχων μας και επισημάναμε στις συστάσεις που διατυπώσαμε σε συνέχεια αυτών οδήγησαν σε νομοθετικές αλλαγές, και η κατάσταση έχει σε μεγάλο βαθμό διορθωθεί. Η εμβέλεια των εργασιών του ανεξάρτητου εξωτερικού ελεγκτή διευρύνθηκε ώστε να παρέχει διασφάλιση, και ο Όμιλος ΕΤΕπ δεσμεύθηκε οικειοθελώς να εφαρμόζει τους νέους κανόνες στις περιπτώσεις που δεν καλύπτονται από τη νομοθεσία (σημεία **68** έως **70**).

92 Οι αρχές ελέγχου κατά κανόνα πραγματοποίησαν τις αναγκαίες εργασίες για την επαλήθευση της επιλεξιμότητας των δαπανών που συνδέονται με FISM κατά το κλείσιμο, καλύπτοντας το σύνολο του πληθυσμού και αντιμετωπίζοντας τα σχετικά προβλήματα. Οι κύριες αδυναμίες που εντοπίσαμε ήταν οι εξής (σημεία **0** έως **40**):

- η ανεπαρκής τεκμηρίωση των ελεγκτικών εργασιών·
- ο βαθμός ολοκλήρωσης ορισμένων εξακριβώσεων επιλεξιμότητας σε τομείς υψηλού κινδύνου, όπως το καθεστώς ΜΜΕ και οι δημόσιες συμβάσεις·
- η μη εφαρμογή συνεκτικής προσέγγισης όσον αφορά το επίπεδο λεπτομέρειας σχετικά με τις διενεργηθείσες εργασίες, με αποτέλεσμα να απαιτείται εκτενής μεταπαρακολούθηση από την Επιτροπή για την εξασφάλιση διευκρινίσεων·
- η μη (συστηματική) διενέργεια θεματικών ελέγχων κατά ή λίγο πριν το κλείσιμο· και
- το γεγονός ότι ορισμένα σφάλματα δεν ανιχνεύθηκαν, όπως προκύπτει από τα σφάλματα που διαπίστωσαν η Επιτροπή και το ΕΕΣ.

93 Για την περίοδο 2014-2020, ορισμένες από τις αδυναμίες αυτές αντιμετωπίστηκαν με την ενσωμάτωση στη νομοθεσία και στις κατευθυντήριες οδηγίες της Επιτροπής εκτενών διατάξεων. Για την αντιμετώπιση των εναπομένουσών αδυναμιών, ένα έγγραφο που εκπονήθηκε στα τέλη του 2019 από εκπροσώπους της Επιτροπής και των αρχών ελέγχου παρέχει καθοδήγηση σχετικά με την τεκμηρίωση του ελέγχου και με ζητήματα που άπτονται της διαδρομής ελέγχου, που εφαρμόζεται και στους ελέγχους των χρηματοδοτικών μέσων (σημεία **71** έως **73**).

Η Επιτροπή εξέτασε τα συναφή ζητήματα και εφάρμοσε κατάλληλες διορθώσεις, με την εξαίρεση της περίπτωσης του μεγαλύτερου σφάλματος

94 Η Επιτροπή εξέτασε λεπτομερώς όλους τους φακέλους κλεισίματος και διενήργησε συστηματικά πρόσθετες εξακριβώσεις για να επαληθεύσει την επιλεξιμότητα των δαπανών που συνδέονται με FISM (σημεία **41** έως **44**). Οι εργασίες αυτές οδήγησαν στη διατύπωση επίσημων παρατηρήσεων προς τις αρμόδιες για τα προγράμματα αρχές, με τις οποίες ζητούνταν διασφάλιση, διευκρινίσεις ή πρόσθετες εργασίες. Τομείς υψηλού κινδύνου, όπως η εφαρμογή του ορθού πολλαπλασιαστή στις δαπάνες των ταμείων εγγυήσεων, παρακολουθήθηκαν στενά και εφαρμόστηκαν οι κατάλληλες διορθώσεις (σημεία **45** έως **50**).

95 Σε γενικές γραμμές, η Επιτροπή εντόπισε μη επιλέξιμες δαπάνες και προέβη στις απαιτούμενες ενέργειες στο πλαίσιο των εργασιών της για το κλείσιμο. Ωστόσο, απέρριψε τη σημαντικότερη διαπίστωση που προέκυψε από έναν από τους ελέγχους μας. Η Επιτροπή έκανε δεκτή την επιλεξιμότητα ενός FISM που επένδυσε σχεδόν το 80 % της εγκεκριμένης συνολικής αξίας των δανείων σε επιχειρήσεις που δεν ήταν MME, μολονότι η νομοθεσία όριζε ότι, προκειμένου να είναι επιλέξιμο, το χρηματοδοτικό μέσο έπρεπε να χρηματοδοτεί κυρίως MME (σημείο **51**). Η κατάσταση αυτή είναι λιγότερο πιθανό να επαναληφθεί την περίοδο 2014-2020, καθώς η νομοθεσία προέβλεψε τη σύσταση χρηματοδοτικών μέσων που προορίζονται αποκλειστικά για τη χρηματοδότηση των MME. Το θεματικό πεδίο εφαρμογής των χρηματοδοτικών μέσων διευρύνθηκε επίσης, καθιστώντας δυνατή τη στήριξη επιχειρήσεων που δεν είναι MME (σημείο **74**).

