

EL



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

2020

Η έκθεση σχετικά με τις επιδόσεις εν συντομία

Παρουσίαση της έκθεσης του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού
Συνεδρίου σχετικά με τις επιδόσεις του προϋπολογισμού
της ΕΕ – Κατάσταση στο τέλος του 2020

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

Τηλ: +352 4398-1
Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EJAuditors

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

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2021

PDF	ISBN 978-92-847-7227-8	ISSN 2600-1365	doi:10.2865/696797	QJ-AK-21-002-EL-N
HTML	ISBN 978-92-847-7262-9	ISSN 2600-1365	doi:10.2865/032660	QJ-AK-21-002-EL-Q

EL

2020

**Η έκθεση σχετικά με τις
επιδόσεις εν συντομία**

Παρουσίαση της έκθεσης του ΕΕΣ σχετικά με
τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ –
Κατάσταση στο τέλος του 2020

Περιεχόμενα

Τι ελέγξαμε και αναλύσαμε	3
Σκοπός	3
Πεδίο εφαρμογής	3
Κεφάλαιο 1 – Πλαίσιο επιδόσεων	7
Τι αναλύσαμε	7
Τι διαπιστώσαμε	8
Τι συνιστούμε	10
Κεφάλαιο 2 – Ανταγωνιστικότητα για την ανάπτυξη και την απασχόληση	11
Τι αναλύσαμε	11
Τι διαπιστώσαμε	12
Κεφάλαιο 3 – Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή	15
Τι αναλύσαμε	15
Τι διαπιστώσαμε	16
Κεφάλαιο 4 – Φυσικοί πόροι	19
Τι αναλύσαμε	19
Τι διαπιστώσαμε	20
Κεφάλαιο 5 – Ασφάλεια και ιθαγένεια	22
Τι αναλύσαμε	22
Τι διαπιστώσαμε	23
Κεφάλαιο 6 – Η Ευρώπη ως παγκόσμιος παράγοντας	26
Τι αναλύσαμε	26
Τι διαπιστώσαμε	27
Κεφάλαιο 7 – Μεταπαρακολούθηση των συστάσεων	30
Τι αναλύσαμε	30
Τι διαπιστώσαμε	30

Τι ελέγξαμε και αναλύσαμε

Σκοπός

Η παρούσα έκθεση αποτελεί ένα από τα δύο μέρη της ετήσιας έκθεσής μας για το οικονομικό έτος 2020. Θέμα της είναι οι επιδόσεις των προγραμμάτων δαπανών που ήταν εγγεγραμμένα στον προϋπολογισμό της ΕΕ στο τέλος του 2020. Το άλλο μέρος αφορά την αξιοπιστία των λογαριασμών της ΕΕ, καθώς και τη νομιμότητα και την κανονικότητα των πράξεων στις οποίες αυτοί βασίζονται.

Χωρίζουμε την ετήσια έκθεσή μας στα εν λόγω δύο μέρη στο πλαίσιο ενός διετούς πιλοτικού έργου, το οποίο άρχισε με την ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2019. Βασική επιδίωξη του έργου αυτού ήταν, στο πλαίσιο των ετήσιων αναφορών μας, να αναδείξουμε περισσότερο τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν με τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Επιπλέον, αυτός ο διαχωρισμός της ετήσιας έκθεσης μάς έδωσε τη δυνατότητα να λάβουμε υπόψη την ετήσια έκθεση για τη διαχείριση και τις επιδόσεις (ΕΕΔΕ), η οποία αποτελεί τη βασική έκθεση υψηλού επιπέδου της Επιτροπής σχετικά με τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ. Δεδομένου ότι η νόμιμη προθεσμία για την έγκρισή της λήγει στο τέλος Ιουνίου του έτους $n+1$, δεν μπορούσαμε μέχρι πρότινος να τη συνεκτιμήσουμε στη δική μας ετήσια έκθεση, η οποία δημοσιεύεται συνήθως στις αρχές Οκτωβρίου.

Πεδίο εφαρμογής

Η έκθεσή μας χωρίζεται σε επτά κεφάλαια:

Στο κεφάλαιο 1, όπως και στην περσινή έκθεση, εξετάσαμε μια συγκεκριμένη πτυχή του πλαισίου επιδόσεων. Φέτος, εξετάσαμε αν και με ποιο τρόπο η Επιτροπή και οι συννομοθέτες αξιοποίησαν τα διδάγματα που αποκομίστηκαν από προηγούμενες περιόδους του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (ΠΔΠ) (π.χ. από αξιολογήσεις, εκτιμήσεις επιπτώσεων και ελέγχους), προκειμένου να βελτιώσουν τον σχεδιασμό και τις επιδόσεις των προγραμμάτων δαπανών της περιόδου 2021-2027.

Στα κεφάλαια 2 έως 6, αναλύσαμε τα αποτελέσματα δείγματος ενωσιακών προγραμμάτων στο πλαίσιο πέντε τομέων του ΠΔΠ 2014-2020. Στόχος μας ήταν να διαπιστώσουμε πόσες πληροφορίες είναι διαθέσιμες σχετικά με τις επιδόσεις και, βάσει αυτών, να αξιολογήσουμε ποιες ήταν τελικά οι επιδόσεις αυτών των προγραμμάτων δαπανών.

Στο κεφάλαιο 7, αναλύσαμε κατά πόσον οι ελεγχόμενοι μας υλοποίησαν τις συστάσεις που διατυπώσαμε στις ειδικές εκθέσεις τις οποίες δημοσιεύσαμε το 2017.

Στον **πίνακα 1**, παρουσιάζουμε επισκόπηση των πέντε επιλεγέντων προγραμμάτων δαπανών που αναλύουμε στα κεφάλαια 2 έως 6 της φετινής έκθεσης (τα οποία αντιστοιχούν στο 19 % του συνόλου των πληρωμών που είχαν πραγματοποιηθεί έως το τέλος του 2020), καθώς και των οκτώ προγραμμάτων που καλύψαμε στην περσινή έκθεση (τα οποία αντιστοιχούσαν στο 74 % των συνολικών πληρωμών που είχαν πραγματοποιηθεί έως το τέλος του 2019).

Πίνακας 1 – Τα προγράμματα δαπανών που επιλέχθηκαν για τις εκθέσεις για τα έτη 2019 και 2020

Κεφάλαιο	Τομέας του ΠΔΠ	Αριθμός προγραμμάτων	Επιλεγέντα προγράμματα δαπανών Έκθεση για το 2019	Επιλεγέντα προγράμματα δαπανών Έκθεση για το 2020
2	1α: Ανταγωνιστικότητα για την ανάπτυξη και την απασχόληση	23	Ορίζων 2020 Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ)	Erasmus+
3	1β: Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή	4	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) Ταμείο Συνοχής (ΤΣ)	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ)
4	2: Βιώσιμη ανάπτυξη / φυσικοί πόροι	5	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΓΕ) Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ)	Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ)

Κεφάλαιο	Τομέας του ΠΔΠ	Αριθμός προγραμμάτων	Επιλεγέντα προγράμματα δαπανών Έκθεση για το 2019	Επιλεγέντα προγράμματα δαπανών Έκθεση για το 2020
5	3: Ασφάλεια και ιθαγένεια	11	Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (TAME)	Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας – Μέσο για τη διαχείριση των συνόρων και των θεωρήσεων (TEA – Σύνορα και Θεωρήσεις)
6	4: Η Ευρώπη ως παγκόσμιος παράγοντας	15	Μηχανισμός αναπτυξιακής συνεργασίας (ΜΑΣ) Ευρωπαϊκός μηχανισμός γειτονίας (ΕΜΓ)	Μηχανισμός προενταξιακής βοήθειας (ΜΠΒ II)
Ποσοστό του συνόλου των πραγματοποιηθεισών πληρωμών			74 % έως το τέλος του 2019	19 % έως το τέλος του 2020

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

Η αξιολόγησή μας βασίστηκε στις περί επιδόσεων πληροφορίες που έχει δημοσιεύσει η Επιτροπή (π.χ. στην ΕΕΔΕ του 2020, στις σχετικές προγραμματικές δηλώσεις για το σχέδιο προϋπολογισμού για το 2022, στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων για το 2020, σε άλλες αξιολογήσεις κ.λπ.). Εξετάσαμε τις εν λόγω πληροφορίες από την άποψη της ευλογοφάνειας και της συνέπειάς τους με τις δικές μας διαπιστώσεις, χωρίς ωστόσο να ελέγχουμε την αξιοπιστία τους. Τις συμπληρώσαμε δε με διαπιστώσεις στις οποίες καταλήξαμε στο πλαίσιο πρόσφατων ελέγχων και επισκοπήσεων.

Κάθε πρόγραμμα δαπανών της ΕΕ περιλαμβάνει μια σειρά στόχων, οι οποίοι χαρακτηρίζονται είτε ως γενικοί (συνήθως ευρύτεροι και περισσότερο στρατηγικής φύσης) είτε ως ειδικοί (συνήθως πιο περιορισμένης εμβέλειας και περισσότερο επιχειρησιακοί). Εξετάσαμε τις επιδόσεις των προγραμμάτων δαπανών σε σχέση με ορισμένους από αυτούς τους στόχους. Ειδικότερα, καλύψαμε όλους τους γενικούς στόχους, όπου υπήρχαν, καθώς και ένα σύνολο ειδικών στόχων που επιλέχθηκαν λόγω της σημαντικότητάς τους και της σύνδεσής τους με κάποιον γενικό στόχο και με τους υψηλού επιπέδου στόχους της ΕΕ.

Στο πλαίσιο της αξιολόγησης των επιδόσεων, αναλύσαμε τις πληροφορίες που προκύπτουν από τους δείκτες επιδόσεων που παρουσίασε η Επιτροπή. Ειδικότερα, η αξιολόγηση του κατά πόσον συγκεκριμένος δείκτης βρίσκεται «σε καλό δρόμο» σχετίζεται με την από μέρους μας ανάλυση της πιθανότητας που έχει ο δείκτης αυτός να επιτύχει την τεθείσα τιμή-στόχο εντός του προβλεπόμενου χρονοδιαγράμματος. Η εκτίμηση αυτή δεν λαμβάνει υπόψη τη συνάφεια του δείκτη με τους στόχους και τις δράσεις του προγράμματος, ούτε αν ο βαθμός φιλοδοξίας που αποτυπώνεται στην τιμή-στόχο που έχει τεθεί για τον εκάστοτε δείκτη είναι επαρκής. Οι δείκτες από μόνοι τους δεν αποτυπώνουν κατ' ανάγκη την επίτευξη των στόχων του προγράμματος.



Κεφάλαιο 1 – Πλαίσιο επιδόσεων

Τι αναλύσαμε

Η ΕΕ υλοποιεί τα προγράμματα δαπανών της σε επταετείς κύκλους, ή περιόδους του ΠΔΠ. Τα τελευταία χρόνια, οι προετοιμασίες για το τρέχον ΠΔΠ, η ισχύς του οποίου άρχισε το 2021 και θα λήξει το 2027, ήταν εντατικές.

