

Ειδική έκθεση

Χρηματοδότηση βάσει επιδόσεων στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής:

παρά τις ευγενείς φιλοδοξίες, την περίοδο
2014-2020 δεν είχαν εξαλειφθεί τα εμπόδια



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-XI
Εισαγωγή	01-09
Η εστίαση του προϋπολογισμού της ΕΕ στα αποτελέσματα αποτέλεσε προτεραιότητα για την περίοδο 2014-2020	01-04
Κατάρτιση προϋπολογισμού βάσει επιδόσεων: τι συνεπάγεται;	05
Χρηματοδότηση βάσει επιδόσεων στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής κατά την περίοδο 2014-2020	06-07
Περιορισμοί όσον αφορά τον προσανατολισμό στις επιδόσεις στο πλαίσιο της πολιτικής για τη συνοχή	08-09
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	10-15
Παρατηρήσεις	16-106
Εκ των προτέρων αιρεσιμότητες	16-38
Ένα καινοτόμο εργαλείο για τη δημιουργία των αναγκαίων προϋποθέσεων για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των δαπανών	16-20
Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη δεν ασχολήθηκαν εγκαίρως με τις ΕΠΑ	21-28
Η μη εκπλήρωση των ΕΠΑ σπανίως είχε οικονομικές συνέπειες	29-34
Προοπτικές για την περίοδο 2021-2027: «αναγκαίοι πρόσφοροι όροι» που ισχύουν καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου και πρόβλεψη νέας αιρεσιμότητας που αφορά το «κράτος δικαίου»	35-38
Αποθεματικό επίδοσης και επανεξέταση	39-83
Διάθεση μέρους της χρηματοδότησης για μέτρα με ικανοποιητικότερες επιδόσεις	39-48
Οι αλλαγές στους κανόνες πριν από την επανεξέταση των επιδόσεων του 2019 είχαν ως αποτέλεσμα αύξηση της ευελιξίας για τα κράτη μέλη	49-60
Η Επιτροπή δεν εξακρίβωσε την αξιοπιστία του συνόλου των στοιχείων για τις επιδόσεις που χρησιμοποιήθηκαν για την επανεξέταση των επιδόσεων	61-73
Η επανεξέταση των επιδόσεων είχε περιορισμένο αντίκτυπο στην κατανομή της χρηματοδότησης της ΕΕ	74-80

Προοπτικές για την περίοδο 2021-2027: μεγαλύτερη ευελιξία στην κατανομή των κονδυλίων, αλλά κατάργηση του υποχρεωτικού αποθεματικού επίδοσης	81-83
Μοντέλα χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων	84-106
Διεύρυνση της χρήσης μοντέλων χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων κατά την περίοδο 2014-2020	84-91
Η αβεβαιότητα σχετικά με τον τρόπο χρήσης των νέων μοντέλων χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων εμπόδιο για την υιοθέτησή τους από τα κράτη μέλη	92-99
Την περίοδο 2014-2020, η χρηματοδότηση βάσει επιδόσεων εκταμιεύθηκε σχεδόν αποκλειστικά μέσω των παραδοσιακών ΕΑΚ	100-101
Προοπτικές για την περίοδο 2021-2027: προκειμένου το μοντέλο της ΧΔΣΔ να εφαρμοστεί με επιτυχία, απαιτείται περαιτέρω αποσαφήνιση των σχετικών διατάξεων	102-106
Συμπεράσματα και συστάσεις	107-128
Χρηματοδότηση βάσει επιδόσεων στην πολιτική συνοχής: παρά τις ευγενείς φιλοδοξίες, την περίοδο 2014-2020 δεν είχαν εξαλειφθεί τα εμπόδια	107-128
Παραρτήματα	
Παράρτημα Ι – Επιχειρησιακά προγράμματα που καλύφθηκαν από τον έλεγχο	
Παράρτημα ΙΙ – Προηγούμενες εκθέσεις και γνώμες	
Ακρόνυμα και συντομογραφίες	
Γλωσσάριο	
Απαντήσεις της Επιτροπής	
Χρονογραμμή	
Κλιμάκιο ελέγχου	

Σύνοψη

I Η παραγωγή αποτελεσμάτων είναι καίριας σημασίας για την επίτευξη των στόχων πολιτικής της ΕΕ και, ως εκ τούτου, για την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής της Ένωσης. Η ενίσχυση του προσανατολισμού της πολιτικής συνοχής στις επιδόσεις αποτελεί κοινό στόχο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

II Ο κανονισμός περί κοινών διατάξεων για την περίοδο 2014-2020 προέβλεπε ένα σαφές «πλαίσιο επιδόσεων» για τα επιχειρησιακά προγράμματα των κρατών μελών, το οποίο περιλάμβανε ορόσημα και τιμές-στόχο προς επίτευξη μέσω επενδύσεων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων. Επιπλέον, τρία μέσα παρείχαν στα κράτη μέλη οικονομικά κίνητρα για την επίτευξη αποτελεσμάτων και τη βελτιστοποίηση της χρήσης της χρηματοδότησης:

- η απαίτηση εκπλήρωσης ειδικών προαπαιτούμενων («εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων») για τη δημιουργία ενός φιλικού προς τις επενδύσεις περιβάλλοντος από την έναρξη των προγραμμάτων. Τα προαπαιτούμενα αυτά αποσκοπούσαν επίσης στη διασφάλιση των αναγκαίων προϋποθέσεων για την αποτελεσματική και αποδοτική χρήση των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων ως προϋπόθεση για την επιστροφή των δαπανών των κρατών μελών από τον προϋπολογισμό της ΕΕ·
- ένα υποχρεωτικό αποθεματικό επίδοσης ύψους περίπου 20 δισεκατομμυρίων ευρώ (ή 6 % των δαπανών συνοχής), το οποίο μπορούσε να αποδεσμευθεί για άξονες προτεραιότητας με ικανοποιητικές επιδόσεις ή να ανακατανεμηθεί σε άλλους άξονες προτεραιότητας του ίδιου προγράμματος ή σε άλλα προγράμματα στο ίδιο κράτος μέλος· και
- μοντέλα χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων, τα οποία συνέδεαν άμεσα τη χρηματοδοτική στήριξη της ΕΕ με προκαθορισμένες εκροές ή αποτελέσματα.

III Στο πλαίσιο του ελέγχου μας αξιολογήθηκε η χρήση των μέσων αυτών κατά την περίοδο 2014-2020. Ειδικότερα, εξετάσαμε αν:

- τα μέσα αυτά ήταν κατάλληλα σχεδιασμένα ώστε να παρέχονται κίνητρα για επιδόσεις και να μετατοπιστεί η εστίαση στην επίτευξη αποτελεσμάτων·
- η Επιτροπή και τα κράτη μέλη τα χρησιμοποίησαν αποτελεσματικά· και αν

- η χρήση τους επηρέασε καθοριστικά τον τρόπο κατανομής και εκταμίευσης των χρηματοδοτικών πόρων της συνοχής.

IV Και τα τρία μέσα είχαν τη δυνατότητα να δώσουν κίνητρα για τη βελτίωση των επιδόσεων και να μετατοπίσουν την εστίαση στην επίτευξη αποτελεσμάτων. Επιπλέον, τα μέσα είναι συμπληρωματικά, καθώς εφαρμόζονται σε διαφορετικά στάδια και καλύπτουν διαφορετικές πτυχές της υλοποίησης των προγραμμάτων, αλλά όλα συνδέουν τη χρηματοδότηση στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής με τις επιδόσεις και τα αποτελέσματα.

V Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη μερικώς μόνον πέτυχαν να χρησιμοποιήσουν τα τρία μέσα για να ενισχύσουν τον προσανατολισμό της χρηματοδότησης στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής στις επιδόσεις. Η αξιολόγησή μας είναι θετικότερη όσον αφορά τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες από ό,τι για το αποθεματικό επίδοσης, και λιγότερο θετική για τα μοντέλα χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων (με την εξαίρεση των επιλογών απλουστευμένου κόστους, οι οποίες υπήρχαν ήδη πριν από το 2014).

VI Τα κράτη μέλη πληρούσαν τις περισσότερες από τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες πριν από την έναρξη των προγραμμάτων, όχι όμως όλες. Σε σχέση με τις εκκρεμείς εκ των προτέρων αιρεσιμότητες συμφωνήθηκαν σχέδια δράσης, τα οποία και ολοκληρώθηκαν σε μεγάλο βαθμό, σε ορισμένες ωστόσο περιπτώσεις μόνο προς το τέλος της περιόδου. Η αξιολόγηση των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων από την Επιτροπή σχεδιάστηκε ως εφάπαξ διαδικασία και όχι ως διαδικασία παρακολούθησης της εκπλήρωσής τους καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου. Οι «αναγκαίοι πρόσφοροι όροι» (που αντικατέστησαν τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες για την περίοδο 2021-2027) πρέπει να πληρούνται καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου. Ωστόσο, οι ρυθμίσεις παρακολούθησης και αναφοράς στοιχείων σε σχέση με τους αναγκαίους πρόσφορους όρους χρήζουν περαιτέρω αποσαφήνισης.

VII Το 2019, η Επιτροπή αποδέσμευσε το 82 % του ύψους 20 δισεκατομμυρίων ευρώ αποθεματικού επίδοσης για την περίοδο 2014-2020. Τα ποσά που αποδεσμεύθηκαν βασίστηκαν κατά κύριο λόγο στην επίτευξη από τα κράτη μέλη των τιμών-στόχου τους όσον αφορά τις δαπάνες και τις εκροές, δεδομένου ότι για την κατανομή του αποθεματικού επίδοσης δεν χρησιμοποιήθηκαν παρά ελάχιστοι δείκτες αποτελέσματος. Συνολικά, η κατανομή του αποθεματικού επίδοσης δεν είχε παρά περιορισμένο αντίκτυπο στους προϋπολογισμούς των προγραμμάτων. Η χρήση υποχρεωτικού αποθεματικού επίδοσης δεν προβλέπεται για την περίοδο 2021-2027 και έχει αντικατασταθεί από ενδιάμεση επανεξέταση. Ωστόσο, οι διατάξεις είναι

ασαφείς και δεν καθορίζουν τον τρόπο με τον οποίο οι πραγματικές επιδόσεις των προγραμμάτων θα επηρεάσουν την κατανομή των κονδυλίων.

VIII Τα κράτη μέλη έδειξαν πολύ περιορισμένο ενδιαφέρον για τη χρήση των δύο νέων μοντέλων χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων, ήτοι των «κοινών σχεδίων δράσης» και της «χρηματοδότησης που δεν συνδέεται με τις δαπάνες». Μεγαλύτερη επιτυχία είχε η Επιτροπή στην προώθηση της χρήσης των περισσότερο παραδοσιακών επιλογών απλουστευμένου κόστους, αν και δεν βασίζονται όλες στις επιδόσεις. Το μοντέλο της «χρηματοδότησης που δεν συνδέεται με δαπάνες» θα επικρατήσει ως μοντέλο χρηματοδότησης της ΕΕ τα επόμενα χρόνια, κυρίως λόγω της υποχρεωτικής χρήσης του στο πλαίσιο του Μηχανισμού Ανθεκτικότητας και Ανάκαμψης. Ωστόσο, κρίνουμε ότι υπάρχει ανάγκη περαιτέρω αποσαφήνισης των εφαρμοστέων κανόνων σχετικά με τη χρήση του στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής, ώστε να αυξηθούν οι πιθανότητες χρήσης αυτού του καινοτόμου μοντέλου χρηματοδότησης από τα κράτη μέλη.

IX Συνολικά, με τον έλεγχό μας διαπιστώθηκε ότι η θέσπιση του πλαισίου επιδόσεων κατά την περίοδο 2014-2020 συνετέλεσε στην αλλαγή νοοτροπίας όσον αφορά τη χρηματοοικονομική διαχείριση της πολιτικής συνοχής. Ωστόσο, καταδείχθηκε επίσης ότι η χρηματοδότηση βάσει επιδόσεων δεν αποτελεί ακόμη πραγματικότητα στην πολιτική συνοχής. Ειδικότερα, μολονότι τα τρία νέα μέσα είχαν ως αποτέλεσμα την εφαρμογή νέων προσεγγίσεων όσον αφορά την υλοποίηση, δεν επηρέασαν αισθητά τον τρόπο κατανομής και εκταμίευσης της ενωσιακής χρηματοδότησης.

X Απευθύνουμε τις ακόλουθες συστάσεις στην Επιτροπή:

- να αξιοποιήσει κατά τον βέλτιστο δυνατό τρόπο τους αναγκαίους πρόσφορους όρους κατά την περίοδο 2021-2027·
- να προετοιμάσει εγκαίρως το έδαφος για μια αποτελεσματική ενδιάμεση επανεξέταση για την περίοδο 2021-2027·
- να αποσαφηνίσει τους κανόνες που διέπουν το μοντέλο της «χρηματοδότησης που δεν συνδέεται με τις δαπάνες»· και
- να αποσαφηνίσει την προσέγγιση για την παροχή διασφάλισης σχετικά με την ενωσιακή χρηματοδότηση βάσει του μοντέλου της «χρηματοδότησης που δεν συνδέεται με τις δαπάνες».

XI Κατά την περίοδο 2021-2027, τα ταμεία της πολιτικής συνοχής θα συνυπάρχουν με τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Ορισμένα από τα διδάγματα που αντλήθηκαν από τη χρήση μέσων για τη σύνδεση της χρηματοδότησης στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής με τις επιδόσεις την περίοδο 2014-2020 μπορούν επίσης να εφαρμοστούν στον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, στο πλαίσιο του οποίου η χρηματοδότηση θα βασίζεται επίσης στις επιδόσεις.

Εισαγωγή

Η εστίαση του προϋπολογισμού της ΕΕ στα αποτελέσματα αποτέλεσε προτεραιότητα για την περίοδο 2014-2020

01 Τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται με τις δαπάνες της ΕΕ συμβάλλουν ουσιαστικά στην επίτευξη των στόχων πολιτικής της ΕΕ. Ο δημοσιονομικός κανονισμός της ΕΕ απαιτεί όλες οι δαπάνες της ΕΕ να συμμορφώνονται με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης¹, προκειμένου να μεγιστοποιείται η οικονομική αποδοτικότητα. Το 2015, η Επιτροπή δρομολόγησε μια πρωτοβουλία με τίτλο «Προϋπολογισμός της ΕΕ που εστιάζεται στα αποτελέσματα»², με στόχο να ενισχυθούν η διαφάνεια και η λογοδοσία στο πλαίσιο της εκτέλεσης των δαπανών της ΕΕ και να τεθούν τα αποτελέσματα στο επίκεντρο του προϋπολογισμού της ΕΕ.

02 Η ενίσχυση του προσανατολισμού της πολιτικής συνοχής στις επιδόσεις αποτέλεσε ρητό στόχο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου κατά την έγκριση της νομοθετικής δέσμης για τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ) της περιόδου 2014-2020 τον Δεκέμβριο του 2013³.

03 Η πολιτική συνοχής υλοποιείται από τις διαχειριστικές αρχές των κρατών μελών μέσω περίπου 390 επιχειρησιακών προγραμμάτων (ΕΠ), υπό την εποπτεία και την καθοδήγηση της Επιτροπής. Για την περίοδο 2014-2020, ο συνολικός προϋπολογισμός για την πολιτική συνοχής ανήλθε σε περίπου 357 δισεκατομμύρια ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί περίπου στο ένα τρίτο του συνολικού προϋπολογισμού της ΕΕ. Για την περίοδο 2021-2027, ο προϋπολογισμός θα ανέλθει σε περίπου 373 δισεκατομμύρια ευρώ (σε τρέχουσες τιμές). Στο **πλαίσιο 1** παρουσιάζονται

¹ Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 2018, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, άρθρο 33.

² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Ενδιάμεση επανεξέταση/αναθεώρηση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2014-2020 - Ένας προϋπολογισμός της ΕΕ που θα εστιάζεται στα αποτελέσματα*, COM(2016) 603 final της 14ης Σεπτεμβρίου 2016· Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *EU Budget Focused on Results (BFOR)*.

³ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων, αιτιολογικές σκέψεις 3, 16 και 23.

ορισμένες βασικές πληροφορίες για την πολιτική συνοχής κατά τις δύο αυτές περιόδους.

Πλαίσιο 1

Η πολιτική συνοχής εν συντομία

Βάσει της Συνθήκης, κύριος στόχος της πολιτικής συνοχής της ΕΕ είναι η ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής μέσω της μείωσης των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των περιοχών⁴. Τα τελευταία χρόνια, η πολιτική συνοχής έχει επίσης καταστεί σταδιακά ένα από τα κύρια επενδυτικά εργαλεία της ΕΕ για την υλοποίηση των κύριων προτεραιοτήτων και στρατηγικών της, αρχίζοντας με τη στρατηγική της Λισαβόνας για την περίοδο 2007-2013 και συνεχίζοντας με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» για την περίοδο 2014-2020.

Κατά την περίοδο 2021-2027, μέσω της πολιτικής συνοχής θα στηριχθούν πέντε στόχοι πολιτικής, και ειδικότερα οι στόχοι για «μια πιο ανταγωνιστική και εξυπνότερη Ευρώπη», «μια πιο πράσινη Ευρώπη με χαμηλές εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα προς μια οικονομία μηδενικών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα», «μια πιο διασυνδεδεμένη Ευρώπη μέσω της ενίσχυσης της κινητικότητας», «μια πιο κοινωνική και χωρίς αποκλεισμούς Ευρώπη μέσω της υλοποίησης του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων» και «μια Ευρώπη πιο κοντά στους πολίτες». Η πολιτική συνοχής θα στηρίξει επίσης τους στόχους της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας.

Την περίοδο 2014-2020, η πολιτική συνοχής υλοποιείται μέσω τριών από τα πέντε ΕΔΕΤ: του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) και του Ταμείου Συνοχής (ΤΣ), ενώ τα άλλα δύο ταμεία αφορούν την αγροτική ανάπτυξη και την αλιεία.

04 Στις 24 Ιουνίου 2021, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ενέκριναν τον κανονισμό περί κοινών διατάξεων (ΚΚΔ)⁵ για τον καθορισμό των κανόνων για την περίοδο 2021-2027. Κατά το μεγαλύτερο μέρος της περιόδου 2021-2027, τα ταμεία της πολιτικής συνοχής θα εφαρμοστούν παράλληλα με τον Μηχανισμό Ανάκαμψης

⁴ Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρο 174.

⁵ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1060 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 2021, για τον καθορισμό κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής, το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας, Αλιείας και Υδατοκαλλιέργειας, και δημοσιονομικών κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Χρηματοδοτική Στήριξη της Διαχείρισης των Συνόρων και την Πολιτική των Θεωρήσεων.

και Ανθεκτικότητας (ΜΑΑ), με προϋπολογισμό 672,5 δισεκατομμυρίων ευρώ (συμπεριλαμβανομένων 312,5 δισεκατομμυρίων ευρώ σε επιχορηγήσεις). Ο ΜΑΑ αποσκοπεί στον μετριασμό των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων της πανδημίας COVID-19 μέσω της παροχής χρηματοδότησης στα κράτη μέλη για την επίτευξη των συμφωνημένων οροσήμων και τιμών-στόχου⁶.

Κατάρτιση προϋπολογισμού βάσει επιδόσεων: τι συνεπάγεται;

05 Η κατάρτιση προϋπολογισμού βάσει επιδόσεων συνίσταται στη συστηματική χρήση πληροφοριών σχετικά με τις εκροές, τα αποτελέσματα ή/και τον αντίκτυπο, οι οποίες συνεκτιμώνται, επηρεάζουν ή/και καθορίζουν την κατανομή των δημόσιων πόρων⁷. Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) ορίζει τρεις⁸ ευρείες κατηγορίες προϋπολογισμού βάσει επιδόσεων: προϋπολογισμός που περιλαμβάνει πληροφορίες σχετικά με τις επιδόσεις (presentational), έμμεσα συνδεδεμένος με τις επιδόσεις (performance-informed) και βασισμένος στις επιδόσεις (performance-based). Στην παρούσα έκθεση, ο όρος «χρηματοδότηση βάσει επιδόσεων» αντιστοιχεί στην τελευταία κατηγορία, αλλά καλύπτει επίσης τη χρηματοδότηση προγραμμάτων και πράξεων.

Χρηματοδότηση βάσει επιδόσεων στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής κατά την περίοδο 2014-2020

06 Ο ΚΚΔ 2014-2020 εισήγαγε δύο κύριες συνιστώσες με στόχο τη μεγαλύτερη εστίαση των δαπανών για τη συνοχή στα αποτελέσματα. Πρώτον προέβλεπε ένα σαφές «πλαίσιο επιδόσεων» το οποίο απαιτούσε από τα κράτη μέλη να καθορίζουν ειδικούς στόχους προς επίτευξη με επενδύσεις από τα ΕΔΕΤ. Δεύτερον, θεσπίστηκαν ειδικά μέσα για τη χρηματοδότηση βάσει επιδόσεων στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής, προκειμένου να δοθούν στα κράτη μέλη οικονομικά κίνητρα και να βελτιστοποιηθεί η από μέρους τους χρήση της χρηματοδοτικής στήριξης της ΕΕ:

⁶ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/241 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Φεβρουαρίου 2021, για τη θέσπιση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας.

⁷ ΟΟΣΑ, *Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results*, OECD Journal on Budgeting, τόμος 2017/1, ενότητα 1.2.1.

⁸ ΟΟΣΑ, *Incentivising performance in public investment policies delivered at national and subnational levels: Managing across temporal and institutional horizons*, 31 Μαρτίου 2017, σ. 8-9.

- η απαίτηση εκπλήρωσης συγκεκριμένων εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων για τη δημιουργία ενός φιλικού προς τις επενδύσεις περιβάλλοντος από την έναρξη των προγραμμάτων και για τη διασφάλιση των αναγκαίων προϋποθέσεων για την επιστροφή των δαπανών των κρατών μελών από τον ενωσιακό προϋπολογισμό·
- υποχρεωτικό αποθεματικό επίδοσης ύψους 6 % της συνολικής κατανομής κάθε κράτους μέλους, το οποίο μπορούσε να ανακατανεμηθεί σε άλλους άξονες προτεραιότητας του ίδιου προγράμματος ή σε άλλα προγράμματα του ίδιου κράτους μέλους βάσει της επανεξέτασης των επιδόσεων του 2019· και
- διεύρυνση της χρήσης μοντέλων χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων. Ειδικότερα, θεσπίστηκαν δύο μοντέλα χρηματοδότησης [«κοινά σχέδια δράσης» (ΚΣΔ) και «χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με τις δαπάνες» (ΧΔΣΔ)], το δεύτερο το 2019. Αυτά συνέδεαν άμεσα τη χρηματοδότηση της ΕΕ με την επίτευξη προκαθορισμένων εκροών, αποτελεσμάτων ή όρων. Ταυτόχρονα, τα κράτη μέλη ενθαρρύνθηκαν να εφαρμόσουν τις «επιλογές απλουστευμένου κόστους» (ΕΑΚ), οι οποίες είχαν ήδη εφαρμοστεί πιλοτικά την περίοδο 2007-2013.