Η αξιοπιστία των υποβαλλόμενων στοιχείων βελτιώθηκε με την πάροδο των ετών, αλλά τα δεδομένα που παρουσιάζονταν στην τελική έκθεση υλοποίησης δεν ήταν οριστικά και η έλλειψη πληροφοριών σχετικά με δύο σημαντικούς δείκτες είχε ως αποτέλεσμα ελλιπή αξιολόγηση

96 Η τελευταία έκθεση της Επιτροπής για την περίοδο 2007-2013 παρουσιάζει τα δεδομένα που καταχωρίστηκαν στο σύστημα από τις διαχειριστικές αρχές στις 31 Μαρτίου 2017, όπως προέβλεπε η νομοθεσία. Επρόκειτο για προκαταρκτικά δεδομένα, που δεν λάμβαναν υπόψη τις προσαρμογές και διορθώσεις που έγιναν στο πλαίσιο μεταγενέστερων εργασιών κλεισίματος και είχαν ως αποτέλεσμα τη μείωση των επιλέξιμων δαπανών για FISM κατά 730 εκατομμύρια ευρώ (5 %). Μολονότι η προσέγγιση αυτή μπορεί να φαίνεται εύλογη, δεδομένου ότι η έκθεση προορίζεται για χρήση τη δεδομένη στιγμή από τα διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη που αξιολογούν

την επιτυχία των FISM, η Επιτροπή, καθώς δεν υπείχε σχετική νομική υποχρέωση, δεν επικαιροποίησε την έκθεση με τα τελικά δεδομένα (σημεία 52 έως 56).

97 Η τελική έκθεση συνιστούσε βελτίωση σε σχέση με προηγούμενες εκδόσεις όσον αφορά την αξιοπιστία των δεδομένων. Αυτό οφειλόταν στις προσπάθειες της Επιτροπής στην καθοδήγηση που παρείχε για την υποβολή στοιχείων και στις εργασίες της σχετικά με την ποιότητα των δεδομένων (σημεία 57 και 58). Ωστόσο, όπως η Επιτροπή αναγνωρίζει στην έκθεση, εξακολουθούν να υφίστανται ορισμένα ζητήματα αξιοπιστίας (σημεία 59 έως 60).

98 Η Επιτροπή αξιολόγησε θετικά την υλοποίηση των FISM, επισημαίνοντας διάφορους παράγοντες, όπως το τελικό ποσοστό εκταμίευσης που ανήλθε σε 93 %, το γεγονός ότι το μέσο κόστος διαχείρισης παρέμεινε κάτω από το κανονιστικό ανώτατο όριο και τους ύψους 8,5 δισεκατομμυρίων ευρώ μη αναλωθέντες πόρους (σημεία 61 και 62). Βάσει των περιορισμένων και μη αντιπροσωπευτικών πληροφοριών που συγκεντρώθηκαν σχετικά με την ικανότητα των FISM να προσελκύουν πρόσθετες επενδύσεις και σχετικά με την επαναχρησιμοποίηση κονδυλίων εντός της περιόδου, θεωρούμε ότι η αξιολόγηση είναι ελλιπής, δεδομένου ότι αυτά είναι δύο από τα κύρια πλεονεκτήματα της χρήσης χρηματοδοτικών μέσων αντί επιχορηγήσεων. Ως εκ τούτου, δεν συμφωνούμε με το συμπέρασμα της Επιτροπής ότι τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν δείχνουν ότι τα FISM καθιστούν δυνατή την κινητοποίηση τουλάχιστον διπλάσιων πόρων σε σύγκριση με τους πόρους των διαρθρωτικών ταμείων που διατίθενται στο πλαίσιο των προγραμμάτων, καθώς αυτό δεν τεκμηριώνεται επαρκώς (σημεία 63 και 64).

99 Για την περίοδο 2014-2020, έγιναν αξιοσημείωτες βελτιώσεις στον σχεδιασμό της υποβολής στοιχείων, συμπεριλαμβανομένης της αναφοράς εκτενέστερων στοιχείων σχετικά με τα έξοδα και τις αμοιβές διαχείρισης και της ενσωμάτωσης στις εκθέσεις αναλύσεων σχετικά με τη μόχλευση και την επαναχρησιμοποίηση κονδυλίων εντός της περιόδου. Τα εναπομένοντα ζητήματα αξιοπιστίας των δεδομένων είναι σχετικά ήσσονος σημασίας και έχουν γίνει ενέργειες για την αντιμετώπισή τους. Ωστόσο, δεδομένου ότι η έκθεση δημοσιεύεται εντός έτους από τη λήξη της σχετικής περιόδου, εκ του σχεδιασμού της, διατηρεί τον προκαταρκτικό της χαρακτήρα (σημεία 80 έως 82).

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα ΙΙ, του οποίου προεδρεύει η Ιλιانا Ιβανοβα, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, στις 17 Μαρτίου 2021.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner Lehne
Πρόεδρος

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι – Εκθέσεις του ΕΕΣ στις οποίες υπογραμμίστηκε η σημασία των εργασιών επαλήθευσης σε σχέση με τα FISM κατά το κλείσιμο

- A. **Ετήσια έκθεση για το 2015** – Συστήσαμε (κεφάλαιο 6, σύσταση 5) στην Επιτροπή να μεριμνήσει ώστε όλες οι δαπάνες που σχετίζονται με τα χρηματοδοτικά μέσα της περιόδου 2007-2013 να περιληφθούν αρκετά εγκαίρως στις δηλώσεις για το κλείσιμο της περιόδου, ούτως ώστε οι αρχές ελέγχου να μπορέσουν να διενεργήσουν τους ελέγχους τους.
- B. **Ετήσια έκθεση για το 2016** – Διαπιστώσαμε ότι τα σφάλματα που εντοπίστηκαν στην έκθεση υλοποίησης της Επιτροπής είχαν ως αποτέλεσμα την υπερεκτίμηση των επιδόσεων και, σε περίπτωση μη διόρθωσής τους, θα μπορούσαν να οδηγήσουν στην τεχνητή διόγκωση των δαπανών που έχουν δηλωθεί ως επιλέξιμες κατά το κλείσιμο, ιδίως στην περίπτωση των εγγυοδοτικών ταμείων. Ως εκ τούτου, συστήσαμε στην Επιτροπή να δώσει ιδιαίτερη προσοχή στο θέμα αυτό κατά το κλείσιμο [σημεία 6.25 και 6.41 – Σύσταση 1(α)].
- Γ. **Ετήσια έκθεση για το 2017** – Σημειώσαμε ότι η Επιτροπή συνέστησε στις αρχές ελέγχου να διενεργούν «θεματικούς» ελέγχους για τα χρηματοοικονομικά μέσα, προκειμένου να παρέχουν διασφάλιση κατά το κλείσιμο ότι τα ποσά που καταβλήθηκαν στους τελικούς αποδέκτες χρησιμοποιήθηκαν κατά τα προβλεπόμενα. Διαπιστώσαμε ότι δεν διενεργούσαν συστηματικά όλες οι αρχές ελέγχου θεματικούς ελέγχους και, στις περιπτώσεις που το έκαναν, οι εργασίες τους δεν ήταν πάντοτε επαρκείς για τον εντοπισμό ουσιωδών παρατυπιών (σημεία 6.34 και 6.35).
- Δ. **Ετήσια έκθεση για το 2018** – Αναφέραμε ότι, παρά τις σημαντικές προσπάθειες της Επιτροπής για τη βελτίωση της ποιότητας των δεδομένων κατά το κλείσιμο, διαπιστώσαμε ανακρίβειες στις εκθέσεις υλοποίησης για το κλείσιμο βάσει ενός από τους ελέγχους που διενεργήσαμε στη διάρκεια του έτους (σημείο 6.35).