Η ΕΕ έχει αναπτύξει αρχές προκειμένου να εξασφαλίσει την υψηλή ποιότητα της νομοθεσίας της (συμπεριλαμβανομένης της νομοθεσίας για το ΠΔΠ). Οι αρχές αυτές αποτυπώνονται, ειδικότερα, στη διοργανική συμφωνία μεταξύ του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου, καθώς και στις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για τη βελτίωση της νομοθεσίας και στη σχετική εργαλειοθήκη (μια δέσμη κατευθυντήριων οδηγιών, πρακτικών συμβουλών και βέλτιστων πρακτικών). Σε αμφότερα τα έγγραφα αναγνωρίζεται ότι η ποιότητα της νομοθεσίας, η οποία στην περίπτωση του ΠΔΠ επηρεάζει τον σχεδιασμό και τις μελλοντικές επιδόσεις των προγραμμάτων δαπανών, αποτελεί συνάρτηση ενός μικρού αριθμού καίριων στοιχείων, όπως η χρήση αξιολογήσεων και εκτιμήσεων επιπτώσεων.

Στο κεφάλαιο αυτό εξετάσαμε κατά πόσον και με ποιο τρόπο η Επιτροπή, καθώς και το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αξιοποίησαν τα διδάγματα που αποκομίστηκαν από προηγούμενες περιόδους του ΠΔΠ (λόγου χάριν από αξιολογήσεις και εκτιμήσεις επιπτώσεων), προκειμένου να βελτιώσουν τον σχεδιασμό και τις επιδόσεις των προγραμμάτων δαπανών της περιόδου 2021-2027.

Για τον σκοπό αυτό, βασιστήκαμε σε έξι νομοθετικές προτάσεις για πέντε προγράμματα δαπανών που ορίστηκαν για την περίοδο 2021-2027, τα οποία αντιπροσωπεύουν περί το 60 % του συνολικού προϋπολογισμού της περιόδου. Καλύψαμε επίσης τον ίδιο τον κανονισμό για το ΠΔΠ.

Τα κύρια κριτήρια για την επιλογή μας ήταν η οικονομική σημαντικότητα και το γεγονός ότι έχουμε γνωμοδοτήσει σχετικά με τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής που αφορούσαν αυτά τα προγράμματα.

Τι διαπιστώσαμε

Η προσέγγιση που εφαρμόζει η Επιτροπή για τη βελτίωση της νομοθεσίας διευκολύνει τη διαδικασία άντλησης διδάγμάτων από πολιτικές και προγράμματα που υλοποιήθηκαν στο παρελθόν και την αξιοποίησή τους για τη βελτίωση των μελλοντικών επιδόσεων

Διαπιστώσαμε τα εξής:

- Ως επί το πλείστον, η Επιτροπή είχε συμμορφωθεί με την αρχή «αξιολόγηση πρώτα» στο πλαίσιο των νομοθετικών διαδικασιών που εξετάσαμε, με αποτέλεσμα, αφενός, τα διδάγματα που είχαν αποκομιστεί από παλαιότερες δράσεις της ΕΕ να είναι κατά κανόνα διαθέσιμα και να έχουν χρησιμοποιηθεί εξ αρχής κατά τις εργασίες εκτίμησης των επιπτώσεων και, αφετέρου, τα σχετικά αποδεικτικά στοιχεία να είναι διαθέσιμα προς χρήση κατά τον σχεδιασμό νέων πρωτοβουλιών. Ωστόσο, δεν είχε διενεργήσει εκτίμηση επιπτώσεων σε σχέση με τον κανονισμό περί κοινών διατάξεων, ο οποίος περιέχει σημαντικές διατάξεις σχετικές με τις επιδόσεις για το ΕΤΠΑ, το ΤΣ και άλλα έξι προγράμματα. Επιπλέον, όσον αφορά τη δέσμη νομοθετικών προτάσεων για την κοινή γεωργική πολιτική (ΚΓΠ), κατά τον χρόνο της εκπόνησης της εκτίμησης επιπτώσεων δεν ήταν ακόμη διαθέσιμη μια ολοκληρωμένη σειρά πρόσφατων αξιολογήσεων, οι οποίες να καλύπτουν συνολικά τις σημαντικές πτυχές της πολιτικής αυτής.
- Η δημοσίευση αξιολογήσεων και εκτιμήσεων επιπτώσεων αποτελεί μια πρώτης τάξης ευκαιρία για διάλογο με τα ενδιαφερόμενα μέρη και τους πολίτες εν γένει, ενώ η διάδοση των πορισμάτων των αξιολογήσεων αποτελεί προϋπόθεση για τη διεξαγωγή εποικοδομητικής συζήτησης. Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων και οι αξιολογήσεις, καθώς και οι μελέτες στις οποίες αυτές βασίζονται, δημοσιεύονται μεν, χωρίς ωστόσο όλα αυτά τα έγγραφα να είναι προσβάσιμα από ενιαίο σημείο.
- Κατά κανόνα, τα αντληθέντα διδάγματα προσδιορίζονταν σαφώς στις αξιολογήσεις που εξετάσαμε. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν προσδιόριζε με σαφήνεια τις συναφείς δράσεις μεταπαρακολούθησης στα σχέδια διαχείρισης που δημοσίευσε.
- Στις εκτιμήσεις επιπτώσεων πρέπει να γίνεται σύγκριση των επιμέρους επιλογών πολιτικής βάσει των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών επιπτώσεών τους, όλες δε οι συναφείς επιπτώσεις πρέπει, στο μέτρο του δυνατού, να υποβάλλονται σε ποιοτική και ποσοτική αξιολόγηση. Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων που εξετάσαμε ανέλυσαν μια σειρά επιλογών για τον σχεδιασμό των αντίστοιχων προγραμμάτων δαπανών. Ωστόσο, δεν περιείχαν παρά ελάχιστες

ποσοτικοποιημένες πληροφορίες, οι οποίες θα διευκόλυναν τη σύγκριση των παρουσιαζόμενων επιλογών.

- Το έργο της επιτροπής ρυθμιστικού ελέγχου, την οποία συγκρότησε η Επιτροπή το 2016 με αποστολή να αξιολογεί την ποιότητα όλων των εκτιμήσεων επιπτώσεων και των σημαντικών αξιολογήσεων πριν από την υποβολή νομοθετικών προτάσεων, είναι σημαντικό. Η εν λόγω επιτροπή υποβάλλει σε επισκόπηση όλες τις εκτιμήσεις επιπτώσεων, καθώς και δείγμα αξιολογήσεων, και συνεισφέρει ουσιαστικά στη βελτίωση της ποιότητάς τους.

Η Επιτροπή συνεκτίμησε τα αντληθέντα διδάγματα κατά την κατάρτιση των νομοθετικών προτάσεών της

Διαπιστώσαμε ότι, στις επτά νομοθετικές προτάσεις που εξετάσαμε, η Επιτροπή είχε κατά κανόνα λάβει υπόψη τα διδάγματα που είχαν αποκομιστεί από τις σχετικές αξιολογήσεις και τους σχετικούς ελέγχους, αν και όχι πάντοτε πλήρως, σε ορισμένες δε περιπτώσεις μόνον σε περιορισμένο βαθμό. Ένα παράδειγμα νομοθετικής πρότασης της Επιτροπής στην οποία δεν είχαν συνεκτιμηθεί παρά σε περιορισμένο βαθμό τα αντληθέντα διδάγματα, ήταν η περίπτωση της μέτρησης της συμβολής της ΚΓΠ στη δράση για το κλίμα. Διαπιστώσαμε ότι ένας ρεαλιστικότερος τρόπος υπολογισμού της συμβολής των άμεσων ενισχύσεων προς τους γεωργούς στη δράση για το κλίμα θα ήταν να ληφθεί υπόψη μόνον η στήριξη που καταβάλλεται στους τομείς όπου οι γεωργοί όντως εφαρμόζουν πρακτικές μετριασμού της κλιματικής αλλαγής.

Οι τροποποιήσεις στο σχέδιο κανονισμού για το ΠΔΠ βασίστηκαν εν μέρει στις εκτιμήσεις επιπτώσεων της Επιτροπής· ωστόσο, το Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο δεν εκπόνησαν πρόσθετες εκτιμήσεις

Διαπιστώσαμε τα εξής:

- Σημαντικός παράγοντας που επηρεάζει τις επιδόσεις των προγραμμάτων δαπανών του ΠΔΠ είναι η έγκαιρη έναρξη της εφαρμογής τους. Εν μέρει λόγω της πανδημίας της COVID-19, η διαδικασία έγκρισης της νομοθεσίας για το ΠΔΠ 2021-2027 διήρκεσε περισσότερο από ό,τι κατά την προηγούμενη περίοδο (περισσότερα από τρία χρόνια έναντι 2,5, και μάλιστα η διαδικασία βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη όσον αφορά την ΚΓΠ), με αποτέλεσμα την καθυστέρηση της έναρξης υλοποίησης των νέων προγραμμάτων δαπανών.

- Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο είχαν εισαγάγει πολυάριθμες τροποποιήσεις στις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής που εξετάσαμε, ορισμένες από τις οποίες κρίναμε ότι ήταν ουσιώδεις από τη σκοπιά των επιδόσεων των προγραμμάτων. Οι περισσότερες από τις εν λόγω τροποποιήσεις μπορούσαν να συνδεθούν με διδάγματα που είχαν αντληθεί από αξιολογήσεις ή εκτιμήσεις επιπτώσεων. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποφάσισαν να μην κάνουν χρήση της δυνατότητας να διενεργήσουν δικές τους εκτιμήσεις επιπτώσεων, η οποία προβλέπεται στη διοργανική συμφωνία για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου.

Τι συνιστούμε

Συνιστούμε στην Επιτροπή τα εξής:

- Κατά την προετοιμασία του επόμενου ΠΔΠ, να διασφαλίσει ότι στο πλαίσιο των εκτιμήσεων επιπτώσεων θα εξετάζονται πτυχές ουσίας των νομοθετικών πράξεων που καλύπτουν διάφορα προγράμματα (όπως ο κανονισμός περί κοινών διατάξεων), και να προγραμματίσει τις αξιολογήσεις όλων των προγραμμάτων δαπανών, συμπεριλαμβανομένων των αξιολογήσεων που θα καλύπτουν συγκεκριμένες θεματικές πτυχές των εν λόγω προγραμμάτων, κατά τρόπο ώστε τα αποτελέσματά τους να είναι διαθέσιμα προς αξιοποίηση στις σχετικές εκτιμήσεις επιπτώσεων.
- Να δώσει συνέχεια και να υλοποιήσει τα σχέδιά της για τη δημιουργία ενός φιλικού προς τον χρήστη ενιαίου σημείου πρόσβασης στο σύνολο των εκτιμήσεων επιπτώσεων και αξιολογήσεων, καθώς και στις μελέτες στις οποίες αυτές βασίστηκαν.
- Να προσδιορίσει με σαφήνεια τις επακόλουθες δράσεις που πρέπει να πραγματοποιηθούν βάσει των αξιολογήσεων και να τις συμπεριλάβει στα ετήσια σχέδια διαχείρισής της ή σε άλλα αντίστοιχα δημοσίως διαθέσιμα έγγραφα.
- Κατά την παρουσίαση των διαφόρων επιλογών στις εκτιμήσεις επιπτώσεων, να παρέχει περισσότερες ποσοτικές πληροφορίες, ιδίως δε αναλύσεις κόστους-οφέλους και κόστους-αποτελεσματικότητας.