07 Κατά την περίοδο 2014-2020, τα ΕΔΕΤ υπόκειντο επίσης σε «μακροοικονομικές προϋποθέσεις», βάσει των οποίων η χρηματοδότηση της ΕΕ μπορούσε να επαναπρογραμματιστεί ή να ανασταλεί σε περίπτωση μη συμμόρφωσης ενός κράτους μέλους με τους κανόνες της χρηστής οικονομικής διακυβέρνησης. Ωστόσο, ο κανόνας αυτός ουδέποτε εφαρμόστηκε.

Περιορισμοί όσον αφορά τον προσανατολισμό στις επιδόσεις στο πλαίσιο της πολιτικής για τη συνοχή

08 Η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για την ορθή χρήση της χρηματοδοτικής στήριξης της ΕΕ, ακόμη και όταν η διαχείριση των σχετικών κονδυλίων επιμερίζεται μεταξύ της ίδιας και των κρατών μελών⁹. Ωστόσο, υπάρχουν ορισμένοι ιδιαίτεροι περιορισμοί στην προώθηση μιας πολιτικής συνοχής περισσότερο βασισμένης στις επιδόσεις¹⁰:

⁹ Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρο 317· κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046, άρθρο 62, παράγραφος 3.

¹⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ενδιάμεση επανεξέταση/αναθεώρηση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2014-2020, COM(2016) 603 final, σ. 14· Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2017, σημεία 3.6-3.7·Επισκόπηση 8/2019 του ΕΕΣ «Επίτευξη επιδόσεων στον τομέα της συνοχής» (ενημερωτικό έγγραφο), σημείο 26.

- Τα χρηματοδοτικά κονδύλια που κατανέμονται στα κράτη μέλη συμφωνούνται εξ αρχής στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (ΠΔΠ). Ως εκ τούτου, δεν υπάρχει ευελιξία για την ανακατανομή των κονδυλίων μεταξύ των κρατών μελών κατά τη διάρκεια της περιόδου.
- Το επταετές ΠΔΠ καθορίζει τα μέγιστα ποσά («ανώτατα όρια») για κάθε κατηγορία δαπανών, τα οποία δεν θα πρέπει να προσαρμόζονται παρά μόνο σε ακραίες περιπτώσεις.

09 Μια επιπλέον δυσκολία έγκειται στο γεγονός ότι οι επιδόσεις, συμπεριλαμβανομένης της επίτευξης αποτελεσμάτων, εξαρτώνται από πολλούς διαφορετικούς παράγοντες: την Επιτροπή, τις εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές των κρατών μελών, και τους συμμετέχοντες από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα. Όλοι αυτοί συμμετέχουν στην επίτευξη των στόχων, των οροσήμων και των τιμών-στόχου, και πρέπει να διασφαλίζουν ότι τα ενωσιακά και εθνικά κονδύλια δαπανώνται κατά τρόπο αποδοτικό και αποτελεσματικό και σύμφωνα με τους κανόνες. Πρέπει επίσης να λαμβάνονται υπόψη οι εδαφικές διαφορές που ενδέχεται να επηρεάσουν τις επιδόσεις ενός προγράμματος. Εξωτερικοί παράγοντες, όπως κατέδειξε πρόσφατα η πανδημία COVID-19, μπορούν επίσης να έχουν σημαντικό αντίκτυπο στην υλοποίηση των προγραμμάτων.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

10 Στο πλαίσιο του ελέγχου μας αξιολογήσαμε τον τρόπο με τον οποίο χρησιμοποιήθηκαν τα μέσα της περιόδου 2014-2020 για τη σύνδεση της χρηματοδότησης στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής με τις επιδόσεις. Ειδικότερα, εξετάσαμε αν:

- ο σχεδιασμός των μέσων αυτών ήταν κατάλληλος για την παροχή κινήτρων για επιδόσεις και τη μετατόπιση του κέντρου βάρους στην επίτευξη αποτελεσμάτων·
- η Επιτροπή και τα κράτη μέλη τα χρησιμοποίησαν αποτελεσματικά· και αν
- η χρήση τους επηρέασε καθοριστικά τον τρόπο κατανομής και εκταμίευσης των χρηματοδοτικών πόρων της συνοχής.

11 Στο πλαίσιο των ελεγκτικών εργασιών μας, εξετάσαμε το κανονιστικό πλαίσιο, τις διαδικασίες και την καθοδήγηση της Επιτροπής, καθώς και την τεκμηρίωση και βιβλιογραφία σχετικά με τη χρηματοδότηση βάσει επιδόσεων στο πλαίσιο της ΕΕ και της πολιτικής συνοχής.

12 Αναλύσαμε επίσης τα στοιχεία που παρείχε η Επιτροπή σχετικά με την ολοκλήρωση των σχεδίων δράσης για τις ΕΠΑ και την επανεξέταση των επιδόσεων. Για την ανάλυσή μας, επιλέξαμε 14 ΕΠ από τέσσερα κράτη μέλη (Γερμανία, Ιταλία, Πολωνία και Ρουμανία), τα οποία καλύπτουν χρηματοδότηση τόσο από το ΕΤΠΑ/ΤΣ όσο και από το ΕΚΤ στο πλαίσιο πέντε θεματικών στόχων που συνδέονται στενά με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» και οκτώ σχετικών σχεδίων δράσης για τις ΕΠΑ (βλέπε [παράρτημα Ι](#)). Διενεργήσαμε επίσης έρευνα μεταξύ των διαχειριστικών αρχών των εν λόγω 14 ΕΠ σχετικά με τη στήριξη της Επιτροπής για την πλήρωση των ΕΠΑ, τους ελέγχους των κρατών μελών για τη διασφάλιση της αξιοπιστίας των στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις, και τους φραγμούς στην υιοθέτηση μοντέλων χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων.

13 Επιπλέον, συνομιλήσαμε με υπαλλήλους της Επιτροπής, καθώς και με ειδικούς στην ανάπτυξη και εφαρμογή μοντέλων χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), την Παγκόσμια Τράπεζα, το Κέντρο Έρευνας Ευρωπαϊκών Πολιτικών (EPRC), το Κέντρο Μελετών Ευρωπαϊκής Πολιτικής (CEPS) και σε τέσσερα κράτη μέλη (Αυστρία, Κάτω Χώρες, Πορτογαλία και Γερμανία).

14 Τέλος, για τον εν προκειμένω έλεγχο, βασιστήκαμε επίσης στις προηγούμενες εκθέσεις μας σχετικά με τον προσανατολισμό στις επιδόσεις στην πολιτική συνοχής, και στις γνώμες μας σχετικά με τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής (βλέπε [παράρτημα II](#)).

15 Οι ελεγκτικές εργασίες μας κάλυψαν την περίοδο έως τον Δεκέμβριο του 2020. Εξετάσαμε επίσης τις τελευταίες εξελίξεις και εντοπίσαμε ορισμένους κινδύνους και ευκαιρίες για την περίοδο 2021-2027. Ωστόσο, ο έλεγχός μας δεν κάλυψε τις ανακατανομές πιστώσεων του προϋπολογισμού που πραγματοποιήθηκαν το 2020 για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19¹¹.

¹¹ [Κανονισμός \(ΕΕ\) 2020/460](#) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαρτίου 2020, όσον αφορά ειδικά μέτρα για την κινητοποίηση επενδύσεων στα συστήματα ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης των κρατών μελών και σε άλλους τομείς των οικονομιών τους για την αντιμετώπιση της επιδημικής έκρηξης της COVID-19 (πρωτοβουλία επενδύσεων για την αντιμετώπιση του κορονοϊού).
[Κανονισμός \(ΕΕ\) 2020/558](#) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2020, όσον αφορά ειδικά μέτρα για την παροχή έκτακτης ευελιξίας στη χρήση των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων για την αντιμετώπιση της επιδημικής έκρηξης της COVID-19.

Παρατηρήσεις

Εκ των προτέρων αιρεσιμότητες

Ένα καινοτόμο εργαλείο για τη δημιουργία των αναγκαίων προϋποθέσεων για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των δαπανών

16 Οι ΕΠΑ είναι μία από τις κύριες καινοτομίες της περιόδου 2014-2020. Οι ΕΠΑ αφορούν, παραδείγματος χάριν, την ύπαρξη υποκείμενου νομικού πλαισίου, τη διοικητική ικανότητα διαχείρισης των κονδυλίων και την ύπαρξη στρατηγικού πλαισίου για την καθοδήγηση των επενδύσεων από τα ΕΔΕΤ¹².

17 Προκειμένου να εγκριθούν τα ΕΠ, τα κράτη μέλη έπρεπε είτε να αποδείξουν ότι είχαν εκπληρώσει τις ΕΠΑ είτε να προτείνουν σχέδια δράσης στα οποία περιγραφόταν ο τρόπος με τον οποίο θα τις εκπλήρωναν έως τις 31 Δεκεμβρίου 2016. Τα κράτη μέλη όφειλαν να παρουσιάσουν στοιχεία σχετικά με την ολοκλήρωση των εν λόγω σχεδίων δράσης στις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης, τις οποίες έπρεπε να υποβάλουν έως τις 30 Ιουνίου 2017, ή σε εκθέσεις προόδου που έπρεπε να υποβληθούν τον Αύγουστο του 2017¹³.

18 Τα κράτη μέλη έπρεπε να εκπληρώσουν 29 θεματικές ΕΠΑ σε σχέση με ορισμένα είδη επενδύσεων και 7 γενικές ΕΠΑ (βλέπε [πλαίσιο 2](#) και [γράφημα 1](#)).

¹² Ειδική έκθεση 15/2017 του ΕΕΣ με τίτλο «Οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες και το αποθεματικό επίδοσης στον τομέα της συνοχής: καινοτόμα μέσα που δεν έχουν ακόμη αποδειχθεί αποτελεσματικά», παραρτήματα I και II.

¹³ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, άρθρο 19, παράγραφος 2.

Πλαίσιο 2

Παραδείγματα θεματικών ΕΠΑ την περίοδο 2014-2020

Η ΕΠΑ 1.1 «Έρευνα και καινοτομία: Η ύπαρξη μιας εθνικής ή περιφερειακής στρατηγικής για έξυπνη εξειδίκευση» απαιτούσε από τα κράτη μέλη να καταρτίσουν στρατηγική για επενδύσεις στην έρευνα, με σκοπό να συμβάλει στην καλύτερη στόχευση της χρηματοδότησης της ΕΕ σε επενδύσεις με υψηλό αναπτυξιακό δυναμικό.

Η ΕΠΑ 2.2 «Υποδομή δικτύων νέας γενιάς (NGN): Η ύπαρξη εθνικών ή περιφερειακών σχεδίων NGN» απαιτούσε από τα κράτη μέλη να καταρτίσουν σχέδια για επενδύσεις σε ευρυζωνικές υποδομές, προσδιορίζοντας εμπορικά βιώσιμες περιοχές όπου οι επενδύσεις θα έπρεπε να προέρχονται πρωτίστως από τον ιδιωτικό τομέα και άλλες με χαμηλή κερδοφορία που θα απαιτούσαν δημόσιες συνεισφορές, συμπεριλαμβανομένης ενωσιακής χρηματοδότησης.

Η ΕΠΑ 4.1 απαιτεί από τα κράτη μέλη να μεριμνήσουν για την «προώθηση αποτελεσματικών από πλευράς κόστους βελτιώσεων της ενεργειακής απόδοσης κατά την τελική χρήση και αποτελεσματικών από πλευράς κόστους επενδύσεων στην ενεργειακή απόδοση κατά την κατασκευή ή ανακαίνιση κτιρίων», σύμφωνα με τις απαιτήσεις των οδηγιών της ΕΕ. Αυτό θα πρέπει να λειτουργήσει ως κίνητρο για τους παράγοντες της αγοράς να παράγουν και να αγοράζουν αποδοτικές ενεργειακές υπηρεσίες και να λαμβάνουν μέτρα για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης.

19 Ορισμένες από τις γενικές ΕΠΑ αφορούσαν συγκεκριμένες πτυχές που σχετίζονται με το κράτος δικαίου και τις αξίες της ΕΕ, όπως η καταπολέμηση των διακρίσεων, η ισότητα των φύλων ή τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία, καθώς και η αποτελεσματική εφαρμογή της νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις ή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις, αλλά δεν υπήρχε γενική προϋπόθεση σε σχέση με το κράτος δικαίου.

20 Στο πλαίσιο προηγούμενου ελέγχου, διαπιστώσαμε ότι οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες παρείχαν ένα συνεκτικό πλαίσιο για την αξιολόγηση της ετοιμότητας των κρατών μελών να χρησιμοποιήσουν τους χρηματοδοτικούς πόρους της ΕΕ και ότι τα κράτη μέλη τις θεωρούσαν θετικό στοιχείο¹⁴. Ταυτόχρονα, διαπιστώσαμε επίσης ορισμένες αδυναμίες στον σχεδιασμό τους. Σε αυτές ακριβώς τις πτυχές εστίασαμε στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου.

¹⁴ Ειδική έκθεση 15/2017 του ΕΕΣ, σημεία 38 και 94.

Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη δεν ασχολήθηκαν εγκαίρως με τις ΕΠΑ

Η αξιολόγηση των ΕΠΑ βασίστηκε σε γενικά κριτήρια

21 Αρχής γενομένης από το 2014, τα κράτη μέλη έπρεπε να αξιολογήσουν τα ίδια κατά πόσον πληρούσαν τις ΕΠΑ. Η εν λόγω αυτοαξιολόγηση βασίστηκε στα κριτήρια που καθορίζονταν στον ΚΚΔ¹⁵ και έπρεπε να επικυρωθεί από την Επιτροπή. Τα κριτήρια του ΚΚΔ συχνά ήταν γενικά, άφηναν μεγάλο περιθώριο ερμηνείας και πολλές φορές δεν αναφέρονταν σε συγκεκριμένες, ποσοτικοποιημένες τιμές-στόχο, ακόμη και όταν αυτές μπορούσαν να προκύψουν από τη νομοθεσία της ΕΕ.

22 Το 2014, η Επιτροπή εξέδωσε συμπληρωματική καθοδήγηση σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη και οι υπηρεσίες της έπρεπε να αξιολογούν την πρόοδο προς την πλήρωση των ΕΠΑ. Εντούτοις, διαπιστώσαμε ανακολουθίες στον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή αξιολόγησε και επικύρωσε την πρόοδο που σημείωσαν τα κράτη μέλη όσον αφορά την ολοκλήρωση των σχεδίων δράσης τους για τις ΕΠΑ, κάτι που ίσχυε έως το τέλος της περιόδου 2014-2020, όπως προκύπτει από το [πλαίσιο 3](#).

Πλαίσιο 3

Ανακολουθίες στην αξιολόγηση των ΕΠΑ από την Επιτροπή

Τέσσερα κράτη μέλη (Ιταλία, Γαλλία, Ρουμανία και Κύπρος) δεν κατόρθωσαν να ολοκληρώσουν τα σχέδια δράσης τους για την ΕΠΑ 6.2 στον τομέα των αποβλήτων εντός της προθεσμίας για την υποβολή των σχετικών εκθέσεων στο τέλος Αυγούστου του 2017. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή γνωστοποίησε στα ΕΠ της Ιταλίας και της Ρουμανίας την πρόθεσή της να αναστείλει τις πληρωμές. Τον Φεβρουάριο του 2019, η Επιτροπή ανέστειλε πράγματι τις πληρωμές προς το ιταλικό ΕΠ, όχι όμως και προς το ρουμανικό. Για τα άλλα δύο ΕΠ (στη Γαλλία και την Κύπρο), η Επιτροπή συνέχισε τις διαπραγματεύσεις για την ολοκλήρωση των σχεδίων δράσης. Στην περίπτωση της Κύπρου, το σχέδιο δράσης δεν είχε ακόμη ολοκληρωθεί έως τον Δεκέμβριο του 2020.

Η αξιολόγηση των ΕΠΑ σχεδιάστηκε ως εφάπαξ διαδικασία στις αρχές της περιόδου 2014-2020

23 Κατά το στάδιο έγκρισης των ΕΠ, περίπου το ένα τρίτο των θεματικών ΕΠΑ εξακολουθούσε να μην έχει εκπληρωθεί. Η Επιτροπή εντόπισε προβλήματα σε σχέση

¹⁵ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, άρθρο 19 και παράρτημα XI.

με ορισμένες τουλάχιστον από τις ΕΠΑ για 26 από τα τότε 28 κράτη μέλη. Μόνον η Αυστρία και η Δανία πληρούσαν όλες τις σχετικές ΕΠΑ κατά τον χρόνο έγκρισης των ΕΠ τους. Τα υπόλοιπα 26 κράτη μέλη ενέκριναν συνολικά 761 σχέδια δράσης στα οποία περιέγραφαν τον τρόπο με τον οποίο σχεδίαζαν να εκπληρώσουν τις ΕΠΑ μετά την έγκριση των ΕΠ.

24 Αυτά τα αριθμητικά στοιχεία δεν παρέχουν καμία ένδειξη σχετικά με τον δυνητικό αντίκτυπο των μη εκπληρωθεισών ΕΠΑ στις επιδόσεις. Ωστόσο, καταδεικνύουν ότι η μη πλήρωση των ΕΠΑ δεν αφορούσε μεμονωμένες περιπτώσεις, αλλά πολλαπλούς τομείς και πολλά κράτη μέλη.

25 Από τα 761 σχέδια δράσης, τα κράτη μέλη είχαν αναφέρει ότι 746 (ποσοστό 98 %)¹⁶ είχαν ολοκληρωθεί έως το τέλος Αυγούστου 2017. Τα 15 εκκρεμή σχέδια δράσης αφορούσαν οκτώ κράτη μέλη: Κύπρο, Ισπανία, Γαλλία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Ιταλία, Λουξεμβούργο και Ρουμανία. Έως το 2018, τα περισσότερα από αυτά είχαν ολοκληρώσει τα σχέδια δράσης τους. Ωστόσο, τα σχέδια δράσης για ένα ιταλικό και ένα κυπριακό ΕΠ δεν είχαν ακόμη ολοκληρωθεί τον Δεκέμβριο του 2020.

26 Κατά την περίοδο 2014-2020, η αξιολόγηση των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων είχε σχεδιαστεί ως εφάπαξ διαδικασία. Ο ΚΚΔ απαιτούσε από τα κράτη μέλη να αξιολογήσουν αν πληρούσαν τις ΕΠΑ κατά τον χρόνο έγκρισης του επιχειρησιακού προγράμματος (ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, έως τον Δεκέμβριο του 2016), και από την Επιτροπή να επικυρώσει αυτήν την αξιολόγηση. Ωστόσο, δεν απαιτούσε από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή να παρακολουθούν αν οι ΕΠΑ εξακολουθούσαν να πληρούνται καθ' όλη τη διάρκεια του προγράμματος. Ως εκ τούτου, δεν είναι σαφές αν τα επιτεύγματα που αναφέρθηκαν στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας διατηρήθηκαν καθ' όλη την περίοδο 2014-2020.

Περιορισμένα στοιχεία σχετικά με τον αντίκτυπο των ΕΠΑ στην αποτελεσματικότητα των δαπανών

27 Οι προσδοκίες των κρατών μελών όσον αφορά τον αντίκτυπο των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων διέφεραν. Στις περισσότερες περιπτώσεις, δεν θεωρούσαν ότι η εκπλήρωσή τους θα καθιστούσε αυτομάτως αποτελεσματικότερη την εφαρμογή της πολιτικής συνοχής και αντιλαμβάνονταν τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες μάλλον ως ένα χρήσιμο εργαλείο αυτοαξιολόγησης¹⁷. Οι ελεγκτικές εργασίες μας τα

¹⁶ Ειδική έκθεση 15/2017 του ΕΕΣ, σημείο 34.

¹⁷ Ειδική έκθεση 15/2017 του ΕΕΣ, σημεία 38-39.

τελευταία χρόνια επιβεβαιώνουν ότι, ακόμη και αν ένα κράτος μέλος πληροί τυπικά μια ΕΠΑ, αυτό από μόνο του δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι η κατάσταση έχει βελτιωθεί στην πράξη και ότι έχουν δημιουργηθεί οι συνθήκες για την επίτευξη αποτελεσμάτων (βλέπε παραδείγματα στο [πλαίσιο 4](#)).

Πλαίσιο 4

Η εκπλήρωση των ΕΠΑ δεν συνδέεται πάντοτε με βελτιώσεις στην πράξη

Κατά τον έλεγχο που διενεργήσαμε για την καταπολέμηση της παιδικής φτώχειας, διαπιστώσαμε ότι όλα τα κράτη μέλη που εξετάστηκαν είχαν θεσπίσει στρατηγικές για την καταπολέμηση της φτώχειας σύμφωνα με την ΕΠΑ 9.1 «Υπαρξη και εφαρμογή εθνικού στρατηγικού πλαισίου πολιτικής για τη μείωση της φτώχειας»¹⁸. Ωστόσο, διαπιστώσαμε αρκετές αδυναμίες στην εφαρμογή αυτών των στρατηγικών. Στις περιπτώσεις της Πολωνίας και της Ρουμανίας, παραδείγματος χάριν, καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι οι εθνικές αρχές δεν είχαν παρακολουθήσει αποτελεσματικά την εφαρμογή και ότι οι τιμές-στόχος που τέθηκαν στις στρατηγικές είχαν ήδη επιτευχθεί κατά τον χρόνο θέσπισης.

Κατά τον έλεγχο που διενεργήσαμε σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις, διαπιστώσαμε ότι η πλήρωση των σχετικών γενικών ΕΠΑ από τα κράτη μέλη δεν είχε κατ' ανάγκη ως αποτέλεσμα την καλύτερη συμμόρφωση των έργων της πολιτικής συνοχής στην πράξη¹⁹. Οι έλεγχοι που διενεργήσαμε σε σχέση με τη «δήλωση αξιοπιστίας» έδειξαν επίσης ότι η μη συμμόρφωση με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων εξακολούθησε να αποτελεί συχνή πηγή σφαλμάτων για τις δαπάνες του τομέα της συνοχής μετά το 2017²⁰.

28 Ταυτόχρονα, οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες μπορεί να είχαν έμμεση επίδραση, καθώς, χωρίς αυτές, οι συνθήκες για την επί τόπου διάθεση των κονδυλίων της ΕΕ θα ήταν ακόμη δυσκολότερες. Μελέτη της Επιτροπής το 2017 κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι ΕΠΑ συνέβαλαν στην αποτελεσματικότερη και περισσότερο

¹⁸ Ειδική έκθεση 20/2020 του ΕΕΣ, με τίτλο «Καταπολέμηση της παιδικής φτώχειας – Ανάγκη για καλύτερη στόχευση της στήριξης της Επιτροπής», σημείο 65.