- Ε. **Ειδική έκθεση 2/2012**⁵⁴ – Στη συγκεκριμένη ειδική έκθεση επισημάναμε ότι η Επιτροπή θα ήταν σε θέση να τακτοποιήσει μόνο τις υπερμεγέθεις προικοδοτήσεις κατά το κλείσιμο (σημείο 56).
- ΣΤ. **Ειδική έκθεση 19/2016**⁵⁵ – Σε αυτή την ειδική έκθεση επαναλάβαμε ότι η Επιτροπή δεν μπορούσε να προσδιορίσει τις συνολικές επιλέξιμες δαπάνες παρά κατά το κλείσιμο (πλαίσιο 1, σελίδα 30).
- Ζ. **Ειδική έκθεση 36/2016**⁵⁶ – Σε αυτή την ειδική έκθεση διαπιστώσαμε ότι, σε σχέση ειδικότερα με τα χρηματοοικονομικά μέσα, υπάρχει κίνδυνος δήλωσης μη επιλέξιμων δαπανών κατά το κλείσιμο και σημειώσαμε ότι η Επιτροπή προσδιόρισε το ζήτημα αυτό ως τομέα κινδύνου και παρέσχε πρόσθετη καθοδήγηση στις αρχές ελέγχου (σημεία 107, 113 και 141). Συστήσαμε στην Επιτροπή να διασφαλίζει ότι τα κράτη μέλη εφαρμόζουν συγκεκριμένες διαδικασίες για να ελέγχουν την επιλεξιμότητα των δαπανών που σχετίζονται με χρηματοοικονομικά μέσα (σύσταση 7).
- Η. **Ειδική έκθεση 17/2018**⁵⁷ – Σε αυτή την ειδική έκθεση διαπιστώσαμε ασυνέπειες και ανακρίβειες στα αριθμητικά στοιχεία που παρουσιάζονται στην τελική έκθεση υλοποίησης για τα FISM της περιόδου 2007-2013. Επισημάναμε πως, δεδομένου ότι η διαδικασία κλεισίματος δεν είχε ακόμη ολοκληρωθεί, η Επιτροπή θα μπορούσε να επαληθεύσει την αξιοπιστία των αριθμητικών στοιχείων που χρησιμοποιήθηκαν για το κλείσιμο των ΕΠ (σημείο 72).

⁵⁴ Ειδική έκθεση 02/2012, με τίτλο «Χρηματοπιστωτικά μέσα για τις ΜΜΕ συγχρηματοδοτηθέντα από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης».

⁵⁵ Ειδική έκθεση αριθ. 19/2016, με τίτλο «Εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ διά χρηματοοικονομικών μέσων: διδάγματα από την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013».

⁵⁶ Ειδική έκθεση 36/2016, με τίτλο «Αξιολόγηση των ρυθμίσεων για το κλείσιμο των προγραμμάτων στους τομείς της συνοχής και της αγροτικής ανάπτυξης για την περίοδο 2007-2013».

⁵⁷ Ειδική έκθεση 17/2018, με τίτλο «Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη αντιμετώπισαν με τις ενέργειές τους τη χαμηλή απορρόφηση κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, χωρίς όμως να εστιάζουν επαρκώς στα αποτελέσματα».

Ακρωνύμια και συντομογραφίες

ΓΔ EMPL: Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης

ΓΔ REGIO: Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης

ΕΚΤ: Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

ΕΠ: Επιχειρησιακό πρόγραμμα

ΕΤΠΑ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

ΜΜΕ: Μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις

FISM: Χρηματοδοτικά μέσα υπό επιμερισμένη διαχείριση (Financial instruments under shared management)

Γλωσσάριο:

Αρχή ελέγχου: Ανεξάρτητη οντότητα σε κράτος μέλος, υπεύθυνη για τον έλεγχο των συστημάτων και των πράξεων ενός προγράμματος δαπανών της ΕΕ.

Αρχή πιστοποίησης: Φορέας που ορίζει κράτος μέλος για να πιστοποιεί την ακρίβεια και τη συμμόρφωση των καταστάσεων δαπανών και των αιτημάτων πληρωμών.

Γενικός κανονισμός: Οι κανόνες που διέπουν το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, οι οποίοι αντικαταστάθηκαν για την επόμενη περίοδο από τον κανονισμό περί κοινών διατάξεων.

Δήλωση αξιοπιστίας: Δήλωση που δημοσιεύεται στην ετήσια έκθεση του ΕΕΣ, στην οποία παρουσιάζεται η ελεγκτική γνώμη του σχετικά με την αξιοπιστία των λογαριασμών της ΕΕ, καθώς και σχετικά με την κανονικότητα των πράξεων στις οποίες αυτοί βασίζονται.

Διαχειριστική αρχή: Εθνική, περιφερειακή ή τοπική αρχή (του δημόσιου ή ιδιωτικού τομέα) που ορίζεται από κράτος μέλος για τη διαχείριση προγράμματος χρηματοδοτούμενου από την ΕΕ.

Έκθεση τελικού ελέγχου: Μέρος του φακέλου κλεισίματος, που υποβάλλουν οι αρχές ελέγχου κατά το κλείσιμο.