Κεφάλαιο 2 – Ανταγωνιστικότητα για την ανάπτυξη και την απασχόληση

Τι αναλύσαμε

Στο πλαίσιο του υποτομέα «Ανταγωνιστικότητα για την ανάπτυξη και την απασχόληση» του ΠΔΠ χρηματοδοτούνται **23 προγράμματα**, τα οποία στοχεύουν στην προαγωγή μιας πολυδεκτικής κοινωνίας, στην τόνωση της οικονομικής μεγέθυνσης, στην ενίσχυση της έρευνας, της ανάπτυξης και της καινοτομίας και στη δημιουργία θέσεων εργασίας στην ΕΕ. Οι προγραμματισμένες δαπάνες στο πλαίσιο του εν λόγω υποτομέα του ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020 ανέρχονται σε 142 δισεκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων, έως το τέλος του 2020, είχαν εκταμιευθεί 104,6 δισεκατομμύρια ευρώ.

Για τη φετινή έκθεση, επιλέξαμε το **Erasmus+**, το πρόγραμμα της ΕΕ στους τομείς της εκπαίδευσης και της κατάρτισης, της νεολαίας και του αθλητισμού. Από κοινού με τα προγράμματα που επιλέξαμε πέρσι («Ορίζων 2020» και ΕΤΣΕ), το πρόγραμμα αυτό αντιστοιχεί σε ποσοστό άνω του 70 % του συνόλου των πληρωμών που είχαν πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο του συγκεκριμένου υποτομέα του ΠΔΠ, έως το τέλος του 2020.

Το Erasmus+ έχει:

έναν γενικό στόχο, τον οποίο αναλύσαμε· ο στόχος αυτός συμβάλλει σε μια σειρά άλλων στόχων υψηλού επιπέδου, συμπεριλαμβανομένης της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και του στρατηγικού πλαισίου για την ευρωπαϊκή συνεργασία στην εκπαίδευση και την κατάρτιση·

δεκατρείς ειδικούς στόχους, εκ των οποίων εξετάσαμε τους τέσσερις με τη μεγαλύτερη χρηματοδότηση:

- κινητικότητα στον τομέα της εκπαίδευσης και της κατάρτισης,
- συνεργασία στον τομέα της εκπαίδευσης και της κατάρτισης,
- εξωτερική δράση στον τομέα της εκπαίδευσης και της κατάρτισης,
- κινητικότητα των νέων.

Αναλύσαμε τις πληροφορίες που παρέχουν οι δείκτες επιδόσεων, οι οποίοι μετρούν τα επιτεύγματα και την πρόοδο προς την κατεύθυνση των προαναφερόμενων στόχων

και επί των οποίων η Επιτροπή παρουσιάζει στοιχεία στην [προγραμματική δήλωση](#)¹ για το Erasmus +. Βάσει των διαθέσιμων πληροφοριών σχετικά με τις επιδόσεις, αξιολογήσαμε ποιες ήταν τελικά οι επιδόσεις του Erasmus+. Εξετάσαμε την ευλογοφάνεια αυτών των πληροφοριών συγκρίνοντάς τες με τις διαπιστώσεις στις οποίες καταλήξαμε στο πλαίσιο πρόσφατων ελέγχων² και μιας επισκόπησης³.

Τι διαπιστώσαμε

Το Erasmus+ είναι ένα δημοφιλές πρόγραμμα, από το οποίο αντλούν οφέλη ιδίως οι μεμονωμένοι συμμετέχοντες. Η αξιολόγησή μας όσον αφορά την πρόοδο των δεικτών που σχετίζονται με τον **γενικό στόχο** του προγράμματος αντιστοιχεί σε γενικές γραμμές σε εκείνη της Επιτροπής, και δείχνει ότι βρίσκονται σε καλό δρόμο ως προς την επίτευξη των τιμών-στόχου τους. Η αποδοτικότητα του προγράμματος βελτιώθηκε χάρη στην απλούστευσή του σε σύγκριση με τα προγράμματα που είχαν προηγηθεί. Ειδικότερα, με τη συγκέντρωση των εν λόγω παλαιότερων προγραμμάτων σε ενιαίο πλαίσιο, η δομή του προγράμματος απλουστεύθηκε και εξασφαλίστηκε μεγαλύτερη συνοχή. Ωστόσο, υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης, μέσω, λόγου χάριν, της μείωσης του αριθμού των χρησιμοποιούμενων εργαλείων ΤΠ, της κατάρτισης ενός περισσότερο εύληπτου οδηγού του προγράμματος, της απλούστευσης της διαδικασίας υποβολής των αιτήσεων και της συνεκτίμησης της διάστασης της ισότητας των φύλων στα στάδια τόσο του προγραμματισμού όσο και της αναφοράς των σχετικών στοιχείων.

Το Erasmus+ χαιρεί της εκτίμησης τόσο του κοινού όσο και των ενδιαφερομένων. Η δημοτικότητά του αποδεικνύεται εξάλλου από το γεγονός ότι η ζήτηση είναι μεγαλύτερη της προσφοράς. Από την άλλη πλευρά, όμως, αυτό έχει ως αποτέλεσμα την αδυναμία χρηματοδότησης του συνόλου των προτάσεων.

Ο πρώτος ειδικός στόχος που αναλύσαμε αφορά την **προώθηση της κινητικότητας στον τομέα της εκπαίδευσης και της κατάρτισης**, μέσω της χρηματοδότησης της κινητικότητας σπουδαστών, ασκουμένων και εκπαιδευτικού προσωπικού. Για την επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου διατέθηκε το μεγαλύτερο χρηματοδοτικό κονδύλιο (1 630,7 εκατομμύρια ευρώ για το 2020, ποσό που αντιστοιχεί στο 54,1 % των συνολικών πόρων του προγράμματος). Το ενδιαφέρον συμμετοχής στις δράσεις κινητικότητας αυξάνεται κατά 10 % ετησίως από την έναρξη εφαρμογής του Erasmus+ το 2014. Ωστόσο, οι περιορισμοί στις μετακινήσεις και στη διά ζώσης εκπαίδευση που

¹ Προγραμματικές δηλώσεις για το σχέδιο προϋπολογισμού για το 2022.

² Ειδικές εκθέσεις 22/2018 και 10/2021.

³ Επισκόπηση 3/2021.

επιβλήθηκαν λόγω της πανδημίας COVID-19 είχαν ως αποτέλεσμα σημαντική μείωση των δραστηριοτήτων κινητικότητας το 2020 (μείωση κατά περίπου 60 % ή 500 000 λιγότερες δραστηριότητες ατομικής κινητικότητας). Η μείωση αυτή εξηγεί επίσης γιατί ο δείκτης που αφορά τη συμμετοχή φοιτητών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και ασκουμένων δεν επιτυγχάνει, οριακά, την τιμή-στόχο του. Η κινητικότητα που υποστηρίζεται από το πρόγραμμα αποφέρει προστιθέμενη αξία με πολλούς τρόπους, πέραν εκείνων που επιδίωκε ο κανονισμός για το Erasmus+ (π.χ. με την προαγωγή της πολυγλωσσίας ή με το σύστημα των χαρτών που ενισχύει τη φήμη των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων).

Επιδίωξη του δεύτερου ειδικού στόχου, ο οποίος αφορά τη **συνεργασία μεταξύ των δικαιούχων οργανισμών στον τομέα της εκπαίδευσης και της κατάρτισης**, είναι η ανάπτυξη καινοτόμων πρακτικών σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό ή ευρωπαϊκό επίπεδο. Αυτός ο ειδικός στόχος είναι σημαντικός από δημοσιονομική άποψη, δεδομένου ότι για το 2020 διατέθηκαν για την επίτευξή του 782,4 εκατομμύρια ευρώ. Θεωρείται εξαιρετικά σημαντικός και από τους δικαιούχους οργανισμούς, με αποτέλεσμα ο ανταγωνισμός για χρηματοδότηση να είναι ισχυρός. Ωστόσο, οι χώρες και τα ιδρύματα με μεγαλύτερη πείρα ή περισσότερα μέσα βρίσκονται σε πλεονεκτική θέση και έχουν περισσότερες πιθανότητες προσέλκυσης χρηματοδότησης. Ο βαθμός καινοτομίας που επιτεύχθηκε με τις εταιρικές σχέσεις είναι σχετικά χαμηλός σε σύγκριση με προηγούμενες δράσεις, και συχνά δεν επαρκεί ώστε ο αντίκτυπός τους να υπερβαίνει τα όρια των δικαιούχων οργανισμών. Ο στόχος αυτός έχει δύο δείκτες, αλλά λόγω της απουσίας στοιχείων από το 2016, δεν είναι δυνατό να διαπιστωθεί κατά πόσον αυτοί βρίσκονται σε καλό δρόμο.

Ο ειδικός στόχος που εστιάζει στην **εξωτερική δράση στον τομέα της εκπαίδευσης και της κατάρτισης** περιλαμβάνει έργα που αποσκοπούν, παραδείγματος χάριν, στην ανάπτυξη ικανοτήτων στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, με ιδιαίτερη έμφαση στις χώρες-εταίρους που γειτνιάζουν με την ΕΕ. Υποστηρίζεται επίσης η κινητικότητα φοιτητών και προσωπικού από και προς τις χώρες-εταίρους. Στο πλαίσιο αυτού του ειδικού στόχου διευκολύνεται η αναγνώριση των προσόντων από τις χώρες-εταίρους της ΕΕ. Επίσης, μέσω της προώθησης της μαθησιακής κινητικότητας μεταξύ χωρών, ο στόχος συμβάλλει στην ήπια διπλωματία. Οι δείκτες που εξετάσαμε δείχνουν ότι αυτός ο ειδικός στόχος βρίσκεται σε καλό δρόμο ως προς την επίτευξη της τιμής-στόχου που αφορά τον αριθμό των σπουδαστών και του προσωπικού που προέρχεται από χώρες-εταίρους ή κατευθύνεται σε αυτές.