¹⁹ Ειδική έκθεση 24/2016 του ΕΕΣ, με τίτλο «Ανάγκη επίτασης των προσπαθειών τόσο για καλύτερη ενημέρωση σχετικά με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων στον τομέα της πολιτικής συνοχής όσο και για την επιβολή τους», σημείο 105.

²⁰ Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2018, σημείο 1.30.

δομημένη χρήση των πόρων των ΕΔΕΤ²¹. Οι συντάκτες της παραδέχονταν, ωστόσο, ότι τα αποδεικτικά στοιχεία ήταν περιορισμένα και ότι τα συμπεράσματα μπορεί να ήταν πρόωρα. Έκτοτε, η Επιτροπή δεν έχει προβεί σε περαιτέρω αξιολόγηση του αντικτύπου των ΕΠΑ στην αποτελεσματικότητα των δαπανών στην πράξη.

Η μη εκπλήρωση των ΕΠΑ σπανίως είχε οικονομικές συνέπειες

29 Κατά την περίοδο 2014-2020, υπήρχε άμεση σύνδεση μεταξύ της μη εκπλήρωσης των ΕΠΑ και της εκταμίευσης των κονδυλίων της ΕΕ για τις σχετικές προτεραιότητες σε δύο στάδια, δεδομένου ότι η Επιτροπή είχε την εξουσία να αναστέλλει τις πληρωμές σε περίπτωση που τα κράτη μέλη δεν εκπλήρωναν τις σχετικές ΕΠΑ²²:

- πρώτον, στο στάδιο έγκρισης των ΕΠ, η Επιτροπή μπορούσε να αναστείλει τις ενδιάμεσες πληρωμές εν αναμονή της ολοκλήρωσης των σχεδίων δράσης, εφόσον μπορούσε να αποδείξει ότι διακυβευόταν σημαντικά η επίτευξη των ειδικών στόχων·
- δεύτερον, μπορούσε να αναστείλει τις πληρωμές εφόσον τα σχέδια δράσης δεν είχαν ολοκληρωθεί έως τις 31 Δεκεμβρίου 2016.

Ωστόσο, η μη πλήρωση των ΕΠΑ δεν αποτελούσε από μόνη της επαρκή λόγο για την αναστολή των πληρωμών.

Η Επιτροπή δεν ανέστειλε καμία πληρωμή λόγω μη εκπλήρωσης ΕΠΑ κατά το στάδιο έγκρισης των ΕΠ

30 Όσον αφορά το πρώτο στάδιο, διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή δεν είχε επιβάλει καμία αναστολή πληρωμών κατά τον χρόνο έγκρισης των ΕΠ, παρά το γεγονός ότι περίπου το ένα τρίτο των θεματικών ΕΠΑ δεν είχε εκπληρωθεί (βλέπε σημείο 23). Ωστόσο, διαπιστώσαμε επίσης ότι τα κράτη μέλη ανέστειλαν τα ίδια πληρωμές που αντιστοιχούσαν περίπου στο 2 % της χρηματοδότησης από το ΕΤΠΑ/ΤΣ και στο 3,5 % της χρηματοδότησης από το ΕΚΤ²³. Αυτό μπορεί να απέτρεψε την Επιτροπή να

²¹ Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: *The Value Added of Ex ante Conditionalities in the European Structural and Investment Funds*, 31 Μαρτίου 2017, SWD(2017) 127 final, μέρη Γ και Δ.

²² Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, άρθρο 19, παράγραφος 5.

²³ Ειδική έκθεση 15/2017 του ΕΕΣ, σημεία 61 και 62.

επιβάλει η ίδια αναστολές. Καταδεικνύει επίσης ότι οι ΕΠΑ, τουλάχιστον στην αρχή της περιόδου 2014-2020, είχαν επίδραση στην εφαρμογή των ΕΔΕΤ.

31 Όσον αφορά το δεύτερο στάδιο, η Επιτροπή ανέπτυξε διαδικασίες για την παρακολούθηση της υλοποίησης των σχεδίων δράσης των κρατών μελών²⁴ και καθόρισε κριτήρια για τις πιθανές αναστολές πληρωμών²⁵. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η αναστολή ήταν δυνατή μόνο εάν υπήρχαν επαρκείς πληροφορίες και νομική βάση για να προβεί σε αυτή. Η μη ολοκλήρωση ενός σχεδίου δράσης δεν ήταν, αφ' εαυτής, επαρκής για να προκαλέσει αναστολή. Σύμφωνα με τον ΚΚΔ, οποιεσδήποτε αναστολές πληρωμών επιβάλλονταν από την Επιτροπή κατά τη διακριτική της ευχέρεια έπρεπε να είναι ανάλογες «προς τις δράσεις που πρέπει να αναληφθούν και τα κονδύλια που κινδυνεύουν»²⁶.

32 Εν τω μεταξύ, τα κράτη μέλη δεν ήταν υποχρεωμένα να παρουσιάζουν συστηματικά στοιχεία σχετικά με την ενδιάμεση πρόοδο στην υλοποίηση των σχεδίων δράσης τους έως την προθεσμία του 2017 για την υποβολή των σχετικών εκθέσεων, ούτε να παρέχουν πληροφορίες που να επιτρέπουν τη συστηματική και συνεπή αξιολόγηση της ύπαρξης των προϋποθέσεων για αναστολή των πληρωμών. Χωρίς σαφή και μετρήσιμη σύνδεση στον ΚΚΔ μεταξύ των ΕΠΑ και της επίτευξης των ειδικών στόχων των ΕΠ, ήταν σχεδόν αδύνατο για την Επιτροπή να αιτιολογήσει αποφάσεις αναστολής. Επομένως, παρότι η Επιτροπή έφερε το βάρος της απόδειξης για την αιτιολόγηση των αναστολών, δεν είχε πρόσβαση στις πληροφορίες που χρειαζόταν για τον σκοπό αυτόν.

Κατά την περίοδο 2014-2020, η Επιτροπή ανέστειλε τις πληρωμές για δύο μόνον ΕΠ

33 Κατά τα τρία πρώτα έτη της περιόδου 2014-2020, η Επιτροπή εξέτασε την ανάγκη αναστολή των πληρωμών για 15 από τα 761 σχέδια δράσης που κάλυπταν οκτώ κράτη μέλη (βλέπε σημείο 25). Ωστόσο, επιστολές προ της αναστολής μπορούσαν να εκδοθούν μόνον αφότου τα κράτη μέλη είχαν υποβάλει τις εκθέσεις τους σχετικά με την υλοποίηση των σχεδίων δράσης τους έως το τέλος

²⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Διαδικασία για την παρακολούθηση και αξιολόγηση της υλοποίησης των σχεδίων δράσης για την εκπλήρωση των εφαρμοστέων εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων από τη ΓΔ EMPL, επικαιροποιημένη έκδοση για την ετήσια έκθεση υλοποίησης 2017, 28 Ιουλίου 2017.

²⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Διαδικασία ΕΔΕΤ για την αναστολή των πληρωμών λόγω μη ολοκλήρωσης των σχεδίων δράσης για την εκπλήρωση εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων, έκδοση 3.0 – 26 Ιουνίου 2017, Regio DDG.02.

²⁶ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, άρθρο 19, παράγραφος 5.

Αυγούστου 2017. Στο τέλος του 2017, και μετά την ανάλυση της προόδου που είχαν σημειώσει τα κράτη μέλη όσον αφορά την εκπλήρωση των ΕΠΑ, η Επιτροπή απέστειλε επιστολές προ της αναστολής για πέντε σχέδια δράσης σε σχέση με πέντε διαφορετικά ΕΠ (στην Ισπανία, την Ιταλία και τη Ρουμανία).

34 Τον Απρίλιο του 2018 και τον Φεβρουάριο του 2019, η Επιτροπή αποφάσισε να αναστείλει τις πληρωμές προς δύο από αυτά (Ισπανία και Ιταλία). Η αναστολή για το ισπανικό ΕΠ ήρθη τον Μάρτιο του 2019, ενώ οι πληρωμές προς το ιταλικό ΕΠ παρέμειναν σε αναστολή.

Προοπτικές για την περίοδο 2021-2027: «αναγκαίοι πρόσφοροι όροι» που ισχύουν καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου και πρόβλεψη νέας αιρεσιμότητας που αφορά το «κράτος δικαίου»

35 Για την περίοδο 2021-2027, οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες θα αντικατασταθούν από τους «αναγκαίους πρόσφορους όρους»²⁷. Συνολικά, οι αναγκαίοι πρόσφοροι όροι είναι 20, έναντι 36 εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων. Οι περισσότεροι από αυτούς συμφωνούν σε γενικές γραμμές με τις πρώην εκ των προτέρων αιρεσιμότητες. Επιπλέον, οι γενικές ΕΠΑ αντικαταστάθηκαν από οριζόντιους αναγκαίους πρόσφορους όρους. Αυτοί οι οριζόντιοι όροι αφορούν πτυχές που σχετίζονται με τις δημόσιες συμβάσεις και τις κρατικές ενισχύσεις, καθώς και τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και τη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρίες. Στο [γράφημα 1](#) παρέχεται μια επισκόπηση των ΕΠΑ της περιόδου 2014-2020 και των αναγκαίων πρόσφορων όρων της περιόδου 2021-2027.

36 Σε αντίθεση με την περίοδο 2014-2020, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να εφαρμόζουν τους αναγκαίους πρόσφορους όρους καθ' όλη την περίοδο 2021-2027. Επιπλέον, μέχρι το τέλος αυτής της περιόδου, η Επιτροπή μπορεί να αναστέλλει τις πληρωμές εάν τα κράτη μέλη παύσουν να πληρούν τους αναγκαίους πρόσφορους όρους²⁸. Αυτό ενισχύει σημαντικά τον ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει η Επιτροπή στον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τα ταμεία της πολιτικής συνοχής.

37 Ωστόσο, όπως και κατά την περίοδο 2014-2020, ο ΚΚΔ δεν απαιτεί από την Επιτροπή να ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τη συμμόρφωση των κρατών μελών με τους αναγκαίους πρόσφορους όρους κατά την περίοδο 2021-2027. Η παρουσίαση των εν λόγω στοιχείων θα τόνιζε τη σημασία της εκπλήρωσης των αναγκαίων πρόσφορων όρων για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής και αποδοτικής χρήσης των κονδυλίων της ΕΕ.

38 Στις 16 Δεκεμβρίου 2020, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ενέκριναν τον κανονισμό 2020/2092 για τη θέσπιση κανόνων για την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ σε περίπτωση που τα κράτη μέλη παραβιάζουν τις αρχές του κράτους δικαίου²⁹. Η νέα αιρεσιμότητα του «κράτους δικαίου» συμπληρώνει τους

²⁷ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1060, παραρτήματα III και IV.

²⁸ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1060, άρθρο 15, παράγραφος 6.

²⁹ Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2092 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2020, περί γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης.

αναγκαίους πρόσφορους όρους που καθορίζονται στον ΚΚΔ 2021-2027 και άλλα μέσα και διαδικασίες που προάγουν το κράτος δικαίου και την εφαρμογή του. Ειδικότερα για τα ταμεία της πολιτικής συνοχής, η Επιτροπή μπορεί να προτείνει μέτρα μόνο σε περιπτώσεις όπου οι ειδικές διαδικασίες στο πλαίσιο του ΚΚΔ δεν διασφαλίζουν επαρκώς τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της ΕΕ ή δεν προστατεύουν επαρκώς τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ.

Γράφημα 1 – Εκ των προτέρων αιρεσιμότητες 2014-2020 και αναγκαίοι πρόσφοροι όροι 2021-2027

2014-2020

Εκ των προτέρων αιρεσιμότητες

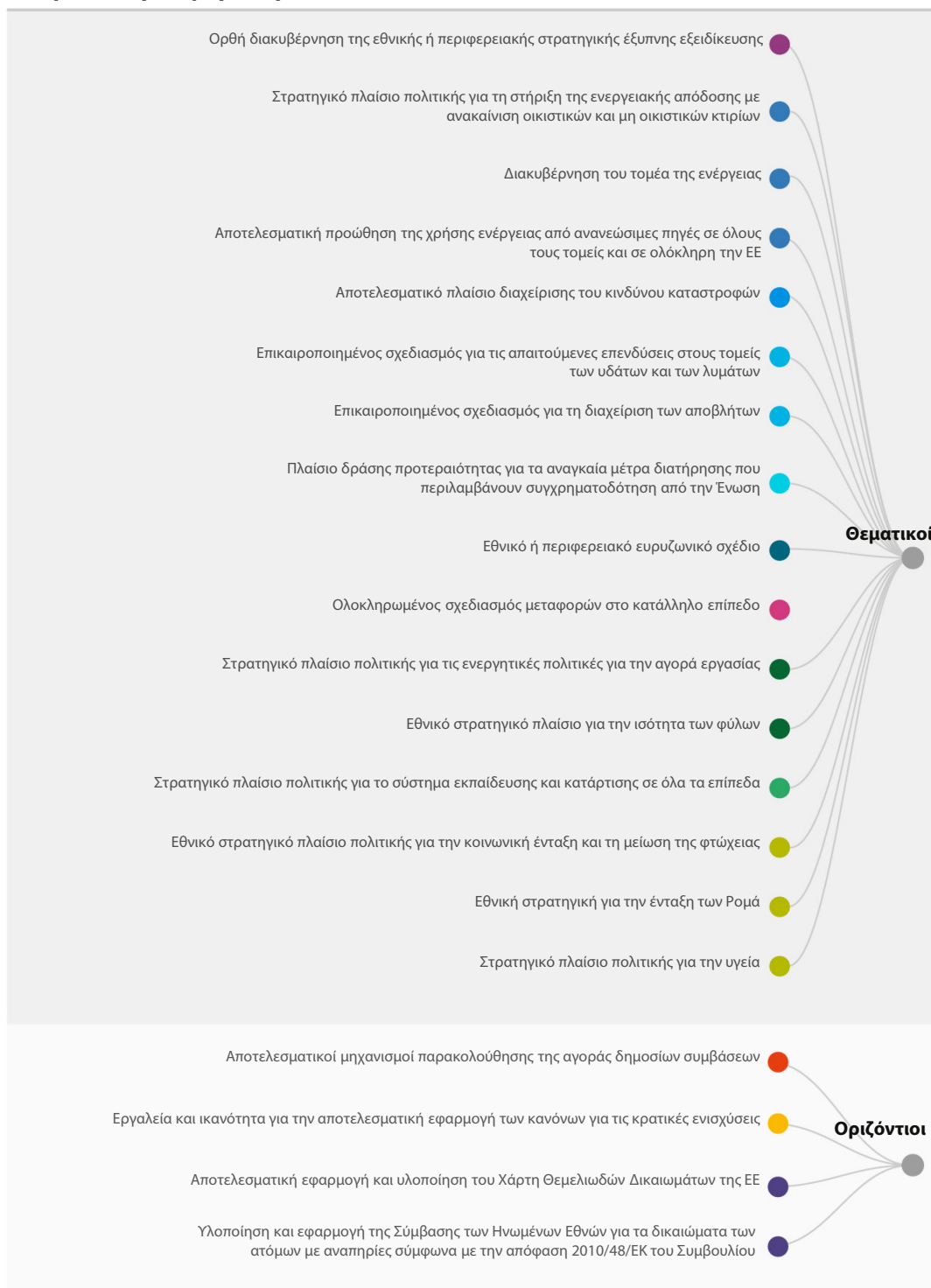


Σημείωση: Συνοπτευμένη και απλουστευμένη περιγραφή των εκ των προτέρων αιρεσιμότητων σε σύγκριση με τη νομική βάση.

Πηγή: Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1060, παράρτημα III, «Οριζόντιοι αναγκαίοι πρόσφοροι όροι», και παράρτημα IV, «Θεματικοί αναγκαίοι πρόσφοροι όροι»· κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, παράρτημα XI, «Εκ των προτέρων αιρεσιμότητες».

Αναγκαίοι πρόσφοροι όροι

2021-2027



Αποθεματικό επίδοσης και επανεξέταση

Διάθεση μέρους της χρηματοδότησης για μέτρα με ικανοποιητικότερες επιδόσεις

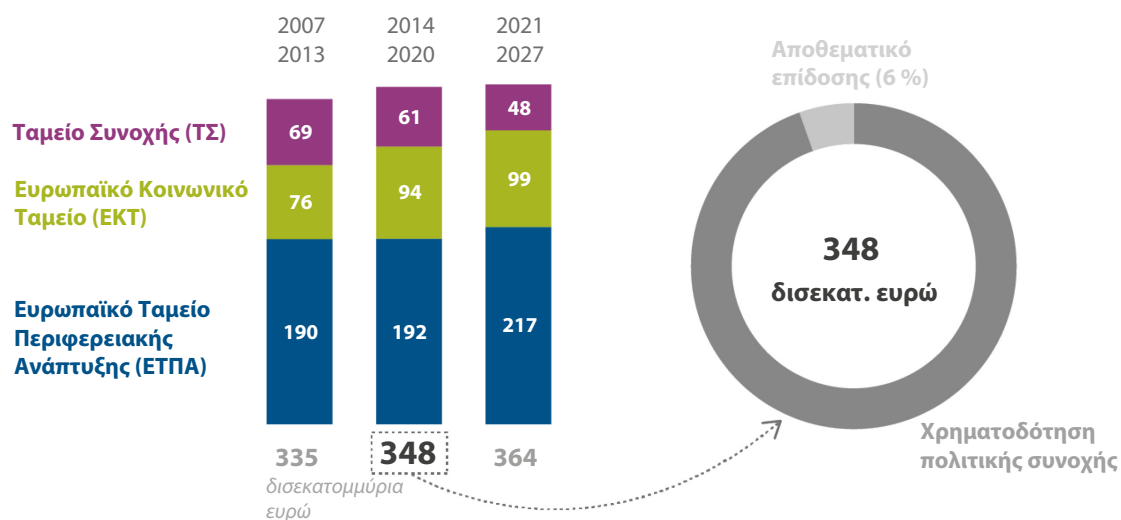
Αποδέσμευση του αποθεματικού επίδοσης βάσει της επανεξέτασης επιδόσεων του 2019

39 Το αποθεματικό επίδοσης ήταν μια προσπάθεια να συνδεθούν οι αποφάσεις για τη διάθεση του προϋπολογισμού με τις επιδόσεις, ιδίως δε με τις εκροές. Η αποδέσμευση του αποθεματικού προϋπέθετε την επίτευξη των σχετικών οροσήμων για κάθε άξονα προτεραιότητας έως το τέλος του 2018, όπως θα καθοριζόταν από την επανεξέταση των επιδόσεων³⁰. Η εν λόγω επανεξέταση των επιδόσεων επρόκειτο να πραγματοποιηθεί το 2019, με βάση τα στοιχεία για τις επιδόσεις που υπέβαλαν τα κράτη μέλη για την περίοδο 2014-2018.

40 Όπως παρουσιάζεται στο [γράφημα 2](#), στην περίπτωση των ΕΠ της περιόδου 2014-2020, στις χρηματοδοτικές κατανομές στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση» (εξαιρουμένου του στόχου «ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία») ενσωματώθηκε αποθεματικό επίδοσης που αντιστοιχούσε στο 6 % περίπου της ενωσιακής χρηματοδότησης.

³⁰ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, άρθρο 20.

Γράφημα 2 - Προϋπολογισμός του τομέα της συνοχής (για τις τρεις τελευταίες περιόδους) και αποθεματικό επίδοσης για την περίοδο 2014-2020



Σημειώσεις: Η κατανομή του ΕΤΠΑ αφορά μόνο τον στόχο «Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση» (εξαιρείται ο στόχος «ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία»). Η Κροατία προσχώρησε στην ΕΕ το 2013 και το Ηνωμένο Βασίλειο αποχώρησε το 2020. Τα αριθμητικά στοιχεία για την περίοδο 2021-2027 δείχνουν τις κατανομές της πολιτικής συνοχής (σε τρέχουσες τιμές).

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

41 Αποθεματικό επίδοσης υπήρχε ήδη πριν από την περίοδο 2014-2020. Κατά την περίοδο 2000-2006, ήταν υποχρεωτικό, αν και τα κριτήρια για την αξιολόγηση των επιδόσεων δεν χρειαζόταν να καθοριστούν στα ΕΠ. Κατά την περίοδο 2007-2013, τα κράτη μέλη μπορούσαν να το εφαρμόσουν οικειοθελώς. Σε σύγκριση με προηγούμενες περιόδους, οι βασικές καινοτομίες για την περίοδο 2014-2020 ήταν η υποχρεωτική χρήση ενός πλαισίου επιδόσεων που προέκυπτε από τη λογική παρέμβασης των ΕΠ, η κατανομή του αποθεματικού σε επίπεδο προτεραιοτήτων και η ρητή σύνδεση της αποδέσμευσης του αποθεματικού (για κάθε άξονα προτεραιότητας) με τις ικανοποιητικές επιδόσεις, οι οποίες μετρούνταν βάσει των οροσήμων που είχαν καθοριστεί στα ΕΠ κατά τον χρόνο της επανεξέτασης των επιδόσεων.

Επανεξέταση των επιδόσεων βάσει μεγάλου αριθμού δεικτών και οροσήμων

42 Το 2019, η Επιτροπή διενήργησε επανεξέταση επιδόσεων για 300 ΕΠ των ΕΤΠΑ/ΤΣ και του ΕΚΤ με αποθεματικό επίδοσης. Αυτά τα πλαίσια επιδόσεων περιλάμβαναν ένα σύνολο δεικτών, οροσήμων και τιμών-στόχου για κάθε άξονα

προτεραιότητας των εν λόγω ΕΠ των ΕΤΠΑ/ΤΣ και ΕΚΤ³¹. Συνολικά, η επανεξέταση αφορούσε 1 917 διαφορετικούς άξονες προτεραιότητας στο πλαίσιο των εν λόγω ΕΠ και 5 802 δείκτες. Υπήρχαν τέσσερα είδη δεικτών:

- Χρηματοοικονομικοί δείκτες (εισοχής) για τη μέτρηση των δαπανών. Κάθε προτεραιότητα έπρεπε να συνοδεύεται από τέτοιο δείκτη.
- Βασικά στάδια υλοποίησης συμπληρωματικά προς τους δείκτες εκροής σε περίπτωση που δεν αναμένονταν εκροές έως το τέλος του 2018.
- Δείκτες εκροής (κοινοί ή ειδικοί ανά πρόγραμμα) για τη μέτρηση του βαθμού υλοποίησης των δράσεων· και
- Δείκτες αποτελέσματος (κοινοί ή ειδικοί ανά πρόγραμμα για τα ΕΠ του ΕΚΤ και ειδικοί ανά πρόγραμμα για τα άλλα ταμεία) για τη μέτρηση της επίτευξης των ειδικών στόχων των ΕΠ κατά περίπτωση και σε στενή σύνδεση με στηριζόμενες παρεμβάσεις πολιτικής.