Επιμερισμένη διαχείριση: Μέθοδος εκτέλεσης του προϋπολογισμού της ΕΕ, στο πλαίσιο της οποίας, σε αντίθεση με τα ισχύοντα στην περίπτωση της άμεσης διαχείρισης, η Επιτροπή εκχωρεί μεν την εκτέλεση καθηκόντων στα κράτη μέλη, διατηρεί ωστόσο την τελική ευθύνη.

Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο: Ταμείο της ΕΕ για τη δημιουργία ευκαιριών εκπαίδευσης και απασχόλησης, καθώς και για τη βελτίωση της κατάστασης των ατόμων που αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο φτώχειας.

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

Κανονισμός περί καθορισμού κοινών διατάξεων: Ο κανονισμός με τον οποίο τίθενται οι κανόνες που διέπουν τα πέντε Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία.

Κλείσιμο: Ο οικονομικός διακανονισμός ενός προγράμματος ή ταμείου της ΕΕ, με καταβολή του οφειλόμενου υπολοίπου στο οικείο κράτος μέλος ή σε τυχόν άλλη δικαιούχο χώρα, ή με ανάκτηση πόρων από αυτά.

Όμιλος ΕΤΕπ: Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων.

Πολιτική συνοχής: Η πολιτική της ΕΕ που αποσκοπεί στη μείωση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών και των κρατών μελών, μέσω της προώθησης της δημιουργίας θέσεων εργασίας, της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, της οικονομικής μεγέθυνσης, της βιώσιμης ανάπτυξης, καθώς και της διασυνοριακής και διαπεριφερειακής συνεργασίας.

Τελική έκθεση υλοποίησης: Μέρος του φακέλου κλεισίματος, που υποβάλλουν οι διαχειριστικές αρχές κατά το κλείσιμο.

Χρηματοδοτικό μέσο: Χρηματοδοτική στήριξη από τον προϋπολογισμό της ΕΕ υπό τη μορφή επενδύσεων με ίδια κεφάλαια ή οιονεί ίδια κεφάλαια, δανείων ή εγγυήσεων ή άλλων μέσων επιμερισμού κινδύνου.

**ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ: «ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΑ ΜΕΣΑ ΣΤΟ
ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΚΑΤΑ ΤΟ ΚΛΕΙΣΙΜΟ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ
2007-2013: ΟΙ ΕΡΓΑΣΙΕΣ ΕΠΑΛΗΘΕΥΣΗΣ ΑΝΕΛΕΙΞΑΝ ΤΑ ΣΥΝΟΛΙΚΑ
ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΤΙΚΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ, ΑΛΛΑ ΟΡΙΣΜΕΝΑ ΣΦΑΛΜΑΤΑ
ΠΑΡΑΜΕΝΟΥΝ»**

ΣΥΝΟΨΗ

I. Τα χρηματοδοτικά μέσα διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην επίτευξη των στόχων της πολιτικής συνοχής. Κατά την περίοδο 2007-2013, αυτό το εργαλείο υλοποίησης εφαρμόστηκε σχεδόν σε όλα τα κράτη μέλη. Κατά τη διάρκεια της υλοποίησης και κατά το κλείσιμο των προγραμμάτων με χρηματοδοτικά μέσα αντλήθηκαν πολλά σημαντικά διδάγματα. Προκειμένου να διευκολυνθεί η μεγαλύτερη απορρόφηση των χρηματοδοτικών μέσων, κατά την περίοδο 2014-2020 βελτιώθηκε σημαντικά το νομοθετικό πλαίσιο με την παροχή σαφών διατάξεων και μεγαλύτερης ασφάλειας δικαίου για τα κράτη μέλη. Τόσο τα κράτη μέλη όσο και η Επιτροπή λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα για να αποκομιστεί βεβαιότητα σχετικά με την επαλήθευση των δαπανών, καθώς και τη νομιμότητα και την κανονικότητά τους καθ' όλη τη διάρκεια εκτέλεσης των προγραμμάτων και κατά το κλείσιμο. Βελτιώθηκαν επίσης οι απαιτήσεις υποβολής στοιχείων με την κάλυψη ευρύτερου πεδίου δεδομένων και δράσεων που αναλήφθηκαν για να βοηθήσουν τα κράτη μέλη να υποβάλουν πιο ακριβή και αξιόπιστα δεδομένα. Η Επιτροπή συνεχίζει να επεξεργάζεται τη μεθοδολογία ελέγχου, λαμβάνοντας υπόψη την πείρα που έχει αποκτηθεί από τους ελέγχους που διενεργήθηκαν σε σχέση με τα χρηματοδοτικά μέσα των προγραμμάτων κατά την περίοδο 2014-2020. Η σημασία των επαληθεύσεων από τις αρχές ελέγχου κατά το κλείσιμο τονίζεται επίσης στις επικείμενες κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με το κλείσιμο. Κατά συνέπεια, αναμένουμε ότι τόσο το νομοθετικό πλαίσιο όσο και η μεθοδολογία ελέγχου και οι κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με το κλείσιμο αποτελούν επαρκή βάση για να αποκομιστεί η βεβαιότητα που απαιτείται για το κλείσιμο των προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020.

V. Μολονότι η παροχή στήριξης στις ΜΜΕ είναι σημαντική, όπως αναφέρεται στην απάντησή μας στο κεφάλαιο 6 της ετήσιας έκθεσης του ΕΕΣ για το 2017, το άρθρο 44 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 δεν αποκλείει τη χορήγηση δανείων και σε μεγάλες επιχειρήσεις εάν πληρούνται όλες οι άλλες προϋποθέσεις. Δεδομένου ότι στην εν λόγω διάταξη δεν αναφέρεται το ελάχιστο ύψος χρηματοδότησης για τις ΜΜΕ, ο όρος «κυρίως» θα μπορούσε επίσης να ερμηνευθεί ως αναφερόμενος στον αριθμό των μεμονωμένων δανείων (και όχι κατ' ανάγκη σε ποσά).