Με τα χρηματοδοτούμενα στο πλαίσιο του ειδικού στόχου για την **κινητικότητα των νέων** έργα επιδιώκεται η παροχή σε οργανισμούς της δυνατότητας να διοργανώνουν ανταλλαγές νέων, καθώς και νέων εργαζομένων, στο πλαίσιο των οποίων ομάδες νέων μεταβαίνουν στο εξωτερικό με σκοπό την αλληλεπίδραση με συνομηλίκους τους

από άλλες χώρες. Η διαδικασία αυτή έχει σημαντικές θετικές επιδράσεις στους συμμετέχοντες, όπως τη βελτίωση των γλωσσικών γνώσεών τους και την ενίσχυση βασικών ικανοτήτων τους. Ο ανταγωνισμός για τη χρηματοδότηση έργων είναι σχετικά υψηλός και το πρόγραμμα θεωρείται καταλληλότερο για μεγαλύτερους οργανισμούς που δραστηριοποιούνται στον τομέα της νεολαίας, επειδή κατά κανόνα είναι εκείνοι που διαθέτουν τις γνώσεις και τους πόρους για την κατάρτιση επιτυχών αιτήσεων. Κρίνουμε πως σε καλό δρόμο βρίσκονται και οι δύο δείκτες που εξετάσαμε, οι οποίοι αφορούν αντίστοιχα τη βελτίωση του επιπέδου των βασικών ικανοτήτων και τον αριθμό των νέων που συμμετέχουν σε υποστηριζόμενες δράσεις κινητικότητας.



Κεφάλαιο 3 – Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή

Τι αναλύσαμε

Οι δαπάνες του συγκεκριμένου υποτομέα του ΠΔΠ εστιάζουν στη μείωση των αναπτυξιακών ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών των κρατών μελών της ΕΕ. Οι συνολικές προγραμματισμένες δαπάνες των **τεσσάρων κύριων προγραμμάτων** που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο του εν λόγω τομέα ανέρχονται σε 371 δισεκατομμύρια ευρώ για την περίοδο 2014-2020, εκ των οποίων, έως το τέλος του 2020, είχαν εκταμιευθεί 194,8 δισεκατομμύρια ευρώ.

Φέτος αναλύσαμε το **Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ)**, ένα πρόγραμμα που αποσκοπεί στην προαγωγή της απασχόλησης και της κοινωνικής ένταξης, στην ενσωμάτωση στην κοινωνία όσων βρίσκονται σε μειονεκτική θέση και στη διασφάλιση δικαιότερων ευκαιριών για όλους. Από κοινού με τα προγράμματα που επιλέξαμε πέρσι (ΕΤΠΑ και ΤΣ), το ταμείο αυτό αντιστοιχεί σε περισσότερο από τα τρία τέταρτα του συνόλου των πληρωμών που είχαν πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο του συγκεκριμένου τομέα του ΠΔΠ, έως το τέλος του 2020.

Το ΕΚΤ έχει **πέντε ειδικούς στόχους**. Αναλύσαμε τους ακόλουθους τέσσερις, οι οποίοι αφορούν:

- τη βιώσιμη και ποιοτική απασχόληση και την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού,
- την κοινωνική ένταξη και την καταπολέμηση της φτώχειας και των διακρίσεων,
- την εκπαίδευση, την κατάρτιση και την επαγγελματική εκπαίδευση για την απόκτηση δεξιοτήτων και τη διά βίου μάθηση.

Όσον αφορά τη βιώσιμη και ποιοτική απασχόληση και την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού, αναλύσαμε τις επιδόσεις των πράξεων που ανταποκρίνονταν στις ανάγκες των νέων ηλικίας 15-24 ετών οι οποίοι βρίσκονταν «εκτός εκπαίδευσης, απασχόλησης ή κατάρτισης» (ΕΕΑΚ). Οι πράξεις αυτές στηρίζονται από το ΕΚΤ (το οποίο χρηματοδοτεί διαρθρωτικά μέτρα, π.χ. για την ανάπτυξη θεσμικών ικανοτήτων και την υποστήριξη συστημάτων) και από την πρωτοβουλία για την απασχόληση των νέων (ΠΑΝ), που δρομολογήθηκε το 2013 και στοχεύει σε επιμέρους άτομα.

Αναλύσαμε τις πληροφορίες που παρέχουν οι δείκτες επιδόσεων, οι οποίοι μετρούν τα επιτεύγματα και την πρόοδο προς την κατεύθυνση των προαναφερόμενων στόχων και επί των οποίων η Επιτροπή παρουσιάζει στοιχεία στην [προγραμματική δήλωση](#)⁴ για το ΕΚΤ. Βάσει των διαθέσιμων πληροφοριών σχετικά με τις επιδόσεις, αξιολογήσαμε ποιες ήταν τελικά οι επιδόσεις των προγραμμάτων δαπανών. Εξετάσαμε την ευλογοφάνεια αυτών των πληροφοριών συγκρίνοντάς τες με τις διαπιστώσεις στις οποίες καταλήξαμε στο πλαίσιο πρόσφατων ελέγχων⁵ (συμπεριλαμβανομένου ενός που διενεργήσαμε εκ παραλλήλου με τα ανώτατα όργανα ελέγχου των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁶), επισκοπήσεων⁷ και γνωμών⁸.

Τι διαπιστώσαμε

Διαπιστώσαμε ότι το πλαίσιο επιδόσεων έχει διαμορφωθεί σωστά: περιλαμβάνει ορόσημα και τιμές-στόχο για κάθε άξονα προτεραιότητας των επιχειρησιακών προγραμμάτων που υπάγονται στο ΕΚΤ και στην ΠΑΝ.

Το πλαίσιο έχει αυξήσει μεν σημαντικά τις διαθέσιμες πληροφορίες σχετικά με τις επιδόσεις, αλλά η εστίαση παραμένει στις χρηματοοικονομικές εισροές και εκροές και όχι στην επίτευξη αποτελεσμάτων.

Εξετάσαμε 13 κοινούς δείκτες του ΕΚΤ και θεωρούμε ότι οι 12 από αυτούς βρίσκονται σε καλό δρόμο ως προς την επίτευξη των τιμών-στόχου τους. Εντούτοις, για πέντε από αυτούς, αυτό ισχύει χάρη στη μείωση από την Επιτροπή των τιμών-στόχου τους στην προγραμματική δήλωση για το 2021, ένας δε εξακολουθεί να μη βρίσκεται σε καλό δρόμο, παρά τη σχετική μείωση.

Ο ειδικός στόχος για τη **βιώσιμη και ποιοτική απασχόληση και κινητικότητα του εργατικού δυναμικού** έχει συμβάλει στην επίτευξη της τιμής-στόχου για αύξηση του ποσοστού απασχόλησης του πληθυσμού ηλικίας 20-64 ετών σε τουλάχιστον 75 % μέχρι το 2020. Η υλοποίηση είναι βραδύτερη από την αρχικώς προβλεπόμενη, με σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών: για την περίοδο 2014-2020

⁴ Προγραμματικές δηλώσεις για το σχέδιο προϋπολογισμού για το 2022.

⁵ Ειδικές εκθέσεις 14/2016, 16/2016, 2/2017, 5/2017, 15/2017, 6/2018, 16/2018, 21/2018, 5/2019, 20/2020 και 24/2021.

⁶ Report on the parallel audit on Contribution of the Structural Funds to the Europe 2020 Strategy in the areas of Employment and/or Education, 2017.

⁷ Επισκοπήσεις 4/2018, 5/2018, 8/2019 και 2/2021.

⁸ Γνώμες 1/2017, και 6/2018.

διατέθηκαν 39,8 δισεκατομμύρια ευρώ για τον στόχο αυτό και, έως τον Ιούνιο του 2021, τα κράτη μέλη είχαν δαπανήσει κατά μέσο όρο το 54 % της διαθέσιμης χρηματοδότησης, με επιμέρους ποσοστά που κυμαίνονταν από 24 % στη Μάλτα έως 90 % στην Κύπρο. Κατά την περίοδο 2014-2020 καταγράφηκε αύξηση των ποσοστών απασχόλησης για την ηλικιακή ομάδα 20-64 ετών (έως 73,1 % το 2019), τα οποία όμως εξακολουθούν να υστερούν σε σχέση με την τιμή-στόχο της ΕΕ, κυρίως λόγω της πανδημίας COVID-19. Το μερίδιο της χρηματοδότησης του ΕΚΤ που διατέθηκε σε μέτρα που αφορούσαν άλλα διαρθρωτικά ζητήματα (όπως την ισότητα των φύλων, την ενεργό γήρανση και τον εκσυγχρονισμό των θεσμών της αγοράς εργασίας) ήταν σχετικά χαμηλό, και η υλοποίηση ήταν βραδύτερη της αναμενόμενης. Τέλος, μολονότι το ποσοστό των άνεργων και ανενεργών νέων στην ΕΕ μειώθηκε, το ποσοστό των ανενεργών ΕΕΑΚ παρέμεινε σταθερά στο 6 %, γεγονός που αναδεικνύει τη δυσκολία να προσεγγιστεί και να κινητοποιηθεί αυτό το τμήμα του πληθυσμού.

Ο δεύτερος ειδικός στόχος που αναλύσαμε αφορά την **κοινωνική ένταξη και την καταπολέμηση της φτώχειας και των διακρίσεων** και εστιάζει σε διάφορες ομάδες, όπως οι χαμηλής ειδίκευσης ενήλικες, οι μακροχρόνια άνεργοι και τα άτομα από περιβάλλον μεταναστών ή αλλοδαπών. Για τον στόχο αυτό διατέθηκαν περίπου 33,3 δισεκατομμύρια ευρώ (ποσοστό 27 % του συνολικού προϋπολογισμού του ΕΚΤ). Διαπιστώσαμε πως, στο τέλος του 2019, μόνο τα μισά περίπου κράτη μέλη είχαν επιτύχει τις τιμές-στόχο που είχαν ορίσει για το 2020, μολονότι ο αριθμός των ατόμων που αντιμετώπιζαν τον κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού στην ΕΕ είχε μειωθεί συνολικά. Έκτοτε, οι οικονομικές επιπτώσεις της κρίσης της COVID-19 αναμένεται να έχουν αυξήσει τον πληθυσμό όσων αντιμετωπίζουν το φάσμα της φτώχειας. Επομένως, είναι απίθανο να επιτευχθεί η τιμή-στόχος που ορίζει η στρατηγική «Ευρώπη 2020» για τη μείωση της φτώχειας και τη μεγαλύτερη κοινωνική ένταξη. Επιπλέον, η εκτίμηση της αποτελεσματικότητας της χρηματοδότησης που διατέθηκε από το ΕΚΤ την περίοδο 2014-2020 σε συγκεκριμένες ομάδες-στόχο είναι δύσκολη, λόγω της έλλειψης δεδομένων παρακολούθησης (παραδείγματος χάριν, ήταν αδύνατη η μέτρηση της συμβολής της ενωσιακής χρηματοδότησης στην κοινωνική ένταξη των απόρων, λόγω της έλλειψης ποσοτικών στοιχείων).