Η χρήση κοινών δεικτών επιτρέπει στην Επιτροπή να πραγματοποιεί συγκρίσεις μεταξύ προγραμμάτων και να αθροίζει τις τιμές των δεικτών.

Όροι αποδέσμευσης του αποθεματικού επίδοσης

43 Το πλαίσιο επιδόσεων για κάθε άξονα προτεραιότητας έπρεπε να περιλαμβάνει τουλάχιστον έναν χρηματοοικονομικό δείκτη (εισοχής) και έναν δείκτη εκροής· η χρήση δεικτών αποτελέσματος και βασικών σταδίων υλοποίησης ήταν προαιρετική. Για να αποδεσμευθεί το αποθεματικό επίδοσης, οι δείκτες έπρεπε να επιτύχουν τουλάχιστον το 85 % της τιμής-ορόσημου. Στις περιπτώσεις που χρησιμοποιούνταν περισσότεροι από δύο δείκτες, το όριο του 85 % μειωνόταν στο 75 % για έναν από τους δείκτες³². Για τις προτεραιότητες που δεν είχαν επιτύχει τις τιμές-ορόσημο, τα κράτη μέλη έπρεπε, εντός τριών μηνών, να προτείνουν τροποποίηση του ΕΠ για την ανακατανομή του αποθεματικού στις προτεραιότητες που είχαν επιτύχει τα ορόσημα.

44 Οι αρχικοί κανόνες για τις πράξεις των ΕΤΠΑ/ΤΣ προέβλεπαν ότι τα στοιχεία για τους δείκτες έπρεπε να υποβάλλονται αφότου οι σχετικές ενέργειες είχαν υλοποιηθεί

³¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [Guidance for Member States on performance framework, review and reserve](#), EGESIF_18-0021-01, 19 Ιουνίου 2018, έκδοση 2.0.

³² Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 215/2014 της Επιτροπής, της 7ης Μαρτίου 2014, για τη θέσπιση κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, άρθρο 6.

πλήρως³³. Οι δαπάνες των έργων, οι οποίες χρησιμοποιούνταν για τον υπολογισμό των χρηματοοικονομικών δεικτών, θα λαμβάνονταν υπόψη για την ετήσια έκθεση υλοποίησης μόνον εφόσον είχαν πραγματοποιηθεί και πιστοποιηθεί στην Επιτροπή έως το τέλος του 2018³⁴.

45 Τα κράτη μέλη είχαν τη δυνατότητα να αναθεωρήσουν τις αρχικές τιμές-ορόσημο και τους δείκτες των ΕΠ πριν από την επανεξέταση των επιδόσεων σε «δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις», όπως μια σημαντική μεταβολή των οικονομικών και περιβαλλοντικών συνθηκών ή των συνθηκών της αγοράς εργασίας³⁵. Το 2014, η Επιτροπή πρότεινε πράξη παράγωγου δικαίου βάσει της οποίας μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως αιτιολογία για την αναθεώρηση των οροσήμων η χρήση λανθασμένων υποθέσεων που οδήγησαν σε υποτίμηση ή υπερτίμηση³⁶.

46 Επιπλέον, την περίοδο 2014-2020, η Επιτροπή μπορούσε να αναστείλει τις ενδιάμεσες πληρωμές σε περίπτωση «σοβαρής αποτυχίας» όσον αφορά την επίτευξη των οροσήμων³⁷. Για να κάνει χρήση αυτής της δυνατότητας, η Επιτροπή έπρεπε να γνωστοποιήσει τις υποκείμενες αδυναμίες υλοποίησης στο οικείο κράτος μέλος και να του δώσει την ευκαιρία να λάβει διορθωτικά μέτρα.

47 Έχουμε αναφέρει στο παρελθόν ότι η επανεξέταση των επιδόσεων δεν αναμενόταν να οδηγήσει σε σημαντική ανακατανομή των δαπανών του τομέα της συνοχής σε προγράμματα και προτεραιότητες με καλύτερες επιδόσεις³⁸. Επίσης, εκφράσαμε επιφυλάξεις σχετικά με την καταλληλότητα σχεδόν του ημίσεος των οροσήμων που χρησιμοποιούνται ως κριτήρια για την αποδέσμευση του αποθεματικού επίδοσης και για την αναστολή των πληρωμών σε περίπτωση ανεπαρκών επιδόσεων³⁹. Το 2017, ο ΟΟΣΑ αξιολόγησε το αποθεματικό επίδοσης ως

³³ Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 215/2014, άρθρο 5, παράγραφος 3.

³⁴ Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2015/207 της Επιτροπής, της 20ής Ιανουαρίου 2015, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, παράρτημα V.

³⁵ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, παράρτημα II, άρθρο 5.

³⁶ Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 215/2014, άρθρο 5, παράγραφος 6.

³⁷ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, άρθρο 22, παράγραφος 6· εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 215/2014 της Επιτροπής, άρθρο 6.

³⁸ Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2013, σημείο 10.56.

³⁹ Ειδική έκθεση 15/2017 του ΕΕΣ, σημεία 102-106, 108 και 109.

περιορισμένο ως προς το πεδίο εφαρμογής του και αμφισβήτησε τον βαθμό σύνδεσής του με τις επιδόσεις⁴⁰.

48 Αναφερθήκαμε επίσης στις δυσκολίες που αντιμετώπιζαν τα κράτη μέλη στον καθορισμό τιμών-στόχου για τους κοινούς δείκτες εκροής και αποτελέσματος⁴¹. Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώθηκε από την εκτίμηση επιπτώσεων της ίδιας της Επιτροπής το 2018⁴².

Οι αλλαγές στους κανόνες πριν από την επανεξέταση των επιδόσεων του 2019 είχαν ως αποτέλεσμα αύξηση της ευελιξίας για τα κράτη μέλη Προσαρμογή προϋποθέσεων και κριτηρίων από το 2014 και εξής

49 Η περίοδος 2014-2020 ξεκίνησε με καθυστερήσεις: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ενέκριναν το νομικό πλαίσιο μόλις τον Δεκέμβριο του 2013 και η έγκριση των περισσότερων ΕΠ δεν ολοκληρώθηκε παρά τον Δεκέμβριο του 2015⁴³. Αυτή, καθώς και οι περαιτέρω καθυστερήσεις στην υλοποίηση των έργων, είχε ως συνέπεια η απορρόφηση της χρηματοδότησης να είναι βραδύτερη από ό,τι είχε αρχικά προβλεφθεί. Έως το τέλος του 2017, δηλαδή τρία έτη μετά την έναρξη της επταετούς περιόδου, οι δαπάνες που είχαν δηλωθεί από τα κράτη μέλη

⁴⁰ ΟΟΣΑ, [Budgeting and performance in the European Union](#), ενότητες 1.2.2 και 1.2.3.

⁴¹ [Ειδική έκθεση 21/2018 του ΕΕΣ](#), με τίτλο «Η επιλογή και η παρακολούθηση των έργων του ΕΤΠΑ και του ΕΚΤ την περίοδο 2014-2020 εξακολουθούν να εστιάζουν κυρίως στις εκροές», σημεία 61-62· [επισκόπηση 5/2018 του ΕΕΣ](#), με τίτλο «Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020», σημεία 41 και 59· [ειδική έκθεση 15/2017 του ΕΕΣ](#), σημεία 78-79.

⁴² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Impact assessment accompanying the document [Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Social Fund Plus](#)», SWD(2018) 289 final, 30 Μαΐου 2018, παράρτημα 3.

⁴³ [Ειδική έκθεση 2/2017 του ΕΕΣ](#), με τίτλο «Διαπραγμάτευση των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων του τομέα της συνοχής της περιόδου 2014-2020 από την Επιτροπή: δαπάνες περισσότερο στοχευμένες στις προτεραιότητες της στρατηγικής “Ευρώπη 2020”, αλλά πολυπλοκότερες ρυθμίσεις για τη μέτρηση των επιδόσεων», σημείο 47.

αντιπροσώπευαν μόλις το 16 % των διαθέσιμων πιστώσεων του προϋπολογισμού για την περίοδο 2014-2020⁴⁴.

50 Από το 2014, η Επιτροπή εισήγαγε αρκετές αλλαγές στους κανόνες για την επανεξέταση των επιδόσεων του 2019 (βλέπε [γράφημα 3](#)). Οι αλλαγές αυτές ενίσχυσαν την ευελιξία για τα κράτη μέλη όσον αφορά την υποβολή στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις. Ειδικότερα, έδωσαν στις διαχειριστικές αρχές τη δυνατότητα να αναφέρουν:

- τις εκροές που επιτεύχθηκαν στο πλαίσιο πράξεων των ΕΤΠΑ/ΤΣ που δεν είχαν ακόμη υλοποιηθεί πλήρως (το 2018)⁴⁵ και
- τις δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν το 2018, αλλά πιστοποιήθηκαν στην Επιτροπή έως τις 30 Ιουνίου 2019 για τους σκοπούς της επανεξέτασης των επιδόσεων⁴⁶.

51 Επιπλέον, η Επιτροπή διευκρίνισε το 2017 ότι, για τη μέτρηση της επίτευξης των ετήσιων τιμών-στόχου των κρατών μελών για τις δαπάνες, θα λάμβανε υπόψη όχι μόνο τις δαπάνες που πραγματοποιούσαν και δήλωναν τα κράτη μέλη, αλλά και τις ετήσιες πληρωμές προχρηματοδότησης που πραγματοποιούσε η ίδια⁴⁷. Αυτό σήμαινε ότι τα κράτη μέλη που καθόριζαν τα ορόσημά τους βάσει του κανόνα «n+3» για τις αποδεσμεύσεις μπορούσαν να δηλώσουν λιγότερες δαπάνες για την επίτευξη των τιμών-στόχου τους για τις δαπάνες.

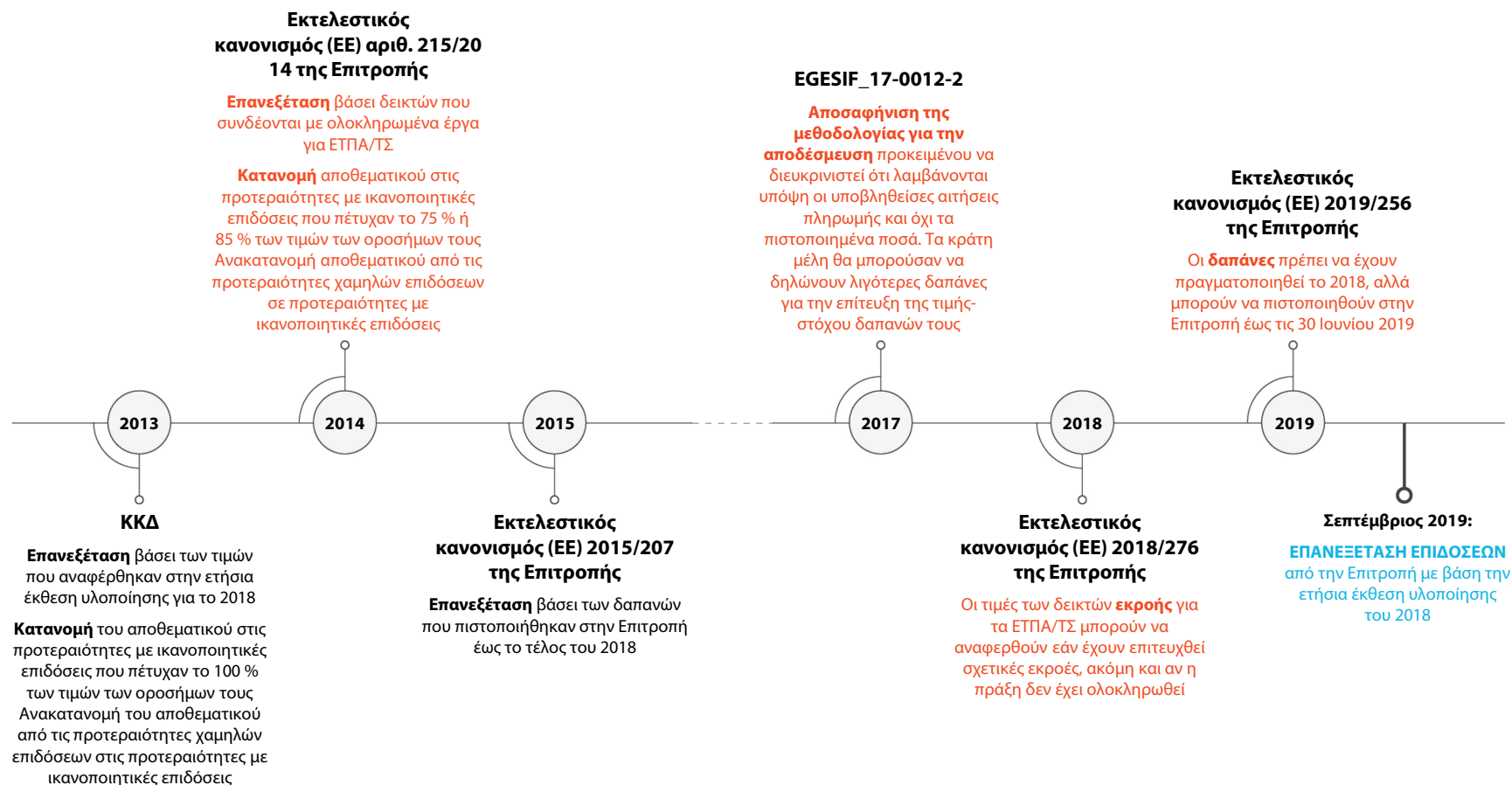
⁴⁴ [Επισκόπηση 5/2019 του ΕΕΣ](#), με τίτλο «Εκκρεμείς αναλήψεις υποχρεώσεων στον προϋπολογισμό της ΕΕ - Σε πρώτο πλάνο», (συνοπτική περιπτωσιολογική επισκόπηση), σημείο 82.

⁴⁵ [Εκτελεστικός κανονισμός \(ΕΕ\) 2018/276 της Επιτροπής](#), της 18ης Σεπτεμβρίου 2018, για την τροποποίηση του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) 215/2014, άρθρο 1, παράγραφος 1.

⁴⁶ [Εκτελεστικός κανονισμός \(ΕΕ\) 2019/256 της Επιτροπής](#), της 13ης Φεβρουαρίου 2019, για την τροποποίηση του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) 2015/207, παραρτήματα V και VI.

⁴⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [Decommitment methodology \(n+3\) and process in 2014 – 2020 – Update](#), EGESIF_17-0012-2, 23 Νοεμβρίου 2017.

Γράφημα 3 – Αλλαγές στη νομοθεσία και στην καθοδήγηση σχετικά με τις προϋποθέσεις και τα κριτήρια για την επανεξέταση επιδόσεων του 2019



Σημείωση: Οι αλλαγές και οι διευκρινίσεις στη νομική βάση που εγκρίθηκαν κατά την έναρξη της περιόδου 2014-2020 παρουσιάζονται με κόκκινο χρώμα.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της νομοθεσίας για τα ΕΔΕΤ την περίοδο 2014-2020.

Τα κράτη μέλη μπορούσαν να αναφέρουν καλύτερες επιδόσεις από ό,τι με βάση την αρχική νομοθεσία ως συνέπεια αυτών των αλλαγών και διευκρινίσεων

52 Οι αλλαγές αυτές επέτρεψαν στα κράτη μέλη να αναφέρουν καλύτερες επιδόσεις από εκείνες που μπορούσαν να αναφέρουν βάσει της αρχικής νομοθεσίας. Τα κράτη μέλη έλαβαν ταχέως υπόψη τις αλλαγές αυτές κατά την υποβολή στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις. Στο τέλος του 2018, οι διαχειριστικές αρχές και των επτά ΕΠ των ΕΤΠΑ/ΤΣ του δείγματός μας ανέφεραν εκροές για πράξεις που δεν είχαν ολοκληρωθεί ή/και δαπάνες που είχαν πραγματοποιηθεί και δηλωθεί αλλά όχι ακόμη πιστοποιηθεί έως το τέλος του 2018. Για το σύνολο των 14 ΕΠ που εξετάσαμε, πλην ενός (συμπεριλαμβανομένων εκείνων του ΕΚΤ), οι εκροές αναφέρθηκαν ακόμη και πριν δηλωθούν οποιοσδήποτε σχετικές δαπάνες στην Επιτροπή. Διαπιστώσαμε επίσης ότι 38 από τις 57 πράξεις του δείγματός μας δεν είχαν ολοκληρωθεί έως το τέλος του 2018. Ωστόσο, για 32 από αυτές τις εν εξελίξει πράξεις, οι διαχειριστικές αρχές είχαν ήδη παρουσιάσει στοιχεία για τους δείκτες εκροής στις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης του 2018. Χωρίς τις αλλαγές που εισήγαγε η Επιτροπή πριν από την επανεξέταση επιδόσεων του 2019, οι εν λόγω πράξεις δεν θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη για την κατανομή του αποθεματικού επίδοσης.

Άνω του ημίσεος των δεικτών/οροσήμων τροποποιήθηκε πριν από την επανεξέταση των επιδόσεων

53 Αρχικά, η δυνατότητα τροποποίησης των οροσήμων και των τιμών στόχου περιοριζόταν στον μη εξαντλητικό κατάλογο παραδειγμάτων δεόντως αιτιολογημένων περιπτώσεων που προβλέπονται στον ΚΚΔ. Ειδικότερα, τα παραδείγματα αυτά δεν περιλάμβαναν το σενάριο του υπολογισμού βάσει εσφαλμένων παραδοχών των τιμών-στόχου και των οροσήμων που είχαν αρχικά οριστεί στα προγράμματα. Το 2014, για την αντιμετώπιση τέτοιων καταστάσεων, η Επιτροπή έδωσε στα κράτη μέλη τη δυνατότητα αναθεώρησης των οροσήμων και των τιμών-στόχου τους, εάν είχαν βασιστεί σε λανθασμένες αρχικές υποθέσεις⁴⁸. Η Επιτροπή συνέστησε επίσης στα κράτη μέλη να αιτηθούν τυχόν τροποποιήσεις του πλαισίου επιδόσεων το αργότερο έως τις 30 Ιουνίου 2018⁴⁹.

54 Μεταξύ του 2014 και του 2018, τα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν ευρέως τη δυνατότητα τροποποίησης των δεικτών επιδόσεων και των τιμών τους. Από την

⁴⁸ Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 215/2014, άρθρο 5, παράγραφος 6.

⁴⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [Guidance for Member States on Performance framework, review and reserve](#), σ. 15· Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [Guidance on the Common approach to the revision of milestones and targets in the performance frameworks](#), 14 Ιουνίου 2018, έκδοση 3.0, σ. 3, 8 και 9.

ανάλυσή μας προκύπτει ότι περισσότεροι από τους μισούς (55 %) από τους 5 802 δείκτες ή/και τα ορόσημα είχαν τροποποιηθεί κατά το διάστημα μεταξύ της έγκρισης των ΕΠ και της επανεξέτασης των επιδόσεων (βλέπε [γράφημα 4](#)).

Ειδικότερα, τα κράτη μέλη:

- αύξησαν την τιμή των οροσήμων για το 7 % περίπου του συνόλου των δεικτών στο πλαίσιο επιδόσεων, κυρίως για τους χρηματοοικονομικούς δείκτες (εισροής) και τους ειδικούς ανά πρόγραμμα δείκτες εκροής·
- μείωσαν την τιμή των οροσήμων για περίπου το ένα τρίτο του συνόλου των δεικτών στο πλαίσιο επιδόσεων, κυρίως για τους χρηματοοικονομικούς δείκτες (εισροής)· και
- εισήγαγαν 916 νέους δείκτες με τα αντίστοιχα ορόσημα, αντικαθιστώντας εν μέρει τους αρχικούς δείκτες που είχαν συμφωνηθεί κατά την έγκριση των ΕΠ.

Γράφημα 4 – Αλλαγές στα ορόσημα και τους δείκτες πριν από την επανεξέταση επιδόσεων του 2019

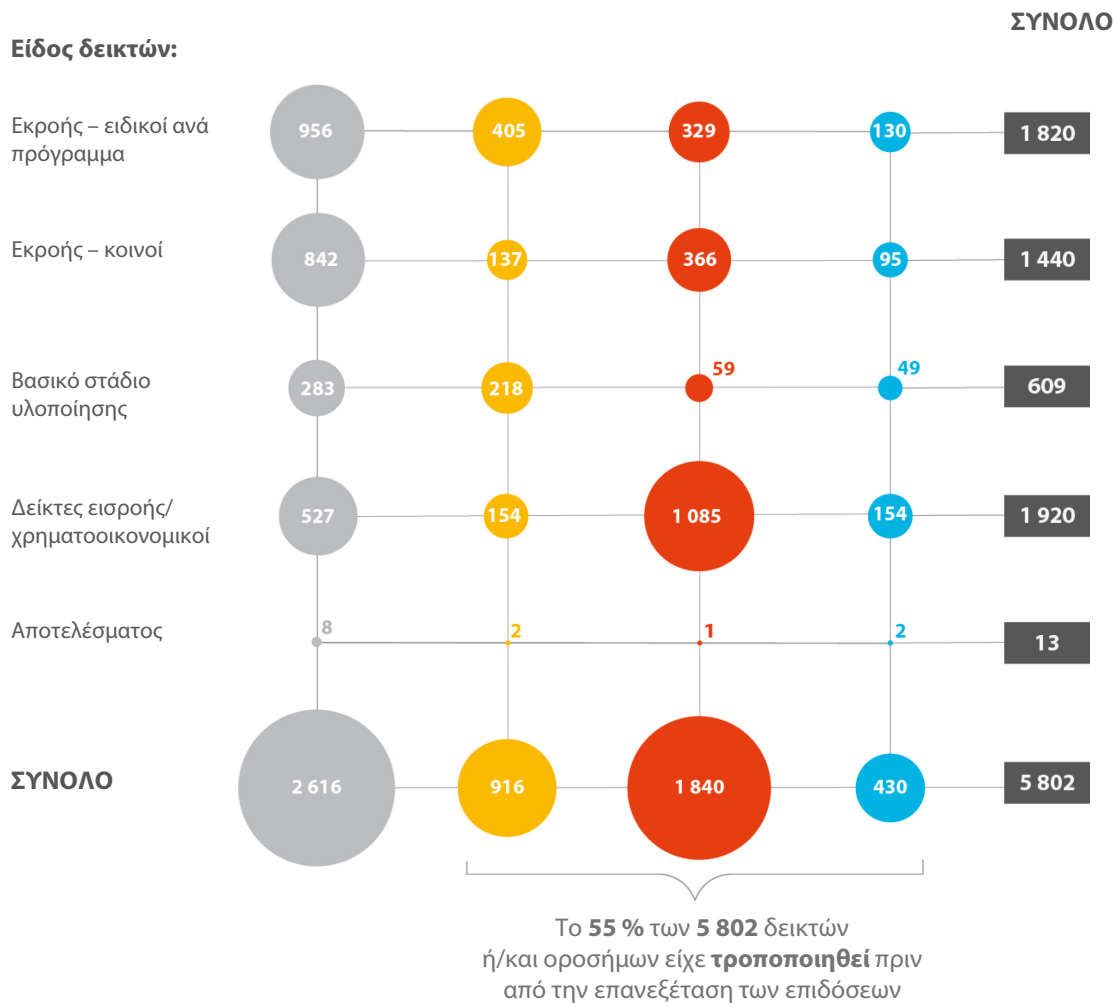
Αλλαγή στο πλαίσιο επιδόσεων

Καμία αλλαγή στα ορόσημα

Νέοι δείκτες που προστέθηκαν ή δείκτες που άλλαξαν

Ορόσημα που μειώθηκαν

Ορόσημα που αυξήθηκαν



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής από το Launchpad/Infoview (αρχική έκδοση των εγκεκριμένων ΕΠ έναντι της έκδοσης που εφαρμόστηκε στην επανεξέταση των επιδόσεων).