IX. Παρότι δεν υποβλήθηκαν στοιχεία σχετικά με τη μόχλευση και την επαναχρησιμοποίηση των κεφαλαίων εντός της περιόδου (ανακύκλωση των πόρων) για όλα τα FISM, η Επιτροπή εξέδωσε την τελική έκθεση σύμφωνα με την υποκείμενη νομική βάση και η συλλογή πληροφοριών αυτού του είδους στη νέα γενιά χρηματοδοτικών μέσων θα παρέχει τη δυνατότητα βελτίωσης του πεδίου υποβολής στοιχείων στο μέλλον.

X.

Πρώτη περίπτωση: Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση. Η Επιτροπή θα επικαιροποιήσει τη μεθοδολογία ελέγχου για τα FISM, η οποία θα κοινοποιηθεί στις αρχές ελέγχου και τις διαχειριστικές αρχές.

Δεύτερη περίπτωση: Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση. Η Επιτροπή θα επικαιροποιήσει τη μεθοδολογία ελέγχου για τα FISM —προκειμένου να ενισχυθούν οι πτυχές που αφορούν το

κλείσιμο— η οποία θα κοινοποιηθεί στις αρχές ελέγχου και τις διαχειριστικές αρχές. Επιπλέον, το σχέδιο κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με το κλείσιμο πραγματοποιείται ειδικές πτυχές ελέγχου όσον αφορά το κλείσιμο των FISM.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

08. Οι υπηρεσίες λογιστικού ελέγχου της Επιτροπής έχουν αναπτύξει μια μεθοδολογία ελέγχου για τα χρηματοδοτικά μέσα και έχουν διενεργήσει ελέγχους, όσον αφορά τόσο τη σύσταση όσο και την υλοποίηση των χρηματοδοτικών μέσων. Επιπλέον, οι αρχές ελέγχου έχουν διενεργήσει επίσης ελέγχους συστημάτων και ελέγχους πράξεων όσον αφορά τα FISM, κυρίως κατά το κλείσιμο.

21. Κατά τον χρόνο λήψης της επενδυτικής απόφασης, οι φορείς υλοποίησης των FISM θα πρέπει να επαληθεύουν την επιλεξιμότητα των τελικών αποδεκτών σύμφωνα με τις υπογεγραμμένες συμφωνίες χρηματοδότησης.

Με βάση τα αποτελέσματα των δικών της ελέγχων, τις διαπιστώσεις του ΕΕΣ και την πείρα που έχει αποκτηθεί από τους εθνικούς ελέγχους, η Επιτροπή συζήτησε με τις αρχές ελέγχου το θέμα του τρόπου και του χρόνου εξακρίβωσης του καθεστώτος των δικαιούχων ή των τελικών αποδεκτών ως ΜΜΕ, στο πλαίσιο τεχνικής συνεδρίασης που πραγματοποιήθηκε το 2019 (6 Δεκεμβρίου 2019). Η Επιτροπή παρείχε στις αρχές ελέγχου στοιχεία σχετικά με τον τρόπο εξακρίβωσης του καθεστώτος των ΜΜΕ, συμπεριλαμβανομένου ενός εργαλείου αυτοαξιολόγησης. Οι τελικοί αποδέκτες θα μπορούσαν να χρησιμοποιούν το εργαλείο αυτοαξιολόγησης κατά τη δήλωση του καθεστώτος τους στην αίτηση χορήγησης δανείου ή επενδύσεων μετοχικού κεφαλαίου.

24. Οι περιορισμοί που ίσχυαν για την πρόσβαση των αρχών ελέγχου σε στοιχεία που τηρούνταν από τον Όμιλο ΕΤΕπ δεν τις εμπόδισαν να εκτελέσουν τις δικές τους ελεγκτικές εργασίες ή να επαληθεύσουν την επιλεξιμότητα των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο του χρηματοδοτικού μέσου. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι έλεγχοι αυτού του είδους έχουν διενεργηθεί στη Βουλγαρία και τη Λιθουανία.

26. Η Επιτροπή έχει ενεργήσει σύμφωνα με τις συστάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου του 2014 και εντός των ορίων που παρέχονται από το υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο όσον αφορά την περίοδο επιλεξιμότητας.

28. Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 28 έως 31:

Οι αρχές ελέγχου εκτέλεσαν πρόσθετες εργασίες μετά τις 31 Μαρτίου 2017 προκειμένου να αποκομίσουν την απαραίτητη βεβαιότητα για το κλείσιμο των προγραμμάτων.

37. Όσον αφορά την παρατήρηση του ΕΕΣ σχετικά με τις εργασίες των μεμονωμένων αρχών που θεωρούνται ανεπαρκείς, βλέπε την απάντηση της Επιτροπής στο πλαίσιο 3.

50. Κατά την ημερομηνία δημοσίευσης της παρούσας έκθεσης, οι εργασίες της Επιτροπής σχετικά με το κλείσιμο των υπόλοιπων προγραμμάτων με FISM βρίσκονταν ακόμη σε εξέλιξη. Το ποσό των διορθώσεων που επισημαίνει το ΕΕΣ μπορεί ακόμα να αναθεωρηθεί με βάση τις πρόσθετες πληροφορίες που θα ληφθούν από τα κράτη μέλη.

Πλαίσιο 3 – Όπως αναφέρεται στην απάντησή μας στο κεφάλαιο 6 της ετήσιας έκθεσης του ΕΕΣ για το 2017, το άρθρο 44 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 δεν αποκλείει τη χορήγηση δανείων και σε μεγάλες επιχειρήσεις εάν πληρούνται όλες οι άλλες προϋποθέσεις. Δεδομένου ότι στην εν λόγω διάταξη δεν αναφέρεται το ελάχιστο ύψος χρηματοδότησης για τις ΜΜΕ, ο όρος «κυρίως» θα μπορούσε επίσης να ερμηνευθεί ως αναφερόμενος στον αριθμό των μεμονωμένων δανείων (και όχι κατ' ανάγκη σε ποσά).