Τέλος, 37,8 δισεκατομμύρια ευρώ διατέθηκαν στον στόχο **εκπαίδευση, κατάρτιση και επαγγελματική κατάρτιση για την απόκτηση δεξιοτήτων και τη διά βίου μάθηση**. Η τιμή-στόχος στο πλαίσιο του συγκεκριμένου ειδικού στόχου συνίστατο στη μείωση του μεριδίου των ατόμων που δεν ολοκληρώνουν την εκπαίδευση ή την κατάρτιση σε ποσοστό χαμηλότερο του 10 % και στην αύξηση του μεριδίου του πληθυσμού ηλικίας 30-34 ετών που έχουν ολοκληρώσει τριτοβάθμια ή αντίστοιχη εκπαίδευση σε τουλάχιστον 40 %. Η πρόοδος προς την επίτευξη των εν λόγω τιμών-στόχου είναι γενικώς ικανοποιητική· ωστόσο υπάρχει σημαντική ανισότητα μεταξύ των φύλων στις περιπτώσεις και των δύο τιμών-στόχου, με τους άνδρες να μην έχουν τόσο καλές

επιδόσεις όσο οι γυναίκες. Τέλος, είναι δύσκολο να προσδιοριστεί το μερίδιο της συμβολής του ΕΚΤ στην επίτευξη των τιμών-στόχου, διότι αυτό αποτελεί κατά μέσο όρο μόλις περί το 1 % των προϋπολογισμών των κρατών μελών για την εκπαίδευση και επειδή οι δεσμοί μεταξύ δράσεων και αποτελεσμάτων θα μπορούσαν να αποσαφηνιστούν περαιτέρω.

Γενικά, το ΕΚΤ ευθυγραμμίζεται με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» και συμβάλλει σε αυτή δημιουργώντας έξυπνη, βιώσιμη και συμπεριληπτική ανάπτυξη στην ΕΕ. Από τις πληροφορίες σχετικά με τις επιδόσεις που αναφέρουν τα κράτη μέλη και η Επιτροπή προκύπτει ότι ένας σημαντικός αριθμός πολιτών της ΕΕ έχουν ωφεληθεί από τη χρηματοδότηση του ΕΚΤ, προκειμένου να βελτιώσουν τις δεξιότητες, την απασχολησιμότητα και τις επαγγελματικές προοπτικές τους. Ωστόσο, λόγω των περιορισμών που χαρακτηρίζουν τα δεδομένα και του γεγονότος ότι πολλές πράξεις ήταν ακόμη σε εξέλιξη κατά τον χρόνο του ελέγχου μας, δεν είμαστε ακόμη σε θέση να εξαγάγουμε συνολικό συμπέρασμα σχετικά με τις πραγματικές επιδόσεις των δαπανών του ΕΚΤ την περίοδο 2014-2020.



Κεφάλαιο 4 – Φυσικοί πόροι

Τι αναλύσαμε

Αυτός ο τομέας του ΠΔΠ περιλαμβάνει **πέντε προγράμματα** και καλύπτει τις δαπάνες που συνδέονται με τις πολιτικές για τη βιώσιμη χρήση των φυσικών πόρων, τη χρηματοδότηση της κοινής γεωργικής πολιτικής, την κοινή αλιευτική πολιτική (ΚΑΠ) και τη δράση για το περιβάλλον και το κλίμα. Οι συνολικές προγραμματισμένες δαπάνες για την περίοδο 2014-2020 ανέρχονταν σε 420 δισεκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων, έως το τέλος του 2020, είχαν εκταμιευθεί 367 δισεκατομμύρια ευρώ.

Για τη φετινή έκθεση, επιλέξαμε το **Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ)**. Από κοινού με τα δύο προγράμματα που εξετάσαμε πέρσι (ΕΓΤΕ και ΕΓΤΑΑ), αντιστοιχεί σε ποσοστό σχεδόν 85 % του συνόλου των πληρωμών που είχαν πραγματοποιηθεί, έως το τέλος του 2020, στο πλαίσιο του συγκεκριμένου υποτομέα του ΠΔΠ.

Πρωταρχικός στόχος του ΕΤΘΑ είναι να διασφαλίζει ότι οι τομείς της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας είναι περιβαλλοντικά βιώσιμοι μακροπρόθεσμα και ότι υπόκεινται σε διαχείριση που είναι συμβατή με τον στόχο της επίτευξης οικονομικών και κοινωνικών οφελών, καθώς και οφελών για την απασχόληση, συμβάλλοντας παράλληλα στη διαθεσιμότητα επισιτιστικών πόρων. Το ΕΤΘΑ έχει **τέσσερις ειδικούς στόχους**, εκ των οποίων αναλύσαμε τους δύο, οι οποίοι αντιστοιχούν στο 84 % του προϋπολογισμού του ταμείου:

- προώθηση ανταγωνιστικής, περιβαλλοντικά βιώσιμης, οικονομικά βιώσιμης και κοινωνικά υπεύθυνης αλιείας και υδατοκαλλιέργειας,
- ενίσχυση της εφαρμογής της ΚΑΠ.

Αναλύσαμε τις πληροφορίες που παρέχουν οι δείκτες επιδόσεων, οι οποίοι μετρούν τα επιτεύγματα και την πρόοδο προς την επίτευξη των ανωτέρω αναφερόμενων στόχων, επί των οποίων η Επιτροπή παρουσιάζει στοιχεία στην **προγραμματική δήλωση**⁹ για το ΕΤΘΑ. Βάσει των διαθέσιμων πληροφοριών σχετικά με τις επιδόσεις, αξιολογήσαμε ποιες ήταν τελικά οι επιδόσεις του ΕΤΘΑ. Εξετάσαμε την ευλογοφάνεια

⁹ Προγραμματικές δηλώσεις για το σχέδιο προϋπολογισμού για το 2022.

αυτών των πληροφοριών συγκρίνοντάς τες με τις διαπιστώσεις στις οποίες καταλήξαμε στο πλαίσιο δύο πρόσφατων εκθέσεων ελέγχου¹⁰.

Τι διαπιστώσαμε

Συνολικά, διαπιστώσαμε ότι οι πληροφορίες της Επιτροπής σχετικά με τις επιδόσεις, όπως παρουσιάζονται στις προγραμματικές δηλώσεις και στην ΕΕΔΕ, επικεντρώνονται ως επί το πλείστον στη χρηματοδοτική συνεισφορά του ΕΤΘΑ στην επίτευξη των στόχων της ΚΑΠ, και όχι στα αποτελέσματά του. Δεδομένου ότι δεν υπάρχει σαφής συσχέτιση της συνεισφοράς του ΕΤΘΑ με τα δεδηλωμένα επιτεύγματα, είναι δύσκολο να προσδιοριστεί η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ των δύο και, κατ' επέκταση, να καταστεί δυνατή η αξιολόγηση του αντικτύπου του προγράμματος στις συνολικές επιδόσεις της συγκεκριμένης πολιτικής.

Η Επιτροπή έχει σχεδιάσει ένα συμπληρωματικό σύνολο ειδικών για το ΕΤΘΑ δεικτών και συγκεντρώνει συναφή στοιχεία. Οι πληροφορίες σχετικά με τους δείκτες αυτούς βασίζονται στις αναφορές των κρατών μελών που περιέχονται στις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης που αυτά καταρτίζουν και παρέχουν πληρέστερη εικόνα της εκτέλεσης του ΕΤΘΑ. Ωστόσο, και αυτές επικεντρώνονται στις δαπάνες και όχι στα αποτελέσματα.

Ο πρώτος ειδικός στόχος που αναλύσαμε ήταν «**η προώθηση ανταγωνιστικής, περιβαλλοντικά βιώσιμης, οικονομικά βιώσιμης και κοινωνικά υπεύθυνης αλιείας και υδατοκαλλιέργειας**». Οι δαπάνες που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο αυτού του στόχου μπορούν να καλύπτουν, λόγω χάριν, το κόστος αλιευτικών εργαλείων που προσφέρουν βελτιωμένη επιλεκτικότητα βάσει μεγέθους των αλιευόμενων ιχθύων, με στόχο τη μείωση των ανεπιθύμητων αλιευμάτων, ή μπορούν να χρησιμοποιηθούν στην υδατοκαλλιέργεια για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων. Από τις διαθέσιμες πληροφορίες προκύπτει ότι ο αλιευτικός στόλος της ΕΕ είναι συνολικά κερδοφόρος και ότι η στόχευση αλιευμάτων που αποτελούν αντικείμενο βιώσιμης εκμετάλλευσης είναι επωφελής για τους αλιείς. Μικρότερη είναι η πρόοδος όσον αφορά την ανάπτυξη της παραγωγής της υδατοκαλλιέργειας στην ΕΕ, η οποία τελευταία παρουσιάζει στασιμότητα. Το ΕΤΘΑ προάγει επίσης την περιβαλλοντικά βιώσιμη αλιεία. Παρά την ύπαρξη πλαισίου για την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος, οι δράσεις της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των δράσεων των κρατών μελών, δεν είχαν αποκαταστήσει την καλή περιβαλλοντική κατάσταση των θαλασσών. Προβλήματα όπως τα παρεμπόδιστα αλιεύματα προστατευόμενων ειδών δεν έχουν εξαλειφθεί. Μολονότι απαγορεύεται η απόρριψη ανεπιθύμητων αλιευμάτων (με την

¹⁰ Ειδικές εκθέσεις 26/2020 και 08/2017.

επιφύλαξη ορισμένων παρεκκλίσεων), η πρακτική αυτή συνεχίζεται. Ωστόσο, ο σχετικός δείκτης που περιλαμβάνεται στην προγραμματική δήλωση δεν παρέχει στοιχεία, ενώ τα στοιχεία που παρουσιάζονται στην ετήσια έκθεση υλοποίησης του ΕΤΘΑ θεωρούνται αναξιόπιστα. Συνολικά, διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή, στην προγραμματική δήλωση για το ΕΤΘΑ και την ΕΕΔΕ, παρέχει ελάχιστες πληροφορίες όσον αφορά τα αποτελέσματα του ΕΤΘΑ από την άποψη της στήριξης των περιβαλλοντικών στόχων της ΚΑΠ.

Ο δεύτερος ειδικός στόχος που εξετάσαμε (**«ενίσχυση της εφαρμογής της ΚΑΠ»**) επικεντρώνεται στη διαχείριση της διατήρησης της αλιείας μέσω της βελτίωσης της επιστημονικής γνώσης και του ελέγχου της αλιείας. Ένα από τα εργαλεία διαχείρισης που έχει στη διάθεσή της η ΕΕ στο πλαίσιο της ΚΑΠ για την επίτευξη βιώσιμων επιπέδων αλιείας είναι ο καθορισμός ορίων συνολικών επιτρεπόμενων αλιευμάτων για τα εμπορικά ιχθυαποθέματα. Παρ' όλα αυτά, η τιμή-στόχος της ΚΑΠ για την επίτευξη της επιθυμητής κατάστασης διατήρησης για όλα τα ιχθυαποθέματα έως το 2020 είναι απίθανο να έχει επιτευχθεί, ενώ ο βασικός δείκτης για την παρακολούθηση της προόδου στον τομέα αυτό δεν περιέχει επαρκείς πληροφορίες που να υποδεικνύουν τον βαθμό προόδου προς την επίτευξη της τιμής αυτής. Το ποσοστό των αποθεμάτων που υφίστανται υπεραλίευση στον Βορειοανατολικό Ατλαντικό προσεγγίζει το 40 %, ενώ ανέρχεται σε 83 % στη Μεσόγειο και στον Εύξεινο Πόντο. Η πλεονάζουσα ικανότητα του αλιευτικού στόλου αποτελεί την καθοριστικότερη αιτία της υπεραλίευσης. Μολονότι η ικανότητα του αλιευτικού στόλου της ΕΕ μειώνεται με αργό ρυθμό, η αλιευτική ικανότητα υπερβολικά μεγάλου αριθμού τμημάτων του στόλου των περισσότερων κρατών μελών εξακολουθεί να είναι δυσανάλογα υψηλότερη των αλιευτικών δυνατοτήτων τους. Το ΕΤΘΑ υποστηρίζει τη συλλογή επιστημονικών δεδομένων, τα οποία είναι καίριας σημασίας και πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τη λήψη σημαντικών αποφάσεων σχετικά με τις ποσοστώσεις των αλιευμάτων. Διαπιστώσαμε ότι, λόγω περιορισμών όσον αφορά τα δεδομένα, δεν υπήρχαν επιστημονικές γνωμοδοτήσεις για πληθώρα ιχθυαποθεμάτων, ιδίως στη Μεσόγειο και στον Εύξεινο Πόντο. Τέλος, η επιτυχία της ΚΑΠ είναι στενά συνδεδεμένη με την αποτελεσματικότητα του συστήματος ελέγχου της αλιείας. Το ΕΤΘΑ χορηγεί χρηματοδότηση για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των εθνικών συστημάτων ελέγχου, τα οποία είναι απαραίτητα για την επιβολή των κανόνων. Ωστόσο, δεν υπάρχουν δείκτες που να παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τη συμβολή του ΕΤΘΑ στην επίτευξη του στόχου για ένα αποτελεσματικό σύστημα ελέγχου.