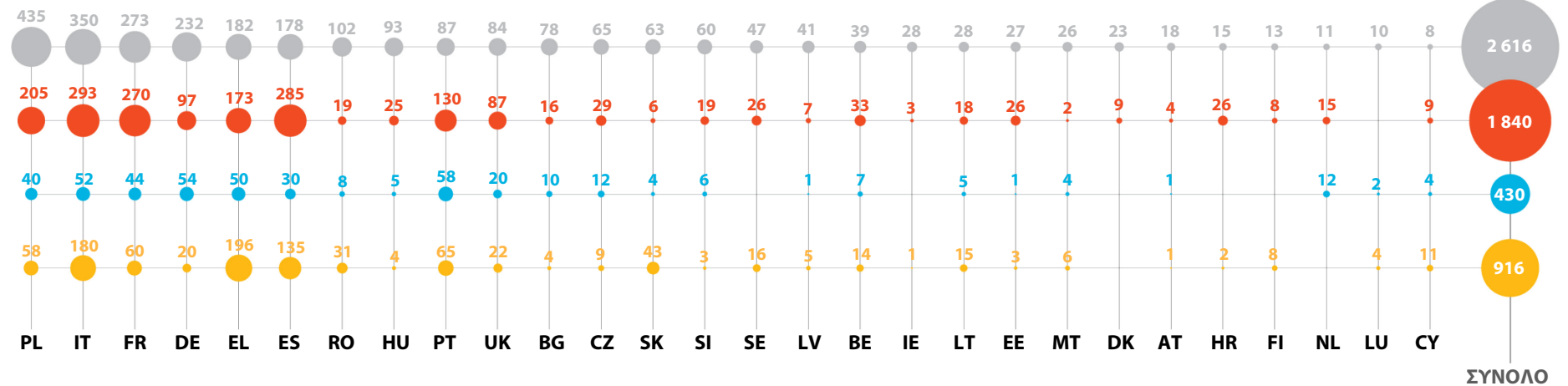
55 Τα κράτη μέλη μείωσαν τις τιμές των οροσήμων για το 30 % περίπου του συνόλου των δεικτών στο πλαίσιο επιδόσεων. Στο [γράφημα 5](#) παρέχεται ανάλυση ανά κράτος μέλος των ειδών αλλαγών που πραγματοποιήθηκαν στους δείκτες ή/και στα ορόσημά τους.

Γράφημα 5 – Αλλαγές στα ορόσημα και τους δείκτες πριν από την επανεξέταση επιδόσεων του 2019 – ανά κράτος μέλος

- Καμία αλλαγή στα ορόσημα
- Ορόσημα που μειώθηκαν
- Ορόσημα που αυξήθηκαν
- Νέοι δείκτες που προστέθηκαν ή δείκτες που άλλαξαν

Τα κράτη μέλη **μείωσαν τα ορόσημα για περίπου το 30 %** του συνόλου των δεικτών του πλαισίου επιδόσεων

Κατάταξη των χωρών κατά φθίνουσα σειρά βάσει του αριθμού των «Καμία αλλαγή στα ορόσημα»



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής από το Launchpad/Infoview.

Τα περισσότερα κράτη μέλη αιτιολόγησαν τις προσαρμογές τους επικαλούμενα λανθασμένες αρχικές υποθέσεις

56 Το 2018, ένα έτος πριν από την επανεξέταση των επιδόσεων, η Επιτροπή καταχώρισε 148 αιτήματα αλλαγής από 24 κράτη μέλη, τα οποία αφορούσαν δείκτες/ορόσημα του πλαισίου επιδόσεων για ΕΠ του ΕΚΤ. Από αυτά τα κράτη μέλη, 16 επικαλέστηκαν, μεταξύ άλλων, για να αιτιολογήσουν τα αιτήματά τους, λανθασμένες αρχικές υποθέσεις κατά τον καθορισμό των οροσήμων. Δεν λάβαμε παρόμοια στοιχεία σχετικά με τις τροποποιήσεις για τα ΕΠ των ΕΤΠΑ/ΤΣ.

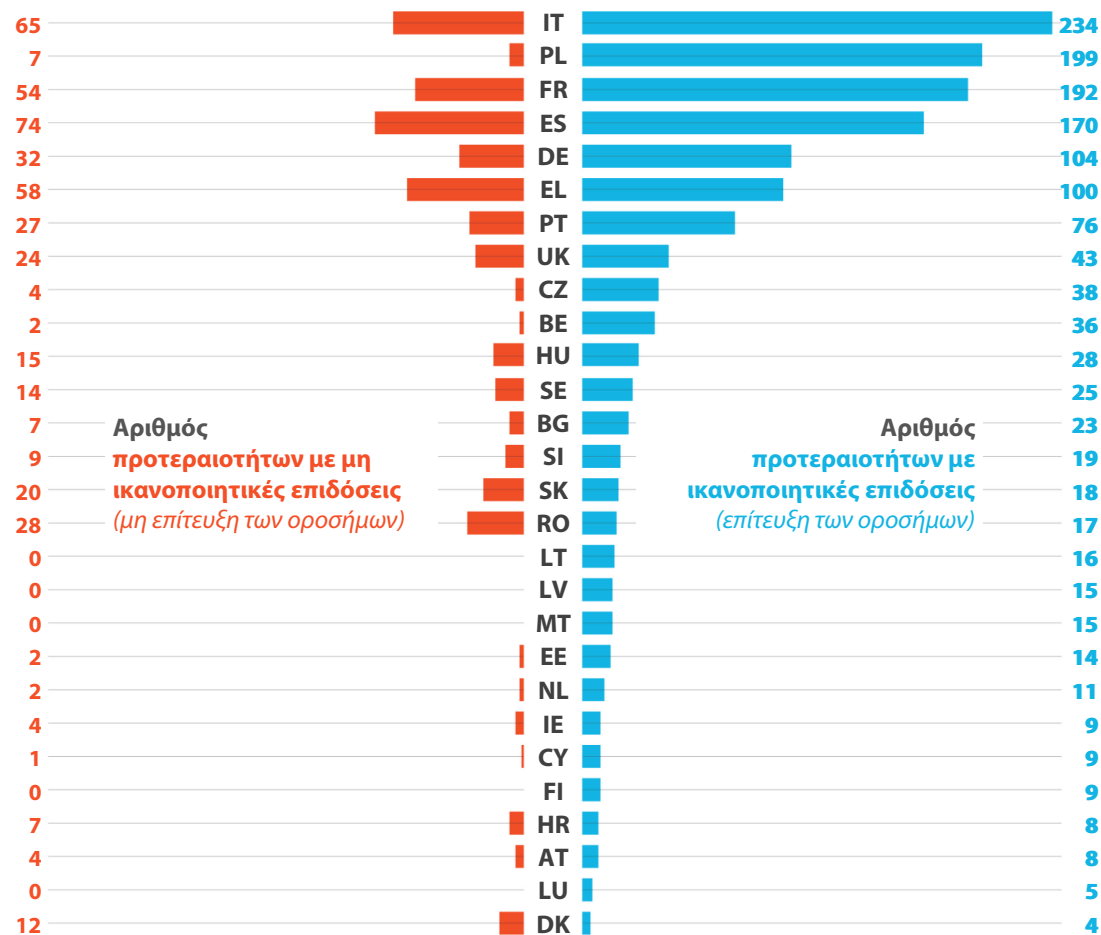
57 Ωστόσο, από την ανάλυσή μας προκύπτει παρόμοιο συμπέρασμα. Εξετάσαμε τις αλλαγές που αφορούσαν 120 δείκτες και ορόσημα που περιλαμβάνονταν στα 14 ΕΠ των ΕΤΠΑ/ΤΣ και ΕΚΤ που υποβάλαμε σε εξέταση (βλέπε [παράρτημα Ι](#)). Διαπιστώσαμε ότι 66 εξ αυτών είχαν είτε μειωθεί, είτε εισαχθεί πρόσφατα, είτε τροποποιηθεί. Για το ήμισυ των αλλαγών αυτών, τα κράτη μέλη επικαλέστηκαν τη χρήση λανθασμένων υποθέσεων κατά τον καθορισμό των αρχικών οροσήμων. Ο ΚΚΔ δεν όριζε προθεσμία για την τροποποίηση του πλαισίου επιδόσεων πριν από την επανεξέταση των επιδόσεων και η Επιτροπή έκανε δεκτά τέτοιου είδους αιτήματα των κρατών μελών έως το τέλος του 2018, έξι μήνες μετά τη συνιστώμενη από την ίδια προθεσμία (βλέπε σημείο [53](#)). Μάλιστα, για ένα ρουμανικό ΕΠ, ενέκρινε πέντε νέους δείκτες εκροής τον Ιούνιο του 2019.

Οι προσαρμογές στα ορόσημα είχαν ως αποτέλεσμα την αποδέσμευση του αποθεματικού επίδοσης για σημαντικά μεγαλύτερο αριθμό προτεραιοτήτων

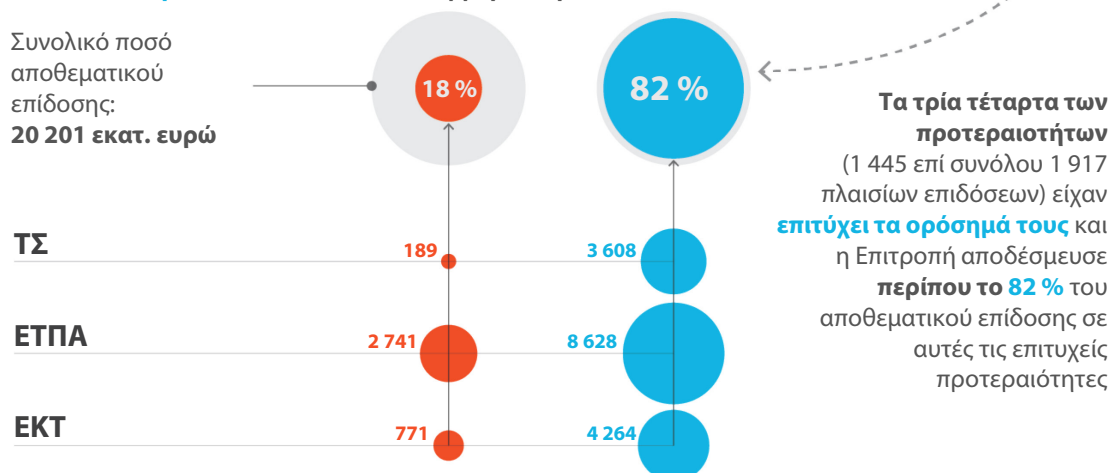
58 Συνεπεία των εν λόγω προσαρμογών στο πλαίσιο επιδόσεων, τα κράτη μέλη ανέφεραν την επίτευξη περισσότερων οροσήμων για την κατανομή του αποθεματικού επίδοσης. Συνολικά, η επανεξέταση των επιδόσεων από την Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα τρία τέταρτα των αξόνων προτεραιότητας είχαν επιτύχει τα ορόσημά τους και, κατά συνέπεια, περίπου το 82 % του αποθεματικού επίδοσης αποδεσμεύθηκε σε αυτές τις επιτυχείς προτεραιότητες (βλέπε [γράφημα 6](#)).

Γράφημα 6 – Αποτέλεσμα της επανεξέτασης επιδόσεων του 2019 - ανά κράτος μέλος και ταμείο

Κατάταξη των χωρών κατά φθίνουσα σειρά βάσει του αριθμού των προτεραιοτήτων με ικανοποιητικές επιδόσεις



Ποσό αποθεματικού συνδεδεμένο με προτεραιότητες με μη ικανοποιητικές και ικανοποιητικές επιδόσεις (σε εκατομμύρια ευρώ)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής από το Launchpad/Infoview.

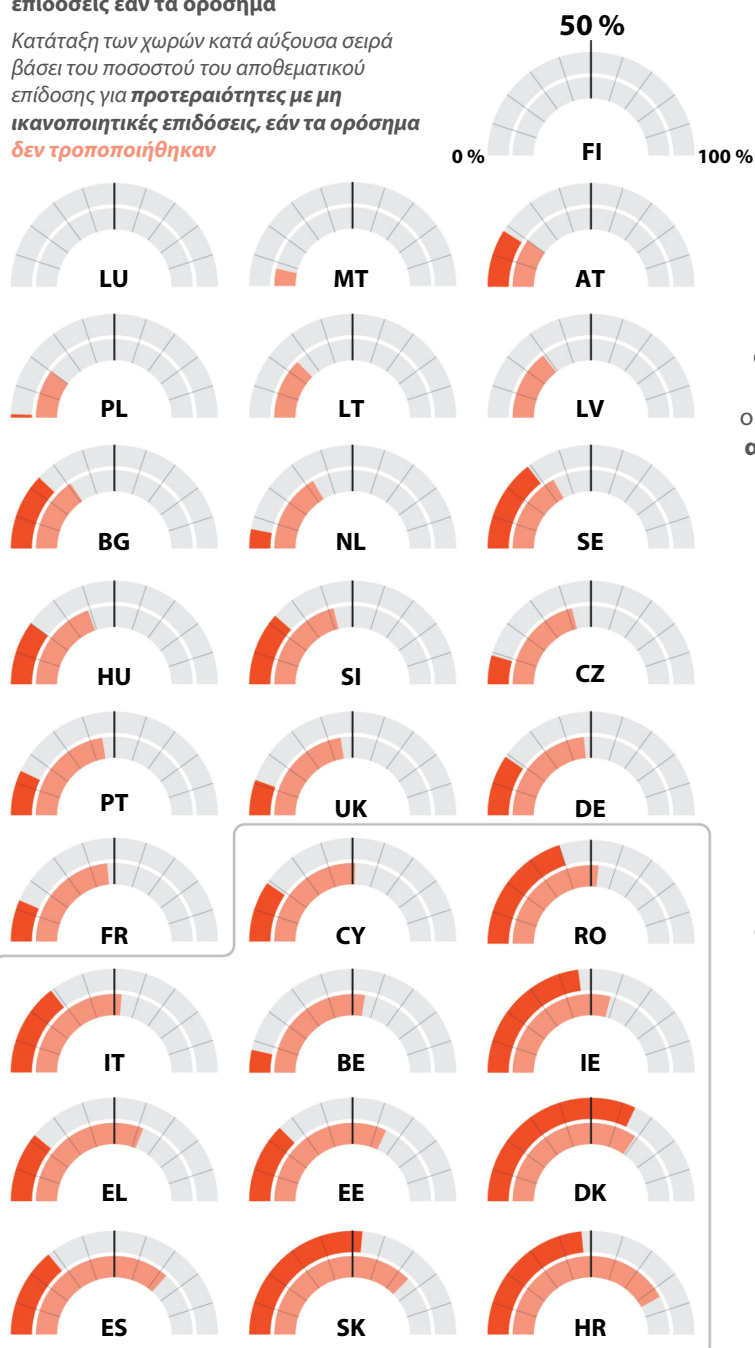
Γράφημα 7 – Σύγκριση του αποτελέσματος της επανεξέτασης επιδόσεων όσον αφορά τις προτεραιότητες με ικανοποιητικές επιδόσεις με/χωρίς τροποποιήσεις από το κράτος μέλος

Ποσοστό αποθεματικού επίδοσης για προτεραιότητες με μη ικανοποιητικές επιδόσεις εάν τα ορόσημα

τροποποιήθηκαν

δεν τροποποιήθηκαν

Κατάταξη των χωρών κατά αύξουσα σειρά βάσει του ποσοστού του αποθεματικού επίδοσης για προτεραιότητες με μη ικανοποιητικές επιδόσεις, εάν τα ορόσημα δεν τροποποιήθηκαν



Χωρίς τροποποιήσεις, το ποσοστό του αποθεματικού επίδοσης που αντιστοιχεί στους άξονες προτεραιότητας για τους οποίους δεν επιτεύχθηκαν τα ορόσημα θα υπερδιπλασιαζόταν, από 18 % (3,7 δισεκατ. ευρώ) σε 44 % (8,9 δισεκατ. ευρώ)

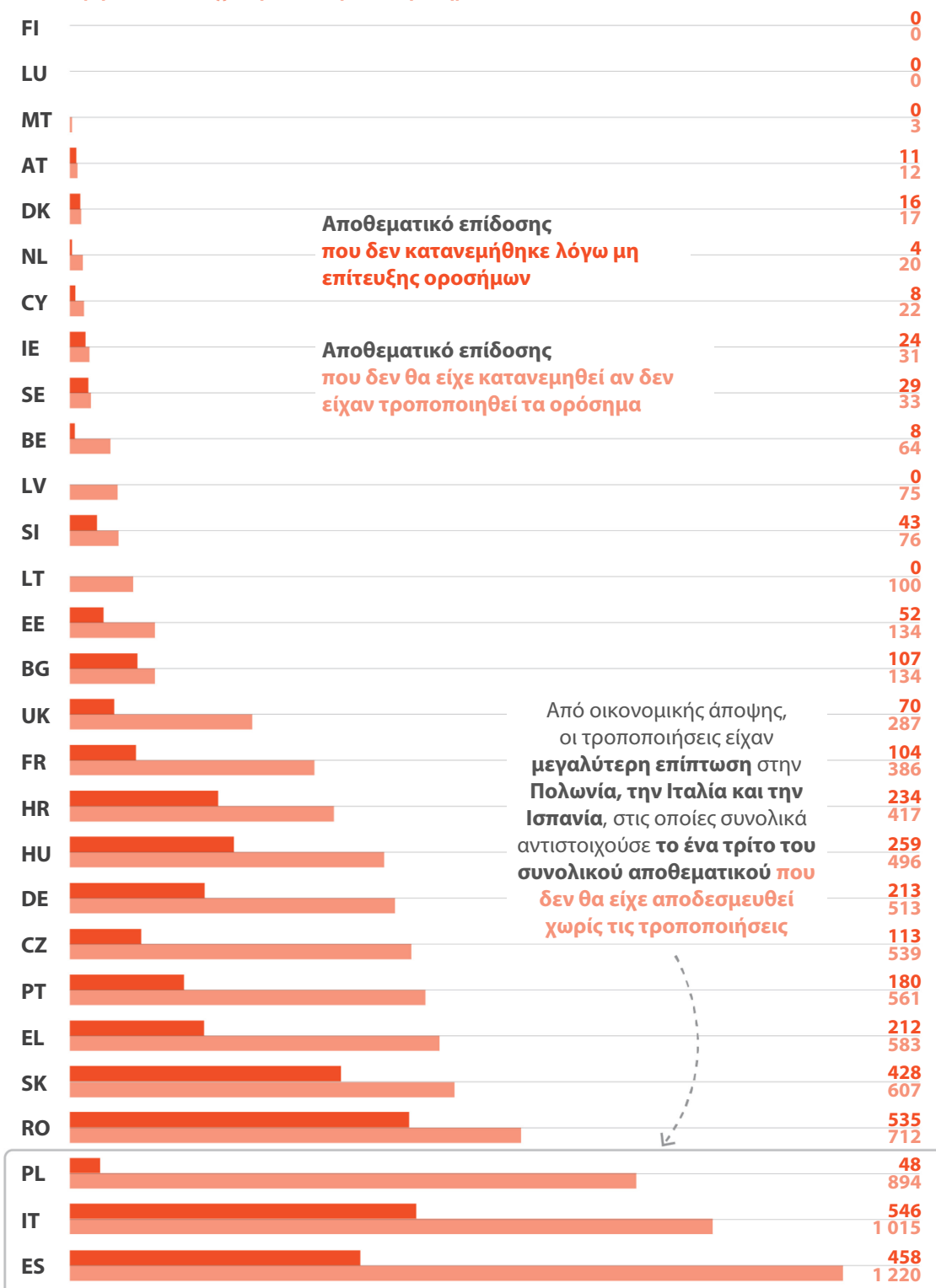
Στην περίπτωση έντεκα κρατών μελών, τουλάχιστον το ήμισυ του αποθεματικού επίδοσής τους θα ήταν συνδεδεμένο με προτεραιότητες με μη ικανοποιητικές επιδόσεις

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής από το Launchpad/Infoview.

Γράφημα 8 – Σύγκριση του αποτελέσματος της επανεξέτασης επιδόσεων όσον αφορά την αποδεσμευμένη από το αποθεματικό χρηματοδότηση με/χωρίς τροποποιήσεις από το κράτος μέλος

Ποσά σε εκατομμύρια ευρώ

Κατάταξη των χωρών κατά αύξουσα σειρά με βάση το ποσό του αποθεματικού επίδοσης που δεν θα είχε κατανεμηθεί εάν δεν είχαν τροποποιηθεί τα ορόσημα



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής από το Launchpad/Infoview.

59 Από την ανάλυσή μας προέκυψε επίσης ότι, χωρίς την προσαρμογή στους δείκτες ή/και τα ορόσημα πριν από την επανεξέταση των επιδόσεων, το ποσοστό του αποθεματικού επίδοσης που αντιστοιχούσε σε άξονες προτεραιότητας για τους οποίους δεν είχαν επιτευχθεί τα ορόσημα θα υπερδιπλασιαζόταν, από 18 % (3,7 δισεκατομμύρια ευρώ) σε 44 % (8,9 δισεκατομμύρια ευρώ), γεγονός που σημαίνει ότι μόνο το 56 % του αποθεματικού θα μπορούσε να είχε αποδесμευθεί. Χωρίς τις τροποποιήσεις, στην περίπτωση έντεκα κρατών μελών, το ήμισυ τουλάχιστον του αποθεματικού επίδοσης θα ήταν συνδεδεμένο με προτεραιότητες με μη ικανοποιητικές επιδόσεις (βλέπε [γράφημα 7](#)). Από οικονομικής άποψης, οι τροποποιήσεις είχαν τη μεγαλύτερη επίπτωση στην Πολωνία, την Ισπανία και την Ιταλία. Στα τρία αυτά κράτη μαζί αντιστοιχούσε το ένα τρίτο του συνολικού αποθεματικού που δεν θα είχε αποδесμευθεί αν δεν είχαν γίνει οι τροποποιήσεις. Δύο μόνον ήταν τα κράτη μέλη (Λουξεμβούργο και Φινλανδία) στα οποία οι τροποποιήσεις δεν είχαν επίπτωση (βλέπε [γράφημα 8](#)).