63. Πρώτη περίπτωση: Η πηγή των πληροφοριών ήταν τα δεδομένα για τα μέσα που ανέφεραν τις πληροφορίες και όπου η Επιτροπή μπορούσε να προβεί στον υπολογισμό και να συναγάγει συμπεράσματα. Επομένως, επισημάνθηκε ότι «τα αποτελέσματα δείχνουν» αλλά δεν είναι αντιπροσωπευτικά, διότι ο αριθμός των χρηματοδοτικών μέσων για τα οποία αναφέρθηκαν οι εν λόγω χρησιμοποιήσιμες πληροφορίες δεν ήταν τόσο μεγάλος ώστε να πληροί τις απαιτήσεις του νομοθετικού πλαισίου που ίσχυε για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013.

64. Η σύνοψη των δεδομένων παρείχε τις πληροφορίες με βάση το εφαρμοστέο νομικό πλαίσιο για την περίοδο 2007-2013. Λόγω των στοιχείων που επισημαίνει το ΕΕΣ στις εκθέσεις του κατά τη διάρκεια των ετών, οι νομικές απαιτήσεις για την υποβολή στοιχείων σχετικά με τα FISM για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 βελτιώθηκαν σημαντικά.

66. Η Επιτροπή θα επικαιροποιήσει τη μεθοδολογία ελέγχου για τα FISM, η οποία θα κοινοποιηθεί στις αρχές ελέγχου (μέσω τεχνικών συνεδριάσεων) και τις διαχειριστικές αρχές (μέσω της EGESIF).

67. Σύμφωνα με το άρθρο 137 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, οι λογαριασμοί του προγράμματος βασίζονται στα ποσά που δηλώνονται στην Επιτροπή, μεταξύ άλλων στις προπληρωμές που καταβάλλονται σε χρηματοδοτικά μέσα. Οι αρχές ελέγχου παρέχουν υπολειπόμενα ποσοστά σφάλματος βάσει των δαπανών που περιλαμβάνονται στους λογαριασμούς. Προκειμένου να δοθεί εποικοδομητική συνέχεια στη σύσταση του ΕΕΣ για το 2016, οι αρχές ελέγχου συμφώνησαν να διαβιβάζουν στην Επιτροπή πρόσθετες λεπτομερείς πληροφορίες, οι οποίες θα της επιτρέπουν να υπολογίζει στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων τα υπολειπόμενα ποσοστά σφάλματος, μη περιλαμβανομένης της επίπτωσης των προπληρωμών που καταβάλλονται σε χρηματοδοτικά μέσα, όπως αναγνωρίζεται επίσης στην ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2019.

Η καθοδήγηση που παρέχεται ήδη στις αρχές ελέγχου για τη μεταχείριση των προπληρωμών, μαζί με τη μεθοδολογία ελέγχου από το 2019, βρίσκεται επί του παρόντος στο στάδιο περαιτέρω επικαιροποίησης και θα κοινοποιηθεί το 2021.

76. Η προσέγγιση όσον αφορά την ετήσια αποδοχή των λογαριασμών αποσκοπεί στην πρόβλεψη της επαλήθευσης της επιλεξιμότητας των δαπανών (παρά τις προπληρωμές) οι οποίες καταχωρίζονται στους ετήσιους λογαριασμούς που υποβάλλονται καθ' όλη την περίοδο υλοποίησης, ενώ μέρος της τελευταίας προπληρωμής που καταβάλλεται σε χρηματοδοτικά μέσα θα πρέπει να ελέγχεται κατά το κλείσιμο σε σχέση με την υλοποίηση.

Σύμφωνα με την ερμηνεία της Επιτροπής, η ημερομηνία υποβολής των εγγράφων κλεισίματος καλύπτεται στο άρθρο 138 του κανονισμού περί κοινών διατάξεων (ΚΚΔ)· πρόκειται δηλαδή για τη 15η Φεβρουαρίου 2025 (έως την 1η Μαρτίου 2025, κατόπιν αιτήματος κράτους μέλους), ημερομηνία που αντιστοιχεί στην τελευταία λογιστική χρήση της περιόδου προγραμματισμού (2023-2024). Το περιεχόμενο των εγγράφων κλεισίματος που απαιτούνται σύμφωνα με τον κανονισμό, καθώς και της τελικής έκθεσης υλοποίησης, είναι το ίδιο που προβλέπεται για κάθε λογιστική χρήση. Ορισμένες ιδιαιτερότητες της τελευταίας λογιστικής χρήσης θα αποσαφηνιστούν στις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με το κλείσιμο που πρόκειται να δημοσιευτούν το 2021, συμπεριλαμβανομένων διατάξεων για την αποκόμιση βεβαιότητας όσον αφορά τα τελικά ποσά των επιλέξιμων δαπανών που δηλώνονται κατά το κλείσιμο για τα χρηματοδοτικά μέσα και ενός αιτήματος για την υποβολή πρόσθετων στοιχείων από τις αρχές ελέγχου.

77. Στο σχέδιο κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με το κλείσιμο για την περίοδο 2014-2020, η ενότητα με τίτλο «Ελεγκτική γνώμη και έκθεση ελέγχου» περιέχει διατάξεις που αφορούν την αποκόμιση βεβαιότητας όσον αφορά τα τελικά ποσά που δηλώνονται ως επιλέξιμες δαπάνες κατά το κλείσιμο για τα χρηματοδοτικά μέσα, συμπεριλαμβανομένου ενός αιτήματος για την υποβολή πρόσθετων στοιχείων από τις αρχές ελέγχου. Το σχέδιο κατευθυντήριων γραμμών παρουσιάστηκε στα κράτη μέλη στις 20 Οκτωβρίου 2020 και θα εκδοθεί ως απόφαση της Επιτροπής το 2021.

Επιπλέον, η μεθοδολογία ελέγχου χρηματοδοτικών μέσων βρίσκεται επί του παρόντος στο στάδιο της επικαιροποίησης προκειμένου να παρασχεθούν πρόσθετες διευκρινίσεις σχετικά με τη βεβαιότητα όσον αφορά τις δαπάνες των χρηματοδοτικών μέσων κατά το κλείσιμο.

78. Οι προσδοκίες για τις επαληθεύσεις και τον έλεγχο των χρηματοδοτικών μέσων, συμπεριλαμβανομένων των ελέγχων κατά το κλείσιμο, περιγράφονται στη μεθοδολογία ελέγχου χρηματοδοτικών μέσων και στις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με το κλείσιμο που θα εκδοθούν ως απόφαση της Επιτροπής το 2021.