Κεφάλαιο 5 – Ασφάλεια και ιθαγένεια

Τι αναλύσαμε

Οι δαπάνες του τομέα του ΠΔΠ «Ασφάλεια και ιθαγένεια» συνδέονται με πολιτικές που αποσκοπούν στην ενίσχυση της ιδέας της ευρωπαϊκής ιθαγένειας με τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, δικαιοσύνης και ασφάλειας, χωρίς εσωτερικά σύνορα. Η προβλεπόμενη χρηματοδότηση προορίζεται, μεταξύ άλλων, για την εναρμονισμένη διαχείριση των συνόρων, την πολιτική για τις θεωρήσεις, το άσυλο και τη μετανάστευση. Οι συνολικές προγραμματισμένες δαπάνες στο πλαίσιο του τομέα αυτού για την περίοδο 2014-2020 ανήλθαν σε 22,4 δισεκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων, έως το τέλος του 2020, είχαν εκταμιευθεί 17,5 δισεκατομμύρια ευρώ.

Για τη φετινή έκθεση, από τα **11 προγράμματα** του τομέα αυτού επιλέξαμε το σκέλος για τα Σύνορα και τις Θεωρήσεις του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας (**ΤΕΑ-Σύνορα και Θεωρήσεις**). Από κοινού με το πρόγραμμα που επιλέξαμε πέρσι (TAME), το σκέλος αυτό αντιστοιχούσε σε περισσότερο από το ένα τέταρτο του συνόλου των πληρωμών που είχαν πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο του συγκεκριμένου τομέα του ΠΔΠ, έως το τέλος του 2020.

Το **ΤΕΑ-Σύνορα και Θεωρήσεις** έχει:

έναν γενικό στόχο, ο οποίος συνίσταται στη διασφάλιση υψηλού επιπέδου ασφάλειας στην ΕΕ· για τον στόχο αυτό, στην προγραμματική δήλωση καθορίζεται ένας δείκτης·

δύο ειδικούς στόχους:

- στήριξη μιας κοινής πολιτικής για τις θεωρήσεις,
- στήριξη της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων.

Μελετήσαμε όλους αυτούς τους στόχους. Αναλύσαμε τις πληροφορίες που παρέχουν οι δείκτες επιδόσεων, οι οποίοι μετρούν τα επιτεύγματα και την πρόοδο προς την κατεύθυνση των προαναφερόμενων στόχων και σχετικά με τους οποίους η Επιτροπή παρουσιάζει στοιχεία στην **προγραμματική δήλωση**¹¹ για το ΤΕΑ. Βάσει των διαθέσιμων πληροφοριών σχετικά με τις επιδόσεις, αξιολογήσαμε ποιες ήταν τελικά οι επιδόσεις του ΤΕΑ-Σύνορα και Θεωρήσεις. Εξετάσαμε την ευλογοφάνεια αυτών των

¹¹ Προγραμματικές δηλώσεις για το σχέδιο προϋπολογισμού για το 2022.

πληροφοριών συγκρίνοντάς τες με τις διαπιστώσεις στις οποίες καταλήξαμε στο πλαίσιο δύο πρόσφατων εκθέσεων ελέγχου¹².

Τι διαπιστώσαμε

Το TEA-Σύνορα και Θεωρήσεις παρέχει σημαντική στήριξη (1,4 δισεκατομμύρια ευρώ μέχρι στιγμής για την περίοδο 2014-2020) στον γενικό στόχο της διασφάλισης υψηλού επιπέδου ασφάλειας στην ΕΕ μέσω ενός ομοιόμορφου και υψηλού επιπέδου ελέγχου στα σύνορα και της αποτελεσματικής διαχείρισης των θεωρήσεων Σένγκεν. Ο γενικός δείκτης αντικτύπου που ορίστηκε για την αξιολόγηση του στόχου αυτού έχει τον τίτλο «Παράτυποι μετανάστες που συνελήφθησαν στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ».

Μολονότι οι δαπάνες και οι δραστηριότητες του TEA-Σύνορα και Θεωρήσεις μπορούν να συμβάλουν στις συλλήψεις αντικανονικών μεταναστών στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, ο αριθμός των μεταναστών εξαρτάται από εξαιρετικά ευμετάβλητους εξωγενείς παράγοντες που εκφεύγουν του ελέγχου της ΕΕ. Ως εκ τούτου, ακόμη και αν αυτός ο δείκτης βρίσκεται σε καλό δρόμο, δεν είναι σαφές σε ποιο βαθμό το πρόγραμμα έχει επιτύχει τον γενικό στόχο της συμβολής στην επίτευξη υψηλού επιπέδου ασφάλειας στην ΕΕ.

Έως το τέλος του 2020, είχε καταβληθεί μόλις το 55 % των πιστώσεων των εθνικών προγραμμάτων. Τα ποσοστά απορρόφησης από τα κράτη μέλη της χρηματοδότησης του TEA-Σύνορα και Θεωρήσεις εμφάνιζαν σημαντικές διαφορές, κυμαινόμενα από 18 % έως 79 %. Οι καθυστερήσεις στην απορρόφηση των πόρων οφείλονταν σε παράγοντες όπως οι καθυστερήσεις στις δημόσιες συμβάσεις λόγω του μικρού αριθμού αιτούντων, οι περίπλοκες συγγραφές υποχρεώσεων ή οι επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19. Έτσι, πολλά αποτελέσματα αναμένεται να επέλθουν μετά το 2020 και δεν μπορούν να αξιολογηθούν ακόμη. Επιπλέον, υπάρχουν ορισμένα κενά στις πληροφορίες σχετικά με τις επιδόσεις του προγράμματος εξαιτίας του γεγονότος ότι δύο χρηματοδοτούμενες δράσεις (δράση σε επίπεδο ΕΕ και βοήθεια έκτακτης ανάγκης – αξίας 553 εκατομμυρίων ευρώ από κοινού) δεν καλύπτονται από το πλαίσιο παρακολούθησης των επιδόσεων.

Οι περί επιδόσεων πληροφορίες που δημοσιεύθηκαν στην ΕΕΔΕ παρουσιάζουν μια αισιόδοξη εικόνα του TEA-Σύνορα και Θεωρήσεις. Η Επιτροπή παρουσιάζει τους δείκτες που αποτυπώνουν υψηλό βαθμό προόδου προς την επίτευξη των τιμών-στόχου του TEA-Σύνορα και Θεωρήσεις, όχι όμως και τους λιγότερο ενθαρρυντικούς που αφορούν την επιμόρφωση και την ανάπτυξη των ικανοτήτων των προξενείων και των συνριοφυλάκων. Επιπλέον, δεδομένου ότι οι δημοσιευμένοι δείκτες επιδόσεων

¹² Ειδικές εκθέσεις 20/2019 και 8/2021.

συγκεντρώνουν τα αποτελέσματα που ανέφεραν τα κράτη μέλη, τα εξαιρετικά αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν από περιορισμένο αριθμό χωρών δημιουργούν μια θετική συνολικά εικόνα και παρέχουν μια αισιόδοξη αποτύπωση της μέχρι στιγμής σημειωθείσας προόδου. Σχετικό παράδειγμα συνιστά ο αριθμός των εξειδικευμένων θέσεων προξενικών υπαλλήλων σε τρίτες χώρες, για τον οποίο η τιμή-στόχος ήταν 395. Από τους 759 υπαλλήλους που αναφέρθηκαν, οι 679 δηλώθηκαν μόνον από τέσσερις χώρες (Γερμανία, Ελλάδα, Κάτω Χώρες και Αυστρία). Χωρίς αυτές τις τέσσερις χώρες, η σημειωθείσα πρόοδος μειώνεται από 192 % σε 28 %.

Ο ειδικός στόχος της στήριξης μιας **κοινής πολιτικής για τις θεωρήσεις** αποσκοπεί στη διευκόλυνση των νόμιμων ταξιδιών, στην παροχή υψηλής ποιότητας υπηρεσιών στους αιτούντες και στην αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης. Ενθαρρύνει την ανάπτυξη κοινής πολιτικής που θα επιτρέπει τις άνευ ελέγχων μετακινήσεις εντός του χώρου Σένγκεν τόσο των υπηκόων της ΕΕ όσο και των υπηκόων τρίτων χωρών που διαθέτουν θεώρηση. Αυτή η κοινή πολιτική για τις θεωρήσεις αφορά μόνο τις θεωρήσεις βραχείας διαμονής, ενώ οι θεωρήσεις μεγαλύτερης διάρκειας και οι άδειες διαμονής εξακολουθούν να εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Αυτό σημαίνει ότι το TEA-Σύνορα και Θεωρήσεις μπορεί να συμβάλλει στη συνεπή και αποδοτική διεκπεραίωση ορισμένων μόνον από τις άδειες που χρησιμοποιούνται για την είσοδο στην ΕΕ. Το πρόγραμμα έχει χρηματοδοτήσει την αναβάθμιση περισσότερων από 2 600 προξενείων (290 % της τιμής-στόχου για το 2020), την ανάπτυξη 430 κοινών προξενικών δραστηριοτήτων και συστημάτων ΤΠ που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής θεωρήσεων, ενθαρρύνοντας κατ' αυτό τον τρόπο τις δραστηριότητες προξενικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και δημιουργώντας ασφαλέστερα και αποδοτικότερα κέντρα διεκπεραίωσης θεωρήσεων. Ωστόσο, μέχρι στιγμής ο αναφερόμενος μέσος αριθμός των ωρών επιμόρφωσης υπαλλήλων σχετικά με την κοινή πολιτική θεωρήσεων ήταν χαμηλός (τρεις ώρες σε σύγκριση με την τιμή-στόχο των 16 ωρών ανά άτομο). Αυτό σημαίνει ότι το πρόγραμμα δεν έχει συμβάλει επαρκώς, μέσω της επιμόρφωσης, στην ομοιόμορφη εφαρμογή του κεκτημένου (ήτοι του συνόλου των κοινών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που δεσμεύουν όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ).