60 Άλλη συνέπεια των τροποποιήσεων των δεικτών/ορόσημων, τις οποίες η Επιτροπή έκρινε δεόντως αιτιολογημένες, ήταν ότι ο αριθμός των προτεραιοτήτων που «απέτυχαν σοβαρά» να επιτύχουν τα ορόσημα (288) ήταν μικρότερος από το ήμισυ αυτού που θα ήταν αρχικά (605, ή περίπου το ένα τρίτο του συνόλου των προτεραιοτήτων με αποθεματικό επίδοσης). Για την Κροατία, την Ιρλανδία και τη Δανία, η Επιτροπή θα χρειαζόταν να εξετάσει το ενδεχόμενο αναστολής των πληρωμών για περισσότερο από το ήμισυ της χρηματοδότησης που διατέθηκε στο πλαίσιο αυτών των προτεραιοτήτων.

Η Επιτροπή δεν εξακρίβωσε την αξιοπιστία του συνόλου των στοιχείων για τις επιδόσεις που χρησιμοποιήθηκαν για την επανεξέταση των επιδόσεων

Τα στοιχεία για τις επιδόσεις που υποβλήθηκαν δεν ήταν πλήρως επικυρωμένα

61 Προκειμένου η επανεξέταση των επιδόσεων να είναι ουσιαστική, απαραίτητη προϋπόθεση είναι η υποβολή αξιόπιστων στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις. Για τον λόγο αυτό, οι εθνικές αρχές έπρεπε να παρέχουν διασφάλιση σχετικά με την αξιοπιστία των σχετικών στοιχείων των κρατών μελών:

- οι διαχειριστικές αρχές έπρεπε να βεβαιώνουν στις διαχειριστικές δηλώσεις τους την αξιοπιστία των στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις που παρουσιάζονται στην ετήσια έκθεση υλοποίησης και

- οι ελεγκτικές αρχές έπρεπε να παρέχουν πρόσθετη διασφάλιση βάσει των ελεγκτικών εργασιών τους στην ετήσια έκθεση ελέγχου που περιλαμβάνει την ελεγκτική γνώμη.

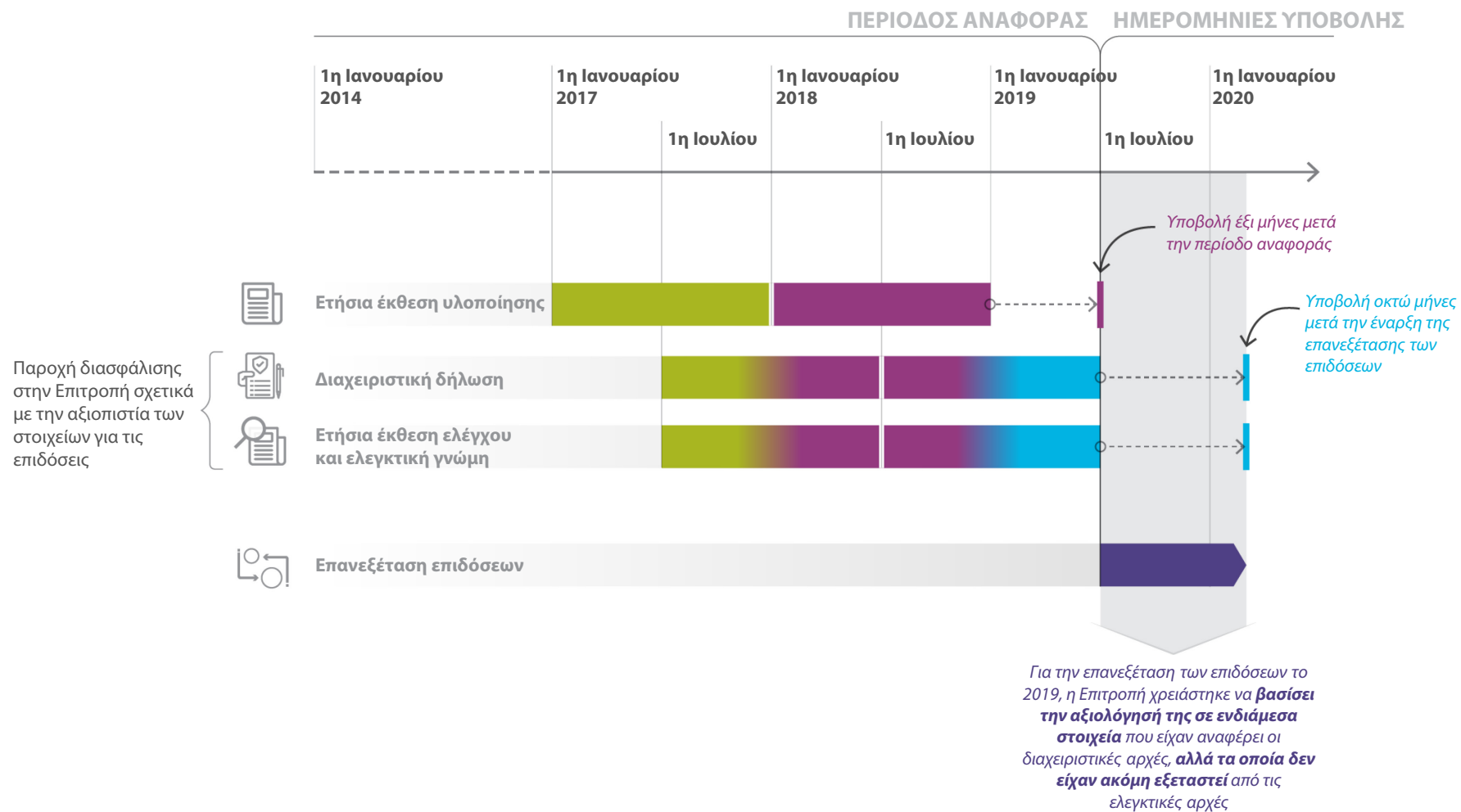
62 Στο πλαίσιο του συστήματος παροχής διασφάλισης που εφαρμόζει η Επιτροπή για την πολιτική συνοχής, οι διαχειριστικές αρχές παρουσιάζουν στοιχεία σχετικά με τις επιδόσεις στις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης για το ημερολογιακό έτος⁵⁰ (1η Ιανουαρίου - 31η Δεκεμβρίου). Ωστόσο, οι διαχειριστικές δηλώσεις τους⁵¹ και οι ετήσιες εκθέσεις ελέγχου των ελεγκτικών αρχών (συμπεριλαμβανομένων των ελεγκτικών γνωμών τους) καλύπτουν τη λογιστική χρήση⁵² (1η Ιουλίου έως 30ή Ιουνίου). Ως εκ τούτου, τα στοιχεία σχετικά με τις επιδόσεις για το δεύτερο εξάμηνο του 2018 καλύπτονταν από τη διαχειριστική δήλωση 2018-2019 και την ετήσια έκθεση ελέγχου που υπέβαλαν οι ελεγκτικές αρχές τον Φεβρουάριο του 2020. Για την επανεξέταση των επιδόσεων το 2019, η Επιτροπή έπρεπε να βασίσει την αξιολόγησή της σε ενδιάμεσα στοιχεία που είχαν αναφέρει οι διαχειριστικές αρχές, αλλά τα οποία δεν είχαν ακόμη εξεταστεί από τις ελεγκτικές αρχές (βλέπε [γράφημα 9](#))

⁵⁰ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, άρθρο 2, παράγραφος 30 και άρθρο 50, παράγραφος 1.

⁵¹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, άρθρο 125, παράγραφος 4, στοιχείο ε)· εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2015/207 της Επιτροπής, παράρτημα VI.

⁵² Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, άρθρο 2, παράγραφος 29, και άρθρο 138, στοιχεία β) και γ).

Γράφημα 9 – Υποβολή και επικύρωση των στοιχείων για τις επιδόσεις από τις διαχειριστικές και ελεγκτικές αρχές



Πηγή: ΕΕΣ.

Το πεδίο εφαρμογής των ελέγχων των διαχειριστικών αρχών επί των στοιχείων για τις επιδόσεις ποίκιλλε

63 Από την ανάλυσή μας προέκυψε επίσης ότι οι έλεγχοι των διαχειριστικών αρχών σχετικά με την αξιοπιστία των στοιχείων για τις επιδόσεις εμφάνιζαν σημαντικές διαφορές. Στις περιπτώσεις των 14 ΕΠ που εξετάσαμε, οι διαχειριστικές αρχές επαλήθευαν ως επί το πλείστον τα στοιχεία για τις επιδόσεις που παρουσιάζονταν στην ετήσια έκθεση υλοποίησης αντιπαραβάλλοντάς τα με τα σχετικά αρχεία των δικαιούχων. Ωστόσο, το πεδίο εφαρμογής αυτών των ελέγχων διέφερε σημαντικά (**πλαίσιο 5**) και δεν εφαρμόζονταν με ομοιόμορφο τρόπο για όλους τους δείκτες. Συνολικά, εντοπίσαμε στοιχεία για τέτοιου είδους ελέγχους σε σχέση με 116 (90 %) από τις 129 τιμές δεικτών που εξετάσαμε.

Πλαίσιο 5

Έλεγχοι αξιοπιστίας των στοιχείων για τις επιδόσεις από τις διαχειριστικές αρχές

Σε σχέση με το «Ταμείο συμμετοχών “Ανταγωνιστικότητα”» που τελεί υπό τη διαχείριση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επενδύσεων (ΕΤαΕ) στο πλαίσιο του ρουμανικού ΕΠ «Ανταγωνιστικότητα», η διαχειριστική αρχή δεν έλεγξε τα ετήσια στοιχεία παρακολούθησης που διαβίβασε το ΕΤαΕ πριν τα υποβάλει στην Επιτροπή στην ετήσια έκθεση υλοποίησης του 2018.

Όσον αφορά το ιταλικό ΕΠ «Επιχειρήσεις και ανταγωνιστικότητα» και το ΕΠ «ΕΚΤ Ομοσπονδιακή Γερμανία», οι διαχειριστικές αρχές βασίστηκαν κυρίως σε αυτόματους ελέγχους από τα συστήματα ΤΠ κατά τη συγκέντρωση των δεδομένων για την ετήσια έκθεση υλοποίησης.

Στην περίπτωση του πολωνικού ΕΠ «Έξυπνη ανάπτυξη», οι έλεγχοι αυτού του είδους συμπληρώθηκαν με επαλήθευση από τη διαχειριστική αρχή της ποιότητας των στοιχείων που παρουσιάστηκαν στην ετήσια έκθεση υλοποίησης του 2018.

Όσον αφορά τα ρουμανικά ΕΠ «Ανταγωνιστικότητα» και «Περιφερειακό», η επίτευξη των δεικτών εκροής ελέγχθηκε κατά την ολοκλήρωση των έργων μέσω επιτόπιων επισκέψεων.

Οι ελεγκτικές εργασίες σχετικά με τα στοιχεία για τις επιδόσεις επαφίεντο στη διακριτική ευχέρεια των ελεγκτικών αρχών

64 Τον Οκτώβριο του 2018, η Επιτροπή ζήτησε από τις ελεγκτικές αρχές να αναφέρουν στις ετήσιες εκθέσεις ελέγχου 2017-2018 την ετοιμότητα των συστημάτων παρακολούθησης να παρέχουν αξιόπιστα στοιχεία για την επανεξέταση των

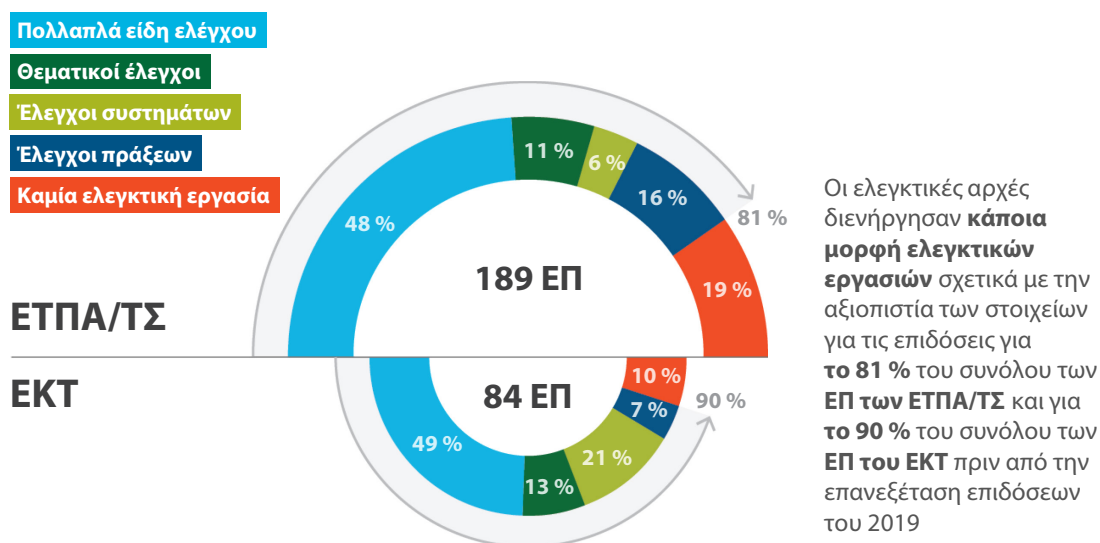
επιδόσεων του 2019. Τα προηγούμενα χρόνια, είχε συζητήσει με τις ελεγκτικές αρχές πιθανές προσεγγίσεις για τον έλεγχο των στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις στο πλαίσιο συνεδριάσεων και εργαστηρίων. Στην καθοδήγησή της σχετικά με τη στρατηγική ελέγχου, είχε επίσης προτείνει στις ελεγκτικές αρχές να καλύπτουν την αξιοπιστία των στοιχείων για τις επιδόσεις στο πλαίσιο των ελέγχων πράξεων, των θεματικών ελέγχων ή των ελέγχων συστημάτων που διενεργούσαν.

65 Ωστόσο, έως το 2018, το είδος, η εμβέλεια και ο χρόνος διενέργειας των ελέγχων των στοιχείων για τις επιδόσεις επαφίεντο στη διακριτική ευχέρεια των επιμέρους ελεγκτικών αρχών. Μόλις τον Μάιο του 2019 τέθηκε σε ισχύ κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός της Επιτροπής που απαιτεί από τις ελεγκτικές αρχές να καλύπτουν συστηματικά την αξιοπιστία των στοιχείων για τις επιδόσεις στο πλαίσιο των ελέγχων πράξεων που διενεργούν⁵³. Ήταν όμως πολύ αργά για να έχει οποιαδήποτε επίδραση στην επανεξέταση των επιδόσεων του 2019.

66 Συνολικά, σύμφωνα με την Επιτροπή, οι ελεγκτικές αρχές διενήργησαν κάποια μορφή ελεγκτικών εργασιών σχετικά με την αξιοπιστία των στοιχείων για τις επιδόσεις για το 81 % του συνόλου των ΕΠ των ΕΤΠΑ/ΤΣ και για το 90 % του συνόλου των ΕΠ του ΕΚΤ πριν από την επανεξέταση επιδόσεων του 2019. Αυτό έγινε στο πλαίσιο είτε ελέγχων πράξεων είτε θεματικών ελέγχων είτε ελέγχων συστημάτων. Συνολικά, οι ελεγκτικές αρχές διενήργησαν κυρίως ελέγχους συστημάτων και θεματικούς ελέγχους, ενώ ακολουθούν οι έλεγχοι πράξεων (βλέπε [γράφημα 10](#)).

⁵³ Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 2019/886 της Επιτροπής, της 12ης Φεβρουαρίου 2019, όσον αφορά τις διατάξεις σχετικά με τα χρηματοδοτικά μέσα, τις απλουστευμένες επιλογές κόστους, τη διαδρομή ελέγχου, το πεδίο εφαρμογής και το περιεχόμενο των λογιστικών ελέγχων των πράξεων και τη μεθοδολογία για την επιλογή του δείγματος των πράξεων, καθώς και το παράρτημα ΙΙΙ, άρθρο 1, σημείο 11, στοιχείο α).

Γράφημα 10 – Έλεγχοι της αξιοπιστίας των στοιχείων για τις επιδόσεις από τις ελεγκτικές αρχές



Σημείωση: Τα επιχειρησιακά προγράμματα που εξετάστηκαν δεν περιλαμβάνουν ΕΠ τεχνικής βοήθειας, ΕΠ της πρωτοβουλίας για τις ΜΜΕ, ΕΠ της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας και ΕΠ για τα οποία δεν δηλώθηκαν δαπάνες στους λογαριασμούς.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

67 Η δική μας ανάλυση για τα τέσσερα κράτη μέλη που εξετάστηκαν στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου δείχνει ότι οι αρμόδιες για 12 από τα 14 ΕΠ ελεγκτικές αρχές υπέβαλαν στην Επιτροπή στοιχεία για τις ελεγκτικές εργασίες τους σχετικά με την αξιοπιστία των στοιχείων για τις επιδόσεις πριν από την επανεξέταση των επιδόσεων. Ωστόσο, διαπιστώσαμε επίσης ότι οι έλεγχοί τους κάλυψαν μόνον 6 από τις 57 πράξεις που εξετάστηκαν στο πλαίσιο του ελέγχου μας.

Η Επιτροπή εξακρίβωσε την αξιοπιστία των στοιχείων για τις επιδόσεις για περισσότερα από επτά στα δέκα ΕΠ

68 Το 2019, πριν διενεργήσει την επανεξέταση των επιδόσεων, η Επιτροπή αξιολόγησε την πληρότητα, τη συνέπεια και την ευλογοφάνεια των στοιχείων για τις επιδόσεις που παρουσίασαν τα κράτη μέλη στις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης για το 2018. Διενήργησε επίσης ad hoc θεματικούς ελέγχους σε 14 κράτη μέλη σχετικά με τα 31 προγράμματα τα οποία θεωρούσε ότι ενείχαν τους μεγαλύτερους κινδύνους. Στο πλαίσιο των ελέγχων αυτών, εντοπίστηκαν αδυναμίες στην αξιοπιστία των στοιχείων για τις επιδόσεις και των τιμών που αναφέρθηκαν για τους δείκτες του πλαισίου επιδόσεων οκτώ προγραμμάτων στο Βέλγιο, τη Γερμανία, την Ουγγαρία, την Ιταλία, τη Ρουμανία και τη Σλοβακία.

69 Συνολικά, βάσει των εργασιών των ελεγκτικών αρχών και των δικών της πρόσθετων εργασιών, η Επιτροπή εξακρίβωσε την αξιοπιστία των στοιχείων για τις

επιδόσεις για το 71 % των ΕΠ των ΕΤΠΑ/ΤΣ⁵⁴ και για το 81 % των ΕΠ του ΕΚΤ πριν από την επανεξέταση των επιδόσεων.

70 Η Επιτροπή μπορούσε να αναστείλει τις ενδιάμεσες πληρωμές εάν αντιλαμβανόταν σοβαρές ανεπάρκειες στην ποιότητα και την αξιοπιστία του συστήματος παρακολούθησης ή των στοιχείων σχετικά με τους δείκτες⁵⁵. Συνολικά, η Επιτροπή αξιολόγησε 15 ΕΠ σε αυτό το πλαίσιο, κινώντας διαδικασίες προ της αναστολής για έξι ΕΠ στο Βέλγιο, τη Γερμανία, την Ουγγαρία, τη Λιθουανία, τη Ρουμανία και τη Σλοβενία πριν από την επανεξέταση των επιδόσεων το 2019. Στο τέλος, ωστόσο, η Επιτροπή ήρε όλες τις διαδικασίες προ της αναστολής και δεν ανέστειλε καμία πληρωμή. Σύμφωνα με την Επιτροπή, τα οικεία κράτη μέλη παρείχαν πρόσθετες πληροφορίες ή αντιμετώπισαν τις ανεπάρκειες.

Τα περισσότερα, όχι όμως όλα τα στοιχεία για τις επιδόσεις συμφωνούσαν με τα στοιχεία στα οποία βασίζονταν

71 Προκειμένου να διαμορφώσουμε ανεξάρτητη άποψη σχετικά με την ποιότητα των στοιχείων για τις επιδόσεις, εξετάσαμε τις τιμές που αναφέρθηκαν και για τους 120 δείκτες των πλαισίων επιδόσεων 20 αξόνων προτεραιότητας για τα 14 ΕΠ που κάλυψε ο έλεγχός μας. Εξετάσαμε επίσης 57 έργα με 129 δείκτες σε αυτούς τους 20 άξονες προτεραιότητας (βλέπε [παράρτημα Ι](#)).

72 Συνολικά, η ανάλυσή μας έδειξε ότι τα περισσότερα, αλλά όχι όλα τα στοιχεία για τις επιδόσεις που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή συμφωνούσαν με τα υποκείμενα στοιχεία:

- Πρώτον, συγκρίναμε τα στοιχεία που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή στις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης του 2018 με τα στοιχεία για τα έργα που τηρούσαν οι διαχειριστικές αρχές. Από την ανάλυσή μας προέκυψε ότι οι τιμές για 110 από τους 120 δείκτες των πλαισίων επιδόσεων (92 %) ήταν σε πλήρη αντιστοιχία.
- Δεύτερον, ελέγξαμε αν τα στοιχεία που τηρούσαν οι διαχειριστικές αρχές συμφωνούσαν με τα υποκείμενα στοιχεία των δικαιούχων. Συνολικά, μπορέσαμε να επαληθεύσουμε τις τιμές για 115 από τους 129 δείκτες (89 %), που αφορούσαν 46 από τα 57 έργα (81 %) του δείγματός μας.