82. Σκοπός της σύνοψης των δεδομένων δεν είναι να επιβεβαιωθεί η επιλεξιμότητα των δαπανών διότι η επιβεβαίωση αυτή θα πρέπει να παραμείνει χωριστή διαδικασία.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

83. Όσον αφορά την τελευταία πρόταση της παρατήρησης, όπως αναφέρεται στην απάντησή μας στο κεφάλαιο 6 της ετήσιας έκθεσης του ΕΕΣ για το 2017, το άρθρο 44 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 δεν αποκλείει τη χορήγηση δανείων και σε μεγάλες επιχειρήσεις εάν πληρούνται όλες οι άλλες προϋποθέσεις. Δεδομένου ότι στην εν λόγω διάταξη δεν αναφέρεται το ελάχιστο ύψος χρηματοδότησης για τις ΜΜΕ, ο όρος «κυρίως» θα μπορούσε επίσης να ερμηνευθεί ως αναφερόμενος στον αριθμό των μεμονωμένων δανείων (και όχι κατ' ανάγκη σε ποσά).

85. Κατά τον χρόνο λήψης της επενδυτικής απόφασης, οι φορείς υλοποίησης των FISM θα πρέπει να επαληθεύουν την επιλεξιμότητα των τελικών αποδεκτών σύμφωνα με τις υπογεγραμμένες συμφωνίες χρηματοδότησης.

Με βάση τα αποτελέσματα των δικών της ελέγχων, τις διαπιστώσεις του ΕΕΣ και την πείρα που έχει αποκτηθεί από τους εθνικούς ελέγχους, η Επιτροπή συζήτησε με τις αρχές ελέγχου το θέμα του τρόπου και του χρόνου εξακρίβωσης του καθεστώτος των δικαιούχων ή των τελικών αποδεκτών ως ΜΜΕ, στο πλαίσιο τεχνικής συνεδρίασης που πραγματοποιήθηκε το 2019 (6 Δεκεμβρίου 2019). Η Επιτροπή παρείχε στις αρχές ελέγχου στοιχεία σχετικά με τον τρόπο εξακρίβωσης του καθεστώτος των ΜΜΕ, συμπεριλαμβανομένου ενός εργαλείου αυτοαξιολόγησης. Οι τελικοί αποδέκτες θα μπορούσαν να χρησιμοποιούν το εργαλείο αυτοαξιολόγησης κατά τη δήλωση του καθεστώτος τους στην αίτηση χορήγησης δανείου ή επενδύσεων μετοχικού κεφαλαίου.

86. Σύμφωνα με το άρθρο 137 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, οι λογαριασμοί του προγράμματος βασίζονται στα ποσά που δηλώνονται στην Επιτροπή, μεταξύ άλλων στις προπληρωμές που καταβάλλονται σε χρηματοδοτικά μέσα. Οι αρχές ελέγχου παρέχουν υπολειπόμενα ποσοστά σφάλματος βάσει των δαπανών που περιλαμβάνονται στους λογαριασμούς. Προκειμένου να δοθεί εποικοδομητική συνέχεια στη σύσταση του ΕΕΣ για το 2016, οι αρχές ελέγχου συμφώνησαν να διαβιβάσουν στην Επιτροπή πρόσθετες λεπτομερείς πληροφορίες, οι οποίες θα της επιτρέπουν να υπολογίζει στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων τα υπολειπόμενα ποσοστά σφάλματος, μη περιλαμβανομένης της επίπτωσης των προπληρωμών που καταβάλλονται σε χρηματοδοτικά μέσα, όπως αναγνωρίζεται επίσης στην ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2019.

Η καθοδήγηση που παρέχεται ήδη στις αρχές ελέγχου για τη μεταχείριση των προπληρωμών, μαζί με τη μεθοδολογία ελέγχου από το 2019, βρίσκεται επί του παρόντος στο στάδιο περαιτέρω επικαιροποίησης και θα κοινοποιηθεί το 2021.

87. Ο ΚΚΔ παρέχει επαρκή βάση τόσο για τον ρόλο κάθε φορέα στα κράτη μέλη όσο και για τον ρόλο της Επιτροπής στη διαδικασία κλεισίματος. Σύμφωνα με την ερμηνεία της Επιτροπής, η ημερομηνία υποβολής των εγγράφων κλεισίματος καλύπτεται στο άρθρο 138 του ΚΚΔ· πρόκειται δηλαδή για τη 15η Φεβρουαρίου 2025 (έως την 1η Μαρτίου 2025, κατόπιν αιτήματος κράτους μέλους), ημερομηνία που αντιστοιχεί στην τελευταία λογιστική χρήση της περιόδου προγραμματισμού (2023-2024). Το περιεχόμενο των εγγράφων κλεισίματος που απαιτούνται

σύμφωνα με τον κανονισμό, καθώς και της τελικής έκθεσης υλοποίησης, είναι το ίδιο που προβλέπεται για κάθε λογιστική χρήση. Ορισμένες ιδιαιτερότητες της τελευταίας λογιστικής χρήσης θα αποσαφηνιστούν στις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με το κλείσιμο που πρόκειται να δημοσιευτούν το 2021, συμπεριλαμβανομένων διατάξεων για την αποκόμιση βεβαιότητας όσον αφορά τα τελικά ποσά των επιλέξιμων δαπανών που δηλώνονται κατά το κλείσιμο για τα χρηματοδοτικά μέσα και ενός αιτήματος για την υποβολή πρόσθετων στοιχείων από τις αρχές ελέγχου.

Σύσταση 1 – Να παρασχεθεί καθοδήγηση η οποία θα στοχεύει τους τομείς κινδύνου που έχουν εντοπιστεί στο πλαίσιο των ελέγχων της Επιτροπής και του ΕΕΣ

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Η Επιτροπή θα επικαιροποιήσει τη μεθοδολογία ελέγχου για τα FISM, η οποία θα κοινοποιηθεί στις αρχές ελέγχου και τις διαχειριστικές αρχές.