Ο δεύτερος ειδικός στόχος του προγράμματος υποστηρίζει την **ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων**, προκειμένου να εξασφαλιστούν, αφενός, ομοιόμορφος και υψηλός επιπέδου έλεγχος των εξωτερικών συνόρων και, αφετέρου, η ομαλή διέλευση των εξωτερικών συνόρων. Η στήριξη που παρέχει το TEA-Σύνορα και Θεωρήσεις για την ανάπτυξη και την αναβάθμιση των συστημάτων, του εξοπλισμού και των υποδομών ΤΠ που χρησιμοποιούνται για τις θεωρήσεις και τους συνοριακούς ελέγχους έχει πραγματική ενωσιακή προστιθέμενη αξία. Τα συστήματα αυτά είναι ζωτικής σημασίας για τον εντοπισμό, στο πλαίσιο του συνοριακού ελέγχου, ατόμων που συνιστούν απειλή για την ασφάλεια, ενώ παράλληλα επιτρέπουν στους νόμιμους

ταξιδιώτες να διέρχονται ομαλά. Έως το τέλος του 2020, με τη στήριξη του TEA-Σύνορα και Θεωρήσεις είχαν αναπτυχθεί ή αναβαθμιστεί 33 516 στοιχεία υποδομών και εξοπλισμού συνοριακών ελέγχων (κατά πολύ άνω της τιμής-στόχου των 19 902 στοιχείων για το 2020). Τα οφέλη του προγράμματος εξαρτώνται επίσης από την επιμόρφωση του προσωπικού, η οποία επίσης υποστηρίζεται από αυτό. Καθώς ορισμένα κράτη μέλη ανέφεραν, στο πλαίσιο του ίδιου δείκτη, ώρες επιμόρφωσης, ημέρες επιμόρφωσης, καθώς και τον αριθμό των μαθημάτων επιμόρφωσης, οι συγκεντρωτικές τιμές για τον συγκεκριμένο δείκτη δεν είναι συγκρίσιμες. Οι αναζητήσεις στις υποστηριζόμενες βάσεις δεδομένων είναι ολοένα συχνότερες. Τα σχετικά στοιχεία υποδηλώνουν ότι ο αριθμός των υπηκόων τρίτων χωρών στους οποίους δεν επιτρέπεται η είσοδος στα σημεία διέλευσης των εξωτερικών συνόρων αυξάνεται σταθερά, από 297 860 το 2015 σε 689 065 το 2019, γεγονός που υποδηλώνει ότι τα συστήματα διαχείρισης των συνόρων συντελούν στην αποτελεσματική διενέργεια των συνοριακών ελέγχων. Ωστόσο, το σύστημα έχει ένα εγγενή περιορισμό: το σύστημα VIS, που καθιστά δυνατή τη σύνδεση των προξενείων σε χώρες εκτός ΕΕ με όλα τα σημεία ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα των χωρών Σένγκεν, επιτρέπει στις χώρες να ανταλλάσσουν δεδομένα μόνο σχετικά με τις θεωρήσεις βραχείας διαμονής στον χώρο Σένγκεν. Ως εκ τούτου, δεν υπάρχει ενοποιημένο αρχείο όλων των θεωρήσεων που έχουν εκδοθεί και ελεγχθεί.



Κεφάλαιο 6 – Η Ευρώπη ως παγκόσμιος παράγοντας

Τι αναλύσαμε

Ο τομέας δαπανών «Η Ευρώπη ως παγκόσμιος παράγοντας» χρηματοδοτεί **15 προγράμματα** και καλύπτει τις δαπάνες του συνόλου της εξωτερικής δράσης που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, όπως δραστηριότητες που συνδέονται με την ανάπτυξη και τη συνεργασία, την ανθρωπιστική βοήθεια, τις χώρες της γειτονίας και την προενταξιακή βοήθεια. Οι συνολικές προγραμματισμένες δαπάνες στο πλαίσιο του εν λόγω τομέα του ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020 ανέρχονται σε 66,3 δισεκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων, έως το τέλος του 2020, είχαν εκταμιευθεί 44,2 δισεκατομμύρια ευρώ.

Για τη φετινή έκθεση επιλέξαμε, τον **μηχανισμό προενταξιακής βοήθειας (ΜΠΒ II)**. Από κοινού με τα προγράμματα που επιλέξαμε πέρσι (τον ΜΑΣ και τον ΕΜΓ), ο μηχανισμός αυτός αντιστοιχούσε σχεδόν στο ήμισυ του συνόλου των πληρωμών που είχαν πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο του συγκεκριμένου τομέα του ΠΔΠ, έως το τέλος του 2020.

Ο **ΜΠΒ II** έχει:

έναν γενικό στόχο, που συνίσταται στην υποστήριξη των υποψήφιων προς ένταξη χωρών και των δυνάμει υποψήφιων μελών στις μεταρρυθμίσεις στις οποίες πρέπει να προβούν, προκειμένου να ευθυγραμμιστούν με τους κανόνες και τις αξίες ενόψει της ένταξής τους στην ΕΕ· και

τέσσερις ειδικούς στόχους, εκ των οποίων εξετάσαμε τους τρεις που αφορούσαν:

- τις πολιτικές μεταρρυθμίσεις,
- την οικονομική, κοινωνική και εδαφική ανάπτυξη,
- την ενίσχυση της ικανότητας των δικαιούχων να εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την ιδιότητα μέλους της Ένωσης.

Αναλύσαμε τις πληροφορίες που παρέχουν οι δείκτες επιδόσεων, οι οποίοι μετρούν τα επιτεύγματα και την πρόοδο προς την κατεύθυνση των προαναφερόμενων στόχων και σχετικά με τους οποίους η Επιτροπή παρουσιάζει στοιχεία στην **προγραμματική**

δήλωση¹³ για τον ΜΠΒ ΙΙ. Βάσει των διαθέσιμων πληροφοριών σχετικά με τις επιδόσεις, αξιολογήσαμε ποιες ήταν τελικά οι επιδόσεις του ΜΠΒ ΙΙ. Εξετάσαμε την ευλογοφάνεια αυτών των πληροφοριών συγκρίνοντάς τις με τις διαπιστώσεις στις οποίες καταλήξαμε στο πλαίσιο δύο πρόσφατων εκθέσεων ελέγχου¹⁴.

Τι διαπιστώσαμε

Συνολικά, οι δείκτες που αναφέρει η Επιτροπή στην προγραμματική δήλωση μαρτυρούν μέτριες επιδόσεις του ΜΠΒ ΙΙ. Θεωρούμε ότι από σύνολο 19 δεικτών, μόνο πέντε βρίσκονται σε καλό δρόμο ως προς την επίτευξη των τιμών-στόχου, περίπου οι μισοί (9) δεν ακολουθούν την ίδια πορεία, ενώ για τους υπόλοιπους πέντε τα στοιχεία δεν επαρκούν ώστε να αξιολογήσουμε με σαφήνεια την πρόδοό τους.

Στην ΕΕΔΕ, η Επιτροπή παρουσιάζει έξι από αυτούς ως βασικούς δείκτες επιδόσεων, με όλους τους να καταγράφουν πρόοδο. Ωστόσο, δεν θεωρούμε ότι το σύνολο των δεικτών που επιλέχθηκε είναι αντιπροσωπευτικό των επιδόσεων του ΜΠΒ ΙΙ: τέσσερις από τους έξι είναι δείκτες αντικτύπου και παρέχουν ένδειξη σχετικά με το πλαίσιο του ΜΠΒ ΙΙ, όχι όμως με τις επιδόσεις του, ενώ οι άλλοι δύο είναι δείκτες εκροής που αφορούν τα προγράμματα διασυννοριακής συνεργασίας, τα οποία δεν είναι αντιπροσωπευτικά των δαπανών του ΜΠΒ ΙΙ. Τέλος, κανένας από τους έξι δείκτες που επέλεξε η Επιτροπή δεν μετρά την πρόοδο προς την επίτευξη του ειδικού στόχου που αφορά τις πολιτικές μεταρρυθμίσεις, παρόλο που αυτές αποτελούν καθοριστικό στοιχείο για τη διεύρυνση.

Η διαχείριση του ΜΠΒ ΙΙ είναι είτε άμεση από Επιτροπή είτε έμμεση από τις διαπιστευμένες για τον σκοπό αυτό αρμόδιες αρχές των δικαιούχων του ΜΠΒ ΙΙ. Η έμμεση διαχείριση χρησιμοποιείται πρωτίστως για την προετοιμασία των αρχών αυτών για τη διαχείριση στο μέλλον των κονδυλίων των διαρθρωτικών ταμείων / του ταμείου συνοχής. Ωστόσο, παρά τη βελτίωση που σημειώθηκε όσον αφορά την οικειοποίηση του προγράμματος από τους δικαιούχους, η χρήση της έμμεσης διαχείρισης δημιούργησε σοβαρά προβλήματα αποδοτικότητας που σχετίζονταν με συστημικές αδυναμίες και ελλιπή διοικητική ικανότητα. Στην Τουρκία, παραδείγματος χάριν, οι χρόνιες καθυστερήσεις οδήγησαν σε συσσώρευση ανεκτέλεστων δαπανών, που υπερέβαιναν τα 600 εκατομμύρια ευρώ, από τη χρηματοδότηση του ΜΠΒ Ι και ΙΙ, υπό τη συγκεκριμένη μορφή διαχείρισης. Οι δικαιούχοι του ΜΠΒ ΙΙ δεν ενδιαφέρονται πάντα για την έμμεση διαχείριση. Η Σερβία, λόγω χάριν, προτιμούσε την άμεση διαχείριση από την Επιτροπή στον τομέα του «κράτους δικαίου», κυρίως λόγω της

¹³ Προγραμματικές δηλώσεις για το σχέδιο προϋπολογισμού για το 2022.

¹⁴ Ειδικές εκθέσεις 7/2018 και 27/2018.

ελλιπούς διοικητικής ικανότητας και της μεγάλης εναλλαγής προσωπικού στους αρμόδιους οργανισμούς.

Επισημάναμε την ύπαρξη ορισμένων κενών στην πληροφόρηση σχετικά με τις επιδόσεις του ΜΠΒ II. Πρώτον, η ΓΔ NEAR δημοσιεύει, για κάθε υποψήφια προς ένταξη χώρα και δυνάμει υποψήφιο μέλος, λεπτομερείς ετήσιες εκθέσεις σχετικά με την τρέχουσα κατάσταση και την πρόοδο όσον αφορά τα διαφορετικά διαπραγματευτικά κεφάλαια και την πλήρωση των πολιτικών και των οικονομικών κριτηρίων. Παρόλο που οι εν λόγω εκθέσεις, που καταρτίζονται κατόπιν εντολής του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκπληρώνουν τον στόχο που αφορά την παροχή πληροφοριών σχετικά με τη διαδικασία διεύρυνσης, δεν προσδιορίζουν τον βαθμό στον οποίο η πρόοδος (ή η έλλειψη προόδου) οφείλεται στον ΜΠΒ II ή σε άλλους παράγοντες. Ομοίως, υπάρχουν αδυναμίες στην παρακολούθηση των επιμέρους έργων. Σε ορισμένες περιπτώσεις, λόγω χάριν, η παρακολούθηση εστίαζε στις εισροές, στις δραστηριότητες και στις διαδικασίες, όχι όμως στα αποτελέσματα και στον αντίκτυπο. Ορισμένοι από τους δείκτες που αναλύσαμε στις εκθέσεις μας επίσης δεν συνοδεύονταν από τιμές βάσης ή δεν είχαν οριστεί με σαφήνεια.

Δεύτερον, η προγραμματική δήλωση του ΜΠΒ II περιλαμβάνει δείκτες αντικτύπου και εκροής, απουσιάζουν όμως δείκτες αποτελέσματος που να συνδέουν τους δύο προηγούμενους. Οι δείκτες αποτελέσματος έχουν καθοριστική σημασία για την κατανόηση της συμβολής του προγράμματος στην πρόοδο όσον αφορά την επίτευξη των στόχων του.

Ένας από τους ειδικούς στόχους του ΜΠΒ II είναι η **«υποστήριξη των πολιτικών μεταρρυθμίσεων»**. Παρά την επιτευχθείσα από ορισμένους δικαιούχους του ΜΠΒ II πρόοδο, το σύνολο των δεικτών που περιλαμβάνονται στην προγραμματική δήλωση και σχετίζονται με τις πολιτικές μεταρρυθμίσεις οπισθοδρόμησαν σε σχέση με τις τιμές βάσης τους και κανένας από αυτούς δεν βρίσκεται σε πορεία επίτευξης των τιμών-στόχου του. Παραδείγματος χάριν, οι δείκτες που μετρούν την αντίληψη σχετικά με τη διαφθορά, την ελευθερία του Τύπου, την αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα, το κράτος δικαίου, την ποιότητα του κανονιστικού πλαισίου, καθώς και τη φωνή των πολιτών και τη λογοδοσία δείχνουν γενική οπισθοδρόμηση και παραμένουν χαμηλότεροι της τιμής βάσης. Ένας χρήσιμος δείκτης που αφορούσε την παρακολούθηση της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών στις διαδικασίες μεταρρύθμισης καταργήθηκε. Ο βασικός λόγος για την αργή πρόοδο είναι η ανεπαρκής πολιτική βούληση σε ορισμένες περιπτώσεις, υπάρχουν όμως και στοιχεία που αποδεικνύουν ότι η στήριξη από την ΕΕ είναι περισσότερο αποτελεσματική για την προώθηση των εν λόγω μεταρρυθμίσεων από ό,τι για την εξασφάλιση της υλοποίησής τους.

Ένας άλλος ειδικός στόχος του ΜΠΒ ΙΙ είναι η υποστήριξη της **«οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής ανάπτυξης»**. Οι δείκτες που χρησιμοποιούνται για αυτόν τον ειδικό στόχο παρέχουν κατά κύριο λόγο πληροφορίες σχετικά με το οικονομικό πλαίσιο μέσα στο οποίο εφαρμόζεται ο ΜΠΒ ΙΙ ή με τον τρόπο με τον οποίο αυτός συμβάλλει στον αγροδιατροφικό τομέα και στον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης. Ωστόσο, δεν υπάρχουν δείκτες που να μετρούν τη συμβολή του ΜΠΒ ΙΙ στην κοινωνική και την εδαφική ανάπτυξη. Το πρόγραμμα συνέβαλε στον εκσυγχρονισμό του αγροδιατροφικού τομέα και του τομέα της αγροτικής ανάπτυξης. Επτά από τους 11 δείκτες που μετρούν την πρόοδο στον τομέα αυτό είτε δεν βρίσκονται σε πορεία επίτευξης των τιμών-στόχου τους είτε είναι δύσκολο να προσδιοριστεί αν θα τις επιτύχουν.

Ο τρίτος ειδικός στόχος που αναλύσαμε ήταν η παροχή συνδρομής στους δικαιούχους του ΜΠΒ ΙΙ, προκειμένου να ευθυγραμμιστούν με το ενωσιακό **κεκτημένο**. Συνολικά, η ευθυγράμμισή τους με την ΕΕ έχει προχωρήσει. Εντούτοις, δεδομένου ότι η τελευταία προγραμματική δήλωση δεν περιλαμβάνει τιμή-στόχο για τον δείκτη που μετρά την πρόοδο στον τομέα αυτό, είναι δύσκολο να αξιολογήσουμε κατά πόσον ο ρυθμός της ευθυγράμμισης είναι επαρκής. Αυτός ο ειδικός στόχος αφορά επίσης την **προετοιμασία των δικαιούχων για τη διαχείριση των ενωσιακών ταμείων**. Ωστόσο, δεν υπάρχουν αντίστοιχοι δείκτες που να αφορούν την ετοιμότητα των δικαιούχων από την άποψη αυτή.



Κεφάλαιο 7 – Μεταπαρακολούθηση των συστάσεων

Τι αναλύσαμε

Κάθε χρόνο, εξετάζουμε κατά πόσον οι ελεγχόμενοί μας έλαβαν μέτρα σε συνέχεια των συστάσεών μας. Για τον σκοπό αυτό, παρακολουθούμε τη συνέχεια που δόθηκε στις συστάσεις που διατυπώσαμε σε ειδικές εκθέσεις που δημοσιεύσαμε προ τριετίας.

Στο πλαίσιο της φετινής μεταπαρακολούθησης καλύφθηκαν 161 συστάσεις προερχόμενες από 20 από τις 23 ειδικές εκθέσεις που δημοσιεύσαμε το 2017. Η συνέχεια που δόθηκε στις συστάσεις που διατυπώθηκαν στις υπόλοιπες τρεις έχει ήδη εξεταστεί ή πρόκειται να εξεταστεί στο πλαίσιο χωριστών ελέγχων. Όπως και στο παρελθόν, οι συστάσεις που απευθύνονταν σε κράτη μέλη δεν συμπεριλήφθηκαν σε αυτή τη διαδικασία.

Τα τελευταία χρόνια, ορίζουμε ένα χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση των συστάσεων που διατυπώνουμε στις ειδικές εκθέσεις μας. Φέτος, για πρώτη φορά, αναλύσαμε τον εμπρόθεσμο χαρακτήρα των διορθωτικών μέτρων που έλαβαν οι ελεγχόμενοί μας.

Τι διαπιστώσαμε

Συνολικά, διαπιστώσαμε ότι οι ελεγχόμενοί μας είχαν υλοποιήσει εμπρόθεσμα τις περισσότερες συστάσεις των ειδικών εκθέσεών μας (68 %).

Από τις 161 συστάσεις που αποτέλεσαν το αντικείμενο της μεταπαρακολούθησής μας, οι 149 απευθύνονταν στην Επιτροπή και οι υπόλοιπες 12 στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης. Κατά 77 % έγιναν πλήρως αποδεκτές από τους ελεγχόμενους μας, κατά 16 % μερικώς και κατά 7 % καθόλου.

Από τις 149 συστάσεις που απευθύνονταν στην Επιτροπή, οι 100 έχουν υλοποιηθεί πλήρως (67 %), οι 17 ως επί το πλείστον (12 %), οι 14 μερικώς (9 %) και οι 16 (11 %) καθόλου. Σε δύο περιπτώσεις (1 %), κρίναμε ότι η σύσταση είχε καταστεί πλέον άνευ αντικειμένου.

Και οι 12 συστάσεις που απευθύνονταν στις ΕΥΕΔ έχουν υλοποιηθεί πλήρως.

Παρατηρήσαμε ότι ο βαθμός υλοποίησης των συστάσεών μας αποτελεί συνάρτηση της αποδοχής τους από τους ελεγχόμενους. Σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος, το ποσοστό των συστάσεων που υλοποιήθηκαν πλήρως ή ως επί το πλείστον παρέμεινε σχετικά σταθερό (80 %). Υπάρχει περιθώριο για περαιτέρω πρόοδο όσον αφορά τις συστάσεις που δεν έχουν υλοποιηθεί, καθώς και εκείνες που έχουν υλοποιηθεί μερικώς ή ως επί το πλείστον. Από την ανάλυσή μας προκύπτει ότι η αποδοχή των συστάσεων του ελέγχου από τους ελεγχόμενους συντελεί στη λήψη κατάλληλων μέτρων υλοποίησής τους, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι ανεπάρκειες που εντοπίστηκαν.

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑ

© 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 την ανωτέρω γενική έγκριση και αναφέρει σαφώς τυχόν περιορισμούς στην 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 τους ελέγχει, 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.

Λίγα λόγια για το έγγραφο «2020 - Η έκθεση σχετικά με τις επιδόσεις εν συντομία»

Στο έγγραφο «2020 - Ο έλεγχος της ΕΕ εν συντομία» παρουσιάζονται συνοπτικά οι ετήσιες εκθέσεις μας για το 2020, οι οποίες αφορούν τον γενικό προϋπολογισμό της ΕΕ και τα Ευρωπαϊκά Ταμεία Ανάπτυξης και στις οποίες παραθέτουμε τη δήλωσή μας σχετικά με την αξιοπιστία των λογαριασμών και τη νομιμότητα και κανονικότητα των πράξεων στις οποίες αυτοί βασίζονται. Στο έγγραφο αυτό παρατίθενται επίσης οι σημαντικότερες διαπιστώσεις μας όσον αφορά τα έσοδα και τους κύριους τομείς δαπανών στο πλαίσιο του προϋπολογισμού της ΕΕ και των Ευρωπαϊκών Ταμείων Ανάπτυξης, καθώς και οι διαπιστώσεις που αφορούν τη διαχείριση του προϋπολογισμού και τη χρηματοοικονομική διαχείριση, και τη συνέχεια που δόθηκε σε προηγούμενες συστάσεις μας.

Το πλήρες κείμενο των εκθέσεων είναι προσβάσιμο στον ιστότοπο eca.europa.eu.

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΕΣ) είναι ο ανεξάρτητος εξωτερικός ελεγκτής της ΕΕ. Προειδοποιούμε για τους κινδύνους, παρέχουμε διασφάλιση, επισημαίνουμε αδυναμίες, αναδεικνύουμε ορθές πρακτικές και παρέχουμε καθοδήγηση στους φορείς χάραξης πολιτικής και στους νομοθέτες της ΕΕ σχετικά με τρόπους βελτίωσης της διαχείρισης των πολιτικών και των προγραμμάτων της ΕΕ. Χάρη στο έργο μας, οι πολίτες της ΕΕ είναι ενήμεροι για το πώς δαπανώνται τα χρήματά τους.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων
της Ευρωπαϊκής Ένωσης