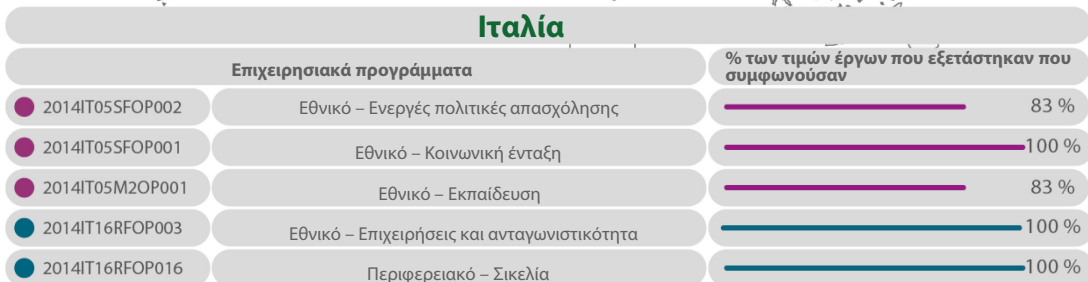
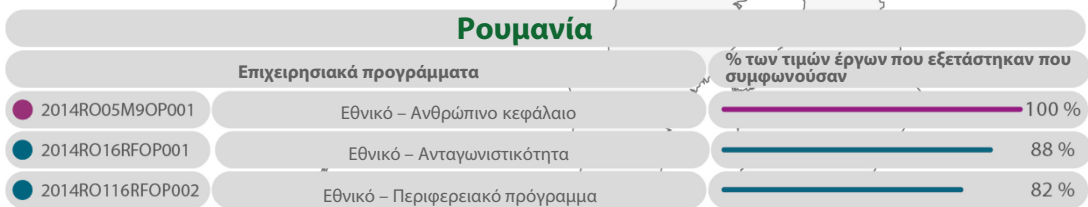
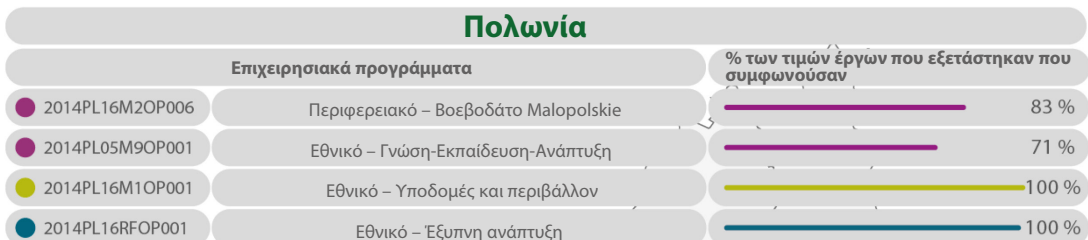
⁵⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *2019 Annual activity report της ΓΔ REGIO*, σ. 39.

⁵⁵ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, άρθρο 142, παράγραφος 1, στοιχείο δ).

73 Και τα τέσσερα κράτη μέλη διέθεταν τουλάχιστον ένα ΕΠ για το οποίο μπορέσαμε να επαληθεύσουμε όλα τα στοιχεία για τις επιδόσεις σε επίπεδο έργου (βλέπε [γράφημα 11](#)).

Γράφημα 11 – Ποιότητα των στοιχείων για τις επιδόσεις: ποσοστό των τιμών δεικτών που εξετάστηκαν σε επίπεδο έργου που συμφωνούσαν με τα υποκείμενα δεδομένα

● Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) ● Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) ● Ταμείο Συνοχής (ΤΣ)



Πηγή: ΕΕΣ.

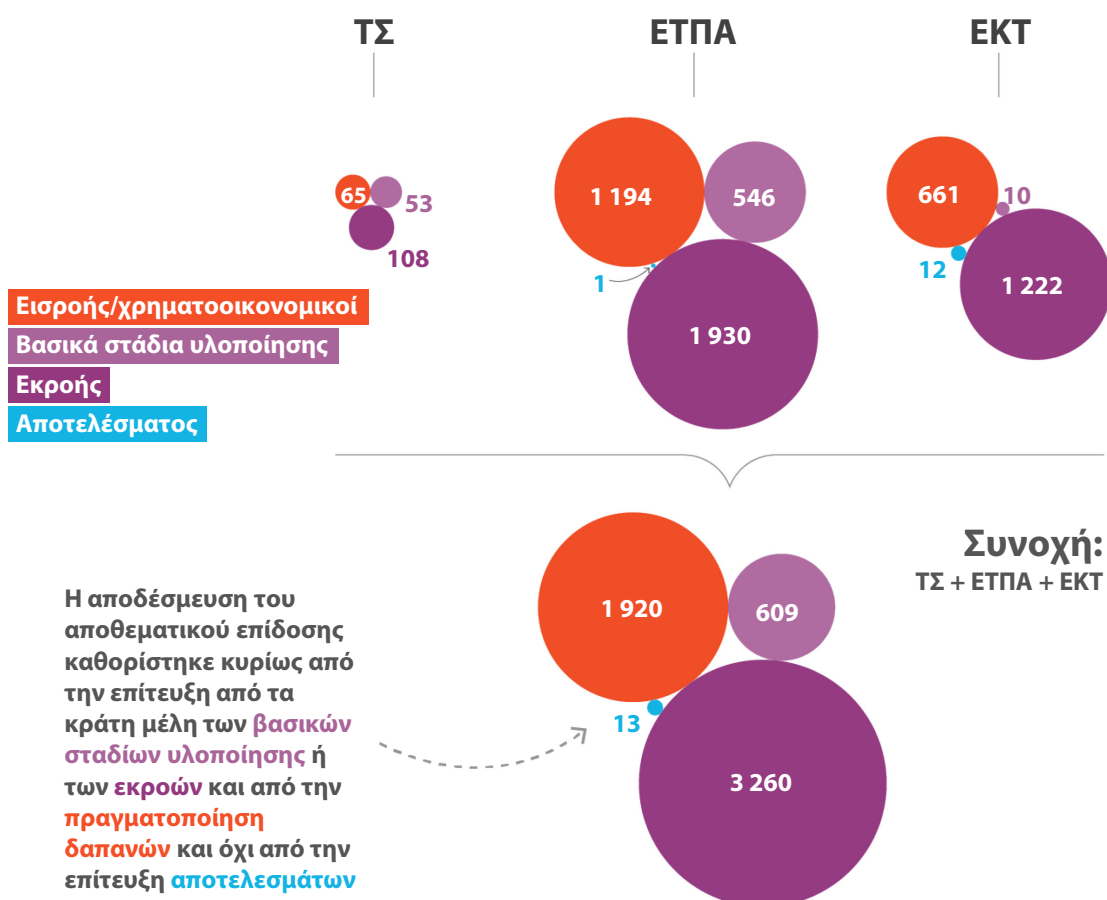
Η επανεξέταση των επιδόσεων είχε περιορισμένο αντίκτυπο στην κατανομή της χρηματοδότησης της ΕΕ

Η επίτευξη των βασικών σταδίων υλοποίησης ή των εκροών, καθώς και η πραγματοποίηση δαπανών, ήταν καθοριστικές για την αποδέσμευση του αποθεματικού επίδοσης

74 Από την ανάλυσή μας προέκυψε ότι η αποδέσμευση του αποθεματικού επίδοσης εξαρτάτο κυρίως από την πρόοδο των κρατών μελών όσον αφορά την υλοποίηση, όπως προκύπτει από την επίτευξη των βασικών σταδίων υλοποίησης ή των εκροών και την επιτυχία τους στην πραγματοποίηση δαπανών (οι χρηματοοικονομικοί δείκτες αντιστοιχούσαν περίπου στο ένα τρίτο του συνόλου των δεικτών, όπως φαίνεται στο [γράφημα 12](#)). Παραδείγματος χάριν, αποδεσμεύθηκαν αποθεματικά επίδοσης ύψους 195 εκατομμυρίων ευρώ και 52 εκατομμυρίων ευρώ στο πολωνικό ΕΠ «Έξυπνη ανάπτυξη» και στο ιταλικό ΕΠ «Επιχειρήσεις και Ανταγωνιστικότητα», αντίστοιχα, επειδή οι προτεραιότητες των εν λόγω προγραμμάτων είχαν επιτύχει τα ορόσημα που αφορούσαν τον αριθμό των επιχειρήσεων που έλαβαν επιχορηγήσεις ή των εταιρειών που έλαβαν στήριξη, τον αριθμό των δράσεων που δρομολογήθηκαν και τις δαπάνες που δηλώθηκαν στην Επιτροπή.

75 Μόνο 13 από τους 5 802 δείκτες (ή ποσοστό μικρότερο του 1 %) μετρούσαν τις επιδόσεις των προγραμμάτων ως προς τα αποτελέσματα (βλέπε [γράφημα 12](#)). Ο μικρός αριθμός δεικτών αποτελέσματος οφειλόταν μεταξύ άλλων στο γεγονός ότι το χρονικό πλαίσιο για την επίτευξη των οροσήμων έως την επανεξέταση των επιδόσεων ήταν σχετικά σύντομο (τέσσερα έτη το πολύ) και, ως εκ τούτου, δεν επαρκούσε στην περίπτωση των επενδύσεων, όπου απαιτείται περισσότερος χρόνος για την υλοποίηση των αποτελεσμάτων.

Γράφημα 12 – Δείκτες που χρησιμοποιήθηκαν στην επανεξέταση επιδόσεων του 2019 ανά ταμείο



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής από το Launchpad/Infoview.

76 Στο πλαίσιο της επανεξέτασης των επιδόσεων της Επιτροπής εντοπίστηκαν 288 άξονες προτεραιότητας σε 121 ΕΠ που σε μεγάλο βαθμό δεν είχαν επιτύχει τα ορόσημα για τους χρηματοοικονομικούς δείκτες (εισροής) και τους δείκτες εκροής. Στις περιπτώσεις αυτές, η Επιτροπή είχε την εξουσία να αναστείλει τις πληρωμές. Ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή δεν είχε επιβάλει αναστολές πληρωμών. Σύμφωνα με την Επιτροπή, οι κύριοι λόγοι ήταν ότι στο 80 % των προγραμμάτων οι αδυναμίες υλοποίησης είχαν αντιμετωπιστεί επαρκώς και περίπου το ένα τρίτο των προτεραιοτήτων είχαν επαναπρογραμματιστεί ή βρίσκονταν σε διαδικασία επαναπρογραμματισμού. Αντιμέτωπα με τον κίνδυνο αναστολής λόγω ιδιαίτερα χαμηλών επιδόσεων, κράτη μέλη είχαν προτείνει και η Επιτροπή είχε δεχθεί την πραγματοποίηση αλλαγών στα ΕΠ για να τροποποιηθούν τα ορόσημα (βλέπε σημείο 58).

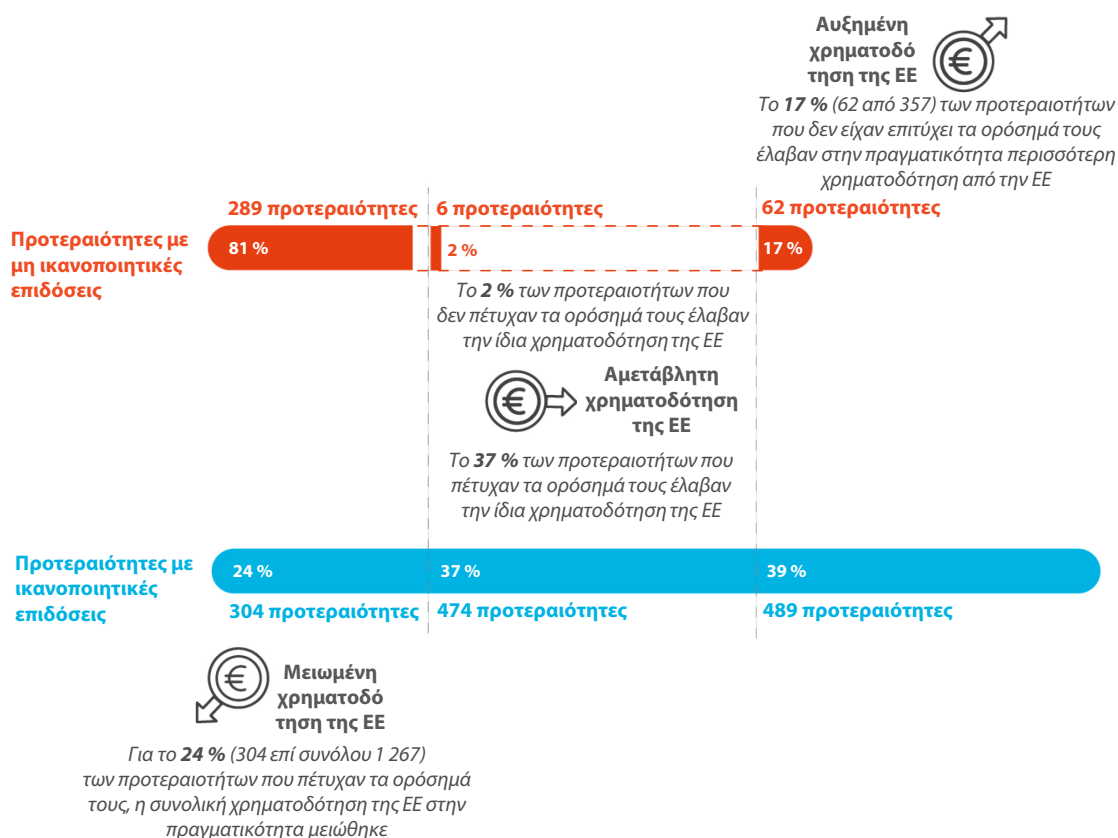
Η αποδέσμευση του αποθεματικού επίδοσης αντισταθμίστηκε από τη δημοσιονομική επίπτωση άλλων μεταφορών πιστώσεων

77 Εξετάσαμε και τις 1 624 προτεραιότητες που αντιστοιχούσαν σε 267 από τα 300 ΕΠ για τα οποία η επανεξέταση των επιδόσεων είχε ολοκληρωθεί έως τον Δεκέμβριο του 2020, προκειμένου να αξιολογήσουμε πώς είχε αλλάξει συνολικά η κατανομή των κονδυλίων σε σύγκριση με την πρώτη έκδοση των ΕΠ που είχαν εγκριθεί. Εξετάσαμε τη συνολική χρηματοδότηση της ΕΕ, δηλαδή την κύρια κατανομή και το αποθεματικό επίδοσης.

78 Όταν δεν επιτυγχάνονται τα ορόσημα των προτεραιοτήτων, το αντίστοιχο αποθεματικό επίδοσης ανακατανέμεται στις προτεραιότητες που τα έχουν επιτύχει. Οι ανακατανομές αυτές συνοδεύονταν ως επί το πλείστον από άλλες τροποποιήσεις των ΕΠ.

79 Εξετάσαμε επίσης κατά πόσον τα συνολικά στοιχεία σχετικά με τις μεταβολές των κονδυλίων του προϋπολογισμού μεταξύ της έναρξης της περιόδου 2014-2020 και της επανεξέτασης των επιδόσεων μπορούν να συνδεθούν με την επίτευξη των οροσήμων και των τιμών-στόχου των κρατών μελών. Από την ανάλυσή μας προέκυψε ότι η συνολική κατανομή της χρηματοδότησης της ΕΕ δεν αυξήθηκε ούτε μειώθηκε αυτόματα ανάλογα με το αν οι προτεραιότητες πέτυχαν τα ορόσημά τους κατά την επανεξέταση των επιδόσεων. Ειδικότερα, διαπιστώσαμε ότι το 17 % (62 από τις 357) των προτεραιοτήτων που δεν είχαν επιτύχει τα ορόσημά τους έλαβε στην πραγματικότητα περισσότερη χρηματοδότηση από την ΕΕ. Ομοίως, για το 24 % (304 από τις 1 267) των προτεραιοτήτων που πέτυχαν τα ορόσημά τους, η συνολική χρηματοδότηση της ΕΕ στην πραγματικότητα μειώθηκε (βλέπε [γράφημα 13](#)).

Γράφημα 13 – Αλλαγές στην κατανομή της χρηματοδότησης της ΕΕ σε επίπεδο άξονα προτεραιότητας μετά την επανεξέταση των επιδόσεων και τον επαναπρογραμματισμό των ΕΠ (στοιχεία του Απριλίου του 2020)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής από το Launchpad/Infoview.

80 Αυτό δείχνει ότι η σύνδεση μεταξύ της επίτευξης των τιμών-στόχου των προτεραιοτήτων των προγραμμάτων έως το 2018 και της ανακατανομής πόρων (μεταξύ της έναρξης της περιόδου και του 2018) ήταν ασθενής. Σε αυτό συνετέλεσαν ενδεχομένως διάφοροι παράγοντες, συμπεριλαμβανομένου του περιορισμένου ύψους του αποθεματικού επίδοσης (που αντιστοιχεί μόλις στο 6 % των συνολικών κονδυλίων) και των μεταβολών των κονδυλίων του προϋπολογισμού μετά την έγκριση των ΕΠ για άλλους λόγους, όπως η αυτόματη αύξηση της χρηματοδότησης λόγω τεχνικών προσαρμογών (όπως συνέβη το 2017) ή η εισαγωγή νέων προτεραιοτήτων.

Προοπτικές για την περίοδο 2021-2027: μεγαλύτερη ευελιξία στην κατανομή των κονδυλίων, αλλά κατάργηση του υποχρεωτικού αποθεματικού επίδοσης

Κατάργηση του υποχρεωτικού αποθεματικού επίδοσης

81 Όλα τα προγράμματα θα υποβληθούν σε ενδιάμεση επανεξέταση το 2025, προκειμένου να καθοριστεί η κατανομή του ημίσεος της χρηματοδότησης για τα δύο τελευταία έτη. Η ενδιάμεση επανεξέταση θα βασιστεί, μεταξύ άλλων, στην πρόοδο στην επίτευξη των οροσήμων, και θα ληφθούν υπόψη οι μείζονες δυσκολίες που τυχόν προέκυψαν κατά την υλοποίηση του προγράμματος⁵⁶. Ωστόσο, η επανεξέταση των επιδόσεων και το υποχρεωτικό αποθεματικό επίδοσης καταργούνται. Μέχρι στιγμής, η Επιτροπή δεν έχει ακόμη παρουσιάσει περαιτέρω λεπτομέρειες σχετικά με το πώς θα διεξαχθεί η ενδιάμεση επανεξέταση και η επακόλουθη διαδικασία επαναπρογραμματισμού.

Μεγαλύτερη ευελιξία στην κατανομή των κονδυλίων καθ' όλη την περίοδο 2021-2027 και εισαγωγή του ΜΑΑ ως εναλλακτικής πηγής χρηματοδότησης επενδύσεων

82 Όσον αφορά την περίοδο 2021-2027, το πλαίσιο για την ενδιάμεση επανεξέταση θα είναι διαφορετικό από ό,τι σε προηγούμενες περιόδους. Τα κράτη μέλη θα έχουν μεγαλύτερη ευελιξία όσον αφορά τον επαναπρογραμματισμό και την ανακατανομή κονδυλίων σε οποιοδήποτε στάδιο του κύκλου των προγραμμάτων. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα, εντός ορισμένων ανώτατων ορίων, να μεταφέρουν κονδύλια μεταξύ προτεραιοτήτων στο πλαίσιο του ίδιου ταμείου, προγράμματος ή της ίδιας κατηγορίας περιφερειών, χωρίς προηγούμενη έγκριση της Επιτροπής. Ο ΚΚΔ 2021-2027 παρέχει επίσης τη δυνατότητα μεταφοράς έως και 5 % του κονδυλίου ενός ταμείου σε οποιοδήποτε άλλο μέσο υπό άμεση ή έμμεση διαχείριση⁵⁷.

83 Επιπλέον, τα επόμενα χρόνια, τα ταμεία της πολιτικής συνοχής θα λειτουργούν παράλληλα με τον ΜΑΑ. Το 2021, τα κράτη μέλη επικεντρώθηκαν στην προετοιμασία και τη διαπραγμάτευση των εθνικών τους σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας στο πλαίσιο του ΜΑΑ. Υπάρχουν ήδη ενδείξεις ότι η έναρξη των προγραμμάτων της περιόδου 2021-2027 θα καθυστερήσει ακόμη περισσότερο από ό,τι πριν από επτά χρόνια. Επιπλέον, δεδομένου ότι στο πλαίσιο του ΜΑΑ δεν προβλέπεται εθνική συγχρηματοδότηση, πολλά επενδυτικά έργα που, υπό κανονικές συνθήκες, θα είχαν υλοποιηθεί μέσω των ταμείων της πολιτικής συνοχής, μπορούν πλέον να

⁵⁶ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1060, άρθρο 18, παράγραφος 1, στοιχείο στ).

⁵⁷ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1060, άρθρο 24, παράγραφος 5 και άρθρο 26, παράγραφος 1.

χρηματοδοτηθούν από τον ΜΑΑ. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη αναμένεται να απορροφήσουν μικρότερο ποσοστό των αρχικά προγραμματισμένων χρηματοδοτικών κονδυλίων από ό,τι είχε προβλεφθεί. Αυτό, με τη σειρά του, σημαίνει επίσης ότι αναμένεται να παραχθούν λιγότερες εκροές και αποτελέσματα έως τον χρόνο διενέργειας της ενδιάμεσης επανεξέτασης.

Μοντέλα χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων

Διεύρυνση της χρήσης μοντέλων χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων κατά την περίοδο 2014-2020

Δύο νέα μοντέλα χρηματοδότησης: «κοινά σχέδια δράσης» και «χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με τις δαπάνες»

84 Για την περίοδο 2014-2020 εισήχθησαν δύο νέα μοντέλα χρηματοδότησης. Σύμφωνα με αυτά τα μοντέλα, η χρηματοδότηση από τα ΕΤΠΑ/ΤΣ και ΕΚΤ βασίζεται στις επαληθευμένες επιδόσεις, οι οποίες μετρούνται βάσει δεικτών που συνοδεύονται από ορόσημα για τις εκροές ή/και τα αποτελέσματα, ή στην εκπλήρωση όρων, και όχι στα επιλέξιμα έξοδα που έχουν πράγματι πραγματοποιηθεί, όπως συνέβαινε προηγουμένως.

85 Το πρώτο από αυτά τα μοντέλα χρηματοδότησης ήταν το «κοινό σχέδιο δράσης» (ΚΣΔ)⁵⁸, το οποίο είναι διαθέσιμο από την αρχή της περιόδου 2014-2020. Οι πληρωμές στα ΚΣΔ βασίζονται σε κατ' αποκοπήν ποσά ή τυποποιημένες κλίμακες μοναδιαίου κόστους που συνδέονται με ορόσημα και τιμές-στόχο (βλέπε [πλαίσιο 6](#)).

⁵⁸ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, άρθρο 104.

Πλαίσιο 6

Κοινό σχέδιο δράσης

Το ΚΣΔ είναι μια μορφή χρηματοδότησης που βασίζεται σε εκροές ή/και αποτελέσματα που συνδέονται με ειδικούς στόχους των ΕΠ. Τα ΚΣΔ μπορούν να περιλαμβάνουν ένα έργο ή ένα σύνολο έργων σε οποιονδήποτε τομέα επενδύσεων (εκτός των υποδομών) που λαμβάνουν στήριξη στο πλαίσιο ενός ή περισσότερων ΕΠ και ενός ή περισσότερων ταμείων της πολιτικής συνοχής.

Η χρήση των ΚΣΔ περιορίστηκε στις μεγαλύτερες πράξεις με κατώτατο όριο δημόσιας δαπάνης 10 εκατομμύρια ευρώ, ή 20 % της δημόσιας στήριξης από τα συνεισφέροντα ΕΠ. Από αυτόν τον περιορισμό εξαιρέθηκαν οι πράξεις που λαμβάνουν στήριξη στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας για την απασχόληση των νέων και το πρώτο ΚΣΔ που υποβάλλεται από κράτος μέλος⁵⁹. Το 2018, το ελάχιστο αυτό όριο μειώθηκε σε 5 εκατομμύρια ευρώ.

86 Το δεύτερο μέσο, το μοντέλο «χρηματοδότησης που δεν συνδέεται με τις δαπάνες» (ΧΔΣΔ), εισήχθη με την αναθεώρηση του δημοσιονομικού κανονισμού το 2018⁶⁰. Πρόκειται για μια καινοφανή μέθοδο χρηματοδότησης της ΕΕ, η οποία βασίζεται στην εκπλήρωση όρων ή στην επίτευξη αποτελεσμάτων. Ειδικά για τα ΕΔΕΤ, η χρηματοδότηση συνδέεται με την πρόοδο της υλοποίησης ή την επίτευξη των στόχων του προγράμματος⁶¹. Η ΧΔΣΔ μπορούσε να χρησιμοποιηθεί από το 2019 για τις επενδύσεις ΕΤΠΑ/ΤΣ στους τομείς της ενεργειακής απόδοσης και της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές⁶² (βλέπε [πλαίσιο 7](#)).

⁵⁹ Κανονισμός (ΕΕ) 1303/2013, άρθρο 104, παράγραφος 2.

⁶⁰ Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046, άρθρο 125, παράγραφος 1, στοιχείο α).

⁶¹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, άρθρο 67, παράγραφος 1, στοιχείο ε).

⁶² Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 2019/694 της Επιτροπής, της 15ης Φεβρουαρίου 2019, για τη συμπλήρωση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τη μορφή χρηματοδότησης που δεν συνδέεται με τις δαπάνες των συναφών πράξεων.

Πλαίσιο 7

Χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με τις δαπάνες

Το 2019 η Επιτροπή εξέδωσε κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό⁶³ που ρυθμίζει τη χρήση του μοντέλου ΧΔΣΔ για επενδύσεις των ΕΤΠΑ/ΤΣ στους τομείς της ενεργειακής απόδοσης και της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές. Η χρηματοδότηση υπολογίζεται βάσει της εξοικονόμησης ενέργειας που επιτυγχάνεται, σε kWh, ή της μείωσης των εκπομπών CO₂ που εκφράζεται σε τόνους.

Ως εκ τούτου, βασίζεται σε μη οικονομικές παραμέτρους και όχι στις πραγματοποιηθείσες δαπάνες. Σύμφωνα με τον κανονισμό, εναπόκειται στις εθνικές/περιφερειακές αρχές ο καθορισμός του ποσού της χρηματοδότησης ανά μονάδα εξοικονομούμενης ενέργειας.

87 Αμφότερα τα μοντέλα προσφέρουν απλουστευμένες ρυθμίσεις διαχείρισης και ελέγχου, στο πλαίσιο των οποίων η χρηματοοικονομική διαχείριση, το σύστημα δικλίδων και ο έλεγχος αποσκοπούν στην επαλήθευση της εκπλήρωσης των τιμών-στόχου για τις επιδόσεις ή των όρων πληρωμής⁶⁴. Η χρήση τους είναι προαιρετική, αλλά τα ΚΣΔ υπόκεινται στην έγκριση της Επιτροπής, ενώ τα κράτη μέλη που επιθυμούν να χρησιμοποιήσουν ΧΔΣΔ πρέπει απλώς να ενημερώνουν την Επιτροπή.

Επιλογές απλουστευμένου κόστους: η παραδοσιακή μέθοδος σύνδεσης της χρηματοδότησης με τις επιδόσεις

88 Επιπλέον, ο ΚΚΔ προβλέπει τρία είδη επιλογών απλουστευμένου κόστους (ΕΑΚ) για την επιστροφή δαπανών που υπολογίζονται βάσει προκαθορισμένων μεθόδων ή ποσοστών έτοιμων προς χρήση⁶⁵ αντί των πραγματικών εξόδων που πραγματοποιήθηκαν:

- τυποποιημένες κλίμακες μοναδιαίου κόστους·
- κατ' αποκοπή ποσά·

⁶³ Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 2019/694 της Επιτροπής.

⁶⁴ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, άρθρο 67, παράγραφος 1, και άρθρο 109, παράγραφος 2· κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 2019/694 της Επιτροπής, παράρτημα.

⁶⁵ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, άρθρο 67, παράγραφος 1, στοιχεία β) έως δ)· άρθρο 67, παράγραφος 5· άρθρο 67, παράγραφος 5, στοιχείο α)· άρθρο 68· άρθρα 68α και 68β.

- χρηματοδότηση με ενιαίο συντελεστή.

89 Οι ΕΑΚ εισήχθησαν για πρώτη φορά στον κανονισμό ΕΚΤ για την περίοδο 2007-2013 και το πεδίο εφαρμογής τους διευρύνεται συνεχώς έκτοτε, τελευταία φορά το 2018, με την επέκταση της υποχρεωτικής χρήσης ΕΑΚ για μικρές πράξεις που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΠΑ, ενώ προηγουμένως είχε προβλεφθεί για πράξεις που χρηματοδοτούνται από το ΕΚΤ⁶⁶. Από το 2015, η Επιτροπή έχει εγκρίνει ειδικά ποσοστά σε επίπεδο ΕΕ και κρατών μελών στο πλαίσιο του κανονισμού για το ΕΚΤ⁶⁷.

90 Οι τυποποιημένες κλίμακες μοναδιαίου κόστους και τα κατ' αποκοπήν ποσά ευνοούν τις επιδόσεις, εφόσον συνδέουν τις πληρωμές με τις εκροές, αλλά όχι κατ' ανάγκη με τα αποτελέσματα. Ωστόσο, η χρηματοδότηση βάσει ενιαίου συντελεστή βασίζεται εξ ολοκλήρου στις εισροές. Εντούτοις, σύμφωνα με την Επιτροπή, οι ΕΑΚ μπορούν να συμβάλουν στη μετατόπιση της εστίασης των διαχειριστικών αρχών και των δικαιούχων από τις εισροές στην επίτευξη εκροών (και αποτελεσμάτων)⁶⁸.

91 Τα προηγούμενα χρόνια υποστηρίξαμε σταθερά τη μεγαλύτερη σύνδεση της χρηματοδότησης στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής με τις επιδόσεις. Έχουμε συστήσει:

- από το 2012, τη χρήση ΕΑΚ για μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης και του κινδύνου σφάλματος⁶⁹ και

⁶⁶ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, άρθρο 67, παράγραφος 2, στοιχείο α).

⁶⁷ Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 2015/2195 της Επιτροπής, της 9ης Ιουλίου 2015, για τη συμπλήρωση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1304/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, όσον αφορά τον ορισμό των τυποποιημένων κλιμάκων μοναδιαίου κόστους και των κατ' αποκοπή ποσών για την επιστροφή των δαπανών από την Επιτροπή στα κράτη μέλη.

⁶⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Οδηγίες σχετικά με τις απλουστευμένες επιλογές κόστους – Ευρωπαϊκά διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία (ΕΔΕΤ), EGESIF_14-0017, Σεπτέμβριος 2014, σ. 8.

⁶⁹ Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2011, σημείο 6.30· ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2012, σημείο 6.42· ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2014, σημείο 6.79.

- ήδη από το 2017, την εισαγωγή ενός μοντέλου χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων, το οποίο να συνδέει τις πληρωμές με την εκπλήρωση όρων ή την επίτευξη αποτελεσμάτων που έχουν καθοριστεί εκ των προτέρων⁷⁰.

Η αβεβαιότητα σχετικά με τον τρόπο χρήσης των νέων μοντέλων χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων εμπόδιο για την υιοθέτησή τους από τα κράτη μέλη

Μικρό ενδιαφέρον για τη χρήση των νέων μοντέλων χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων

92 Κατά την περίοδο 2014-2020, τα κράτη μέλη έδειξαν μικρό ενδιαφέρον για τη χρήση των δύο νέων μοντέλων χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων. Έως τον Ιανουάριο του 2018, μόνο η Πολωνία είχε υποβάλει μία πρόταση ΚΣΔ. Ωστόσο, τον Ιούλιο του 2019, κατόπιν συζητήσεων με την Επιτροπή, οι πολωνικές αρχές αποφάσισαν να αποσύρουν την πρότασή τους. Τον Απρίλιο του 2018, η Επιτροπή δημοσίευσε ειδική πρόσκληση για τη συλλογή εμπειριών και την τόνωση του ενδιαφέροντος για τα ΚΣΔ, και επέλεξε δύο πιλοτικά έργα: «Πρώθηση της βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης με την ενεργοποίηση του κρυφού ταλέντου των ΕΕΑΚ και των μεταναστών» στις Κάτω Χώρες και «Training2Work» στην Πορτογαλία. Και τα δύο έργα τελούν επί του παρόντος υπό την άμεση διαχείριση της Επιτροπής, με συνδυασμένη συνεισφορά της ΕΕ ύψους περίπου 1,1 εκατομμυρίου ευρώ.

93 Κατά την περίοδο 2014-2020, μόνο η Αυστρία εφάρμοσε πιλοτικά το μοντέλο ΧΔΣΔ για ένα έργο του ΕΤΠΑ, η συνεισφορά της ΕΕ για το οποίο ανήλθε σε περίπου 36 εκατομμύρια ευρώ (βλέπε [πλαίσιο 8](#)).

⁷⁰ Ειδική έκθεση 2/2017 του ΕΕΣ, σύσταση 6· γνώμη 1/2017 του ΕΕΣ σχετικά με πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, σημεία 82 και 84.

Πλαίσιο 8

Πιλοτικό έργο με χρήση ΧΔΣΔ στην Αυστρία

Το έργο «Πληρωμές που δεν συνδέονται με τα έξοδα», που δρομολογήθηκε στην Αυστρία το 2019 στον τομέα της ενεργειακής απόδοσης, αντιστοιχεί περίπου στο 5,4 % του ΕΠ του ΕΤΠΑ «Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση στην Αυστρία 2014-2020». Το έργο στηρίζει επενδύσεις επιλέξιμες στο πλαίσιο του αυστριακού «καθεστώτος περιβαλλοντικών επιδοτήσεων».

Στόχος είναι η μείωση των εκπομπών CO₂ συνολικά κατά 143 700 τόνους ετησίως έως το 2023. Η χρηματοδότηση της ΕΕ ανέρχεται σε 35,9 εκατομμύρια ευρώ και καθορίστηκε βάσει τιμής μονάδας 250 ευρώ ανά τόνο CO₂, η οποία υπολογίστηκε βάσει μεθόδου που προτάθηκε από τις αυστριακές αρχές και συμφωνήθηκε με την Επιτροπή.

Η χρηματοδότηση εκταμιεύεται σε στάδια που συνδέονται με την επίτευξη ενδιάμεσων όρων χρηματοδότησης, διαδικαστικών σταδίων (παραδείγματος χάριν, επιλογή έργων) και μειώσεων εκπομπών CO₂.

Η σκοπιμότητα και η δυνητική ζήτηση για τα ΚΣΔ και τη ΧΔΣΔ δεν αξιολογήθηκαν εκ των προτέρων

94 Σύμφωνα με την Επιτροπή, οι κύριοι λόγοι για την απροθυμία των κρατών μελών να χρησιμοποιήσουν τα ΚΣΔ ήταν η υπερβολικά περίπλοκη διαδικασία έγκρισης και η δυσκολία καθορισμού δεικτών εκροής και αποτελέσματος, αλλά και το γεγονός ότι θεωρούσαν τις ΕΑΚ αποδοτικότερες⁷¹. Απαντώντας σε έρευνα της Επιτροπής σχετικά με την ΧΔΣΔ, οι εκπρόσωποι των κρατών μελών επεσήμαναν ότι οι λόγοι για τη μη χρήση της μεθόδου αυτής ήταν το επαχθές πλαίσιο, η έλλειψη σαφήνειας του σχεδιασμού και της πιθανής χρήσης της, καθώς και η αβεβαιότητα σχετικά με τις εφαρμοστέες ρυθμίσεις ελέγχου. Γενικά, οι εμπειρογνώμονες των κρατών μελών έκριναν τα μοντέλα χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων επαχθή, περίπλοκα και χρονοβόρα, με μεγαλύτερη επικινδυνότητα για τους δικαιούχους και μικρότερη ευελιξία⁷². Τέλος, η υιοθέτηση του μοντέλου της ΧΔΣΔ παρεμποδίστηκε, επίσης, από

⁷¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Impact assessment accompanying the document 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Social Fund Plus'*, SWD(2018) 289 της 30ής Μαΐου 2018, σ. 22.

⁷² Διακρατικό δίκτυο χρηστών ΕΑΚ των ΕΤΠΑ/ΤΣ, 6η συνεδρίαση, παρουσίαση των προσεγγίσεων που βασίζονται στα αποτελέσματα, 2 Ιουλίου 2020· Ευρωπαϊκή Επιτροπή (t33 & SWECO), *Use and intended use of simplified cost options in ESF, ERDF, CF and EAFRD*, 27 Μαρτίου 2018, σ. 13 και 16.

το γεγονός ότι μπορούσε να χρησιμοποιηθεί μόνο από το 2019 και έπειτα, όταν τα ΕΠ της περιόδου 2014-2020 είχαν ήδη πλέον εγκριθεί και δεσμεύσει το μεγαλύτερο μέρος των κονδυλίων τους.

95 Από την ανάλυσή μας προέκυψε επίσης ότι η Επιτροπή δεν είχε αξιολογήσει τη σκοπιμότητα και τη δυνητική ζήτηση για τέτοια μοντέλα χρηματοδότησης μέσω εκ των προτέρων εκτίμησης επιπτώσεων. Επίσης, εντοπίσαμε περιορισμένα στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι της υποβολής της νομοθετικής πρότασης προηγήθηκε ευρεία διαβούλευση στους κόλπους της Επιτροπής (παραδείγματος χάριν, με τη Γενική Διεύθυνση Ενέργειας που επιβλέπει την εφαρμογή της οδηγίας για την ενεργειακή απόδοση) ή με τα κράτη μέλη.

96 Τρία είναι τα κύρια εμπόδια που διαπιστώσαμε στη χρήση αυτών των καινοτόμων μοντέλων χρηματοδότησης:

- η καθυστερημένη καθιέρωση της ΧΔΣΔ κατά την περίοδο 2014-2020·
- οι δυσκολίες που αντιμετώπισαν οι διαχειριστικές αρχές στον εντοπισμό κατάλληλων πράξεων· και
- ο προβληματισμός των κρατών μελών σχετικά με την ασφάλεια δικαίου, από την άποψη των επακόλουθων εξακριβώσεων και ελέγχων, ιδίως όσον αφορά την υποχρέωση συμμόρφωσης με τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις και τις δημόσιες συμβάσεις.

Η απροθυμία των κρατών μελών να χρησιμοποιήσουν μοντέλα χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων κατά την περίοδο 2014-2020 οφείλεται επίσης στις διαφορές στους εφαρμοστέους κανόνες

97 Γνωρίζουμε βάσει της μακράς ελεγκτικής πείρας μας ότι οι διαχειριστικές αρχές χρειάζονται ασφάλεια δικαίου και οικονομική ασφάλεια, καθώς ανησυχούν ότι η Επιτροπή θα μπορούσε να αναστείλει τις πληρωμές ή ακόμη και να επιβάλει

δημοσιονομικές διορθώσεις εάν ανακύψουν προβλήματα. Αυτό επιβεβαιώνεται και από τις εκτιμήσεις επιπτώσεων της ίδιας της Επιτροπής⁷³.

98 Όσον αφορά τις ΕΑΚ, η Επιτροπή είχε εκδώσει κατευθυντήριες οδηγίες στην αρχή της περιόδου 2014-2020⁷⁴. Τον Μάιο του 2021, η Επιτροπή αναθεώρησε αυτές τις κατευθυντήριες οδηγίες, προκειμένου να διευκρινίσει ότι στο πλαίσιο των διαχειριστικών επαληθεύσεων και των ελέγχων πράξεων που περιλαμβάνουν ΕΑΚ πρέπει να συνεχίσει να παρακολουθείται η συμμόρφωση με τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις, αλλά όχι συγκεκριμένες διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων⁷⁵.

99 Παρόμοια ζητήματα ανέκυψαν όταν θεσπίστηκε το μοντέλο ΧΔΣΔ το 2018, καθώς οι εφαρμοστέοι κανόνες όσον αφορά το σύστημα χρηματοοικονομικών δικλίδων και τον έλεγχο ήταν ασαφείς. Οι εν λόγω διαφορές στους εφαρμοστέους κανόνες συνετέλεσαν στην απροθυμία των κρατών μελών να χρησιμοποιήσουν αυτό το νέο μοντέλο χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων κατά την περίοδο 2014-2020. Τον Φεβρουάριο του 2019, η Επιτροπή εξέδωσε κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό για την παροχή διευκρινίσεων. Ωστόσο, θεωρούμε ότι δεν αντιμετώπισε το βασικό ζήτημα, ήτοι πώς τα συστήματα δικλίδων και ο έλεγχος των κρατών μελών θα διασφάλιζαν τη συμμόρφωση με τους βασικούς κανόνες της εσωτερικής αγοράς (βλέπε [πλαίσιο 9](#)).

⁷³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [Impact assessment accompanying the document 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Social Fund Plus'](#), SWD(2018) 289, 30 Μαΐου 2018, σ. 21· Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [Impact assessment accompanying the document 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund'](#), SWD(2018) 282, 29 Μαΐου 2018, σ. 64.

⁷⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [Οδηγίες σχετικά με τις απλουστευμένες επιλογές κόστους](#), EGESIF_14-0017, Σεπτέμβριος 2014.

⁷⁵ Κατευθυντήριες γραμμές για τη χρήση των επιλογών απλουστευμένου κόστους στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ) – αναθεωρημένη έκδοση (2021/C 200/01), 27 Μαΐου 2021, σ. 15 και 41.

Πλαίσιο 9

Ασαφείς νομικές διατάξεις όσον αφορά τα συστήματα χρηματοοικονομικών δικλίδων και τον έλεγχο σε σχέση με την ΧΔΣΔ κατά την περίοδο 2014-2020

Όσον αφορά το μοντέλο ΧΔΣΔ, ο ΚΚΔ και ο κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός του 2019 ορίζουν ότι οι έλεγχοι πρέπει να περιορίζονται στην επαλήθευση της εκπλήρωσης των προϋποθέσεων για την επιστροφή των δαπανών⁷⁶. Η κανονικότητα των δαπανών δεν συγκαταλέγεται μεταξύ αυτών των προϋποθέσεων.

Παράλληλα, και αντίθετα προς τα ανωτέρω, ο ΚΚΔ ορίζει ότι οι διαχειριστικές αρχές πρέπει να επαληθεύουν ότι όλες οι πράξεις υλοποιούνται σύμφωνα με το εφαρμοστέο δίκαιο, συμπεριλαμβανομένων των ενωσιακών και εθνικών κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις και τις κρατικές ενισχύσεις.⁷⁷

Ο κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός απαιτεί επίσης μια δίκαιη, αντικειμενική και επαληθεύσιμη μέθοδο υπολογισμού του ποσού της χρηματοδότησης. Αυτή η μέθοδος υπολογισμού καθορίζεται από τις αρχές που χρησιμοποιούν την ΧΔΣΔ και δεν υπόκειται στην έγκριση της Επιτροπής.⁷⁸

Την περίοδο 2014-2020, η χρηματοδότηση βάσει επιδόσεων εκταμιεύθηκε σχεδόν αποκλειστικά μέσω των παραδοσιακών ΕΑΚ

Οι ΕΑΚ αναμένεται να καλύψουν περίπου το ένα τρίτο των δαπανών του ΕΚΤ, αλλά εξακολουθούν να μην εστιάζουν στα αποτελέσματα

100 Οι ΕΑΚ αποτελούν το μοναδικό μοντέλο χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων που χρησιμοποιήθηκε ευρέως κατά την περίοδο 2014-2020. Κατά τη διάρκεια της περιόδου, η Επιτροπή ενθάρρυνε ενεργά και προώθησε τη χρήση ΕΑΚ, προκειμένου

⁷⁶ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, άρθρο 67, παράγραφος 1· κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 2019/694 της Επιτροπής, της 15ης Φεβρουαρίου 2019, αιτιολογική σκέψη 6 και παράρτημα, σημείο 4, στοιχείο στ).

⁷⁷ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, άρθρο 125, παράγραφος 4, στοιχείο α)· κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 651/2014, της 17ης Ιουνίου 2014, για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά.

⁷⁸ Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 2019/694 της Επιτροπής, της 15ης Φεβρουαρίου 2019, άρθρο 3, παράγραφος 2, και παράρτημα, σημείο 3, παράγραφος 1, και σημείο 5.

να μειωθεί η διοικητική επιβάρυνση για τις διαχειριστικές αρχές και ο κίνδυνος σφάλματος. Αυτό συνέβαλε στη σημαντική αύξηση της χρήσης τους σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο. Σχεδόν όλα τα ΕΠ του ΕΚΤ χρησιμοποιούν ΕΑΚ τουλάχιστον σε κάποιο βαθμό (κυρίως τυποποιημένες κλίμακες μοναδιαίου κόστους), και ορισμένα ΕΠ του ΕΤΠΑ έχουν επίσης αρχίσει να τις χρησιμοποιούν (κυρίως κατ' αποκοπήν συντελεστές βασισμένους στις εισροές). Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Επιτροπής, έως το τέλος της περιόδου 2014-2020, οι ΕΑΚ θα έχουν καλύψει το 33 % των δαπανών του ΕΚΤ και το 4 % των δαπανών των ΕΤΠΑ/ΤΣ⁷⁹.

101 Συνολικά, εκτιμούμε ότι περίπου 22,5 δισεκατομμύρια ευρώ, ήτοι το 8,5 % των δαπανών συνοχής υπό μορφή επιχορηγήσεων για την περίοδο 2014-2020, θα έχουν επιστραφεί με τη χρήση μοντέλων χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων, σχεδόν εξ ολοκλήρου ΕΑΚ.

Προοπτικές για την περίοδο 2021-2027: προκειμένου το μοντέλο της ΧΔΣΔ να εφαρμοστεί με επιτυχία, απαιτείται περαιτέρω αποσαφήνιση των σχετικών διατάξεων

Η χρήση της ΧΔΣΔ διευρύνθηκε για τις δαπάνες συνοχής για την περίοδο 2021-2027 και κατέστη υποχρεωτική για τον ΜΑΑ

102 Τα επόμενα χρόνια, η χρηματοδότηση βάσει επιδόσεων θα επικρατήσει των άλλων μορφών χρηματοδότησης της ΕΕ ως ποσοστό των καλυπτόμενων δαπανών. Αυτό οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι η ΧΔΣΔ, όπως ορίζεται στον δημοσιονομικό κανονισμό⁸⁰, θα είναι το μόνο μοντέλο χρηματοδότησης που θα χρησιμοποιείται για τη χορήγηση επιχορηγήσεων στα κράτη μέλη στο πλαίσιο του ΜΑΑ⁸¹. Αυτή είναι μια σημαντική εξέλιξη στη χρηματοοικονομική διαχείριση της ΕΕ.

103 Για την περίοδο 2021-2027, όσον αφορά τα ταμεία της πολιτικής συνοχής που διέπονται από τον ΚΚΔ