Σύσταση 2 – Να ολοκληρωθεί η κατάρτιση της απαιτούμενης καθοδήγησης σχετικά με τον ρόλο και τις αρμοδιότητες των αρχών ελέγχου στο πλαίσιο της αξιολόγησης της επιλεξιμότητας των δαπανών που συνδέονται με χρηματοδοτικά μέσα κατά το κλείσιμο

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Η Επιτροπή θα επικαιροποιήσει τη μεθοδολογία ελέγχου για τα FISM —προκειμένου να ενισχυθούν οι πτυχές που αφορούν το κλείσιμο— η οποία θα κοινοποιηθεί στις αρχές ελέγχου και τις διαχειριστικές αρχές. Επιπλέον, το σχέδιο κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με το κλείσιμο πραγματοποιείται ειδικές πτυχές ελέγχου όσον αφορά το κλείσιμο των FISM, οι οποίες θα εκδοθούν το 2021.

95. Όπως αναφέρεται στην απάντησή μας στο κεφάλαιο 6 της ετήσιας έκθεσης του ΕΕΣ για το 2017, το άρθρο 44 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 δεν αποκλείει τη χορήγηση δανείων και σε μεγάλες επιχειρήσεις εάν πληρούνται όλες οι άλλες προϋποθέσεις. Δεδομένου ότι στην εν λόγω διάταξη δεν αναφέρεται το ελάχιστο ύψος χρηματοδότησης για τις ΜΜΕ, ο όρος «κυρίως» θα μπορούσε επίσης να ερμηνευθεί ως αναφερόμενος στον αριθμό των μεμονωμένων δανείων (και όχι κατ' ανάγκη σε ποσά).

Κλιμάκιο ελέγχου

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

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου II, το οποίο ειδικεύεται στους τομείς δαπανών που αφορούν τις επενδύσεις υπέρ της συνοχής, της ανάπτυξης και της κοινωνικής ένταξης, του οποίου προεδρεύει η Iliana Ivanova, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Ladislav Balko, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τους Branislav Urbanic, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του, Juan Ignacio Gonzalez Bastero, ανώτερο διοικητικό στέλεχος, Viorel Cirje, υπεύθυνο έργου, και Adrian Rosca και Borja Martin Simon, ελεγκτές.



Ladislav Balko



Branislav Urbanic



Juan Ignacio Gonzalez
Bastero



Adrian Rosca



Borja Martin Simon

Χρονογραμμή

| Στάδιο | Ημερομηνία |
|--|------------|
| Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου | 1.7.2020 |
| Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλον ελεγχόμενο) | 29.1.2021 |
| Έγκριση της οριστικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης | 17.3.2021 |
| Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (και άλλου ελεγχόμενου) σε όλες τις γλώσσες | 26.3.2021 |

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2021.

Η πολιτική για την περαιτέρω χρήση εγγράφων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) εφαρμόζεται δυνάμει της [απόφασης αριθ. 6-2019 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου](#) για την πολιτική ανοικτών δεδομένων και την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

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

Εάν συγκεκριμένο περιεχόμενο αναφέρεται σε ταυτοποιήσιμα φυσικά πρόσωπα, π.χ. φωτογραφίες υπαλλήλων του ΕΕΣ, ή περιλαμβάνει έργα τρίτων, υποχρεούστε να μεριμνήσετε για την απόκτηση των αναγκαίων δικαιωμάτων. Όταν λαμβάνεται έγκριση, η έγκριση αυτή ακυρώνει και αντικαθιστά την ανωτέρω γενική έγκριση και αναφέρει σαφώς τυχόν περιορισμούς στη χρήση.

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

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

Η «οικογένεια» των ιστοτόπων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στον τομέα europa.eu, παρέχει συνδέσμους προς ιστοτόπους τρίτων. Δεδομένου ότι το ΕΕΣ δεν έχει έλεγχο επ' αυτών, σας συνιστούμε να εξετάζετε τις πολιτικές τους για την προστασία του ιδιωτικού απορρήτου και της πνευματικής ιδιοκτησίας.

Χρήση του λογοτύπου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Δεν επιτρέπεται η χρήση του λογοτύπου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οργάνου.

| | | | | |
|------|------------------------|----------------|-----------------|-------------------|
| PDF | ISBN 978-92-847-5846-3 | ISSN 1977-5660 | doi:10.2865/781 | QJ-AB-21-006-EL-N |
| HTML | ISBN 978-92-847-5889-0 | ISSN 1977-5660 | doi:10.2865/75 | QJ-AB-21-006-EL-Q |

Τα χρηματοδοτικά μέσα ήταν μια μεγάλης σημασίας μέθοδος χρηματοδότησης της πολιτικής συνοχής κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013. Στο πλαίσιο προηγούμενων ελέγχων μας σχετικά με τα εν λόγω μέσα διαπιστώθηκε σειρά σφαλμάτων και αδυναμιών κατά την υλοποίηση. Η Επιτροπή είχε δηλώσει ότι οι εν λόγω ελλείψεις θα αντιμετωπίζονταν κατά το κλείσιμο.

Διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή και τα κράτη μέλη είχαν σε μεγάλο βαθμό προβεί στις αναγκαίες ενέργειες για την επαλήθευση της επιλεξιμότητας των εν λόγω δαπανών κατά το κλείσιμο. Μολονότι εντοπίσαμε ορισμένα σφάλματα με δημοσιονομική επίπτωση, συνολικά οι εργασίες τους απέφεραν ικανοποιητικά αποτελέσματα. Μολονότι οι περισσότερες από τις αδυναμίες που εντοπίσαμε έχουν αντιμετωπιστεί για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, συνιστούμε στην Επιτροπή να παράσχει συμβουλές σχετικά με τα σφάλματα που διαπιστώνονται συχνότερα στο πλαίσιο των ελέγχων. Της συνιστούμε επίσης να ολοκληρώσει την κατάρτιση της καθοδήγησης προς τις αρχές ελέγχου για την παροχή διασφάλισης σχετικά με την επιλεξιμότητα των δαπανών που σχετίζονται με χρηματοδοτικά μέσα κατά το κλείσιμο.

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



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

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

Τηλ. +352 4398-1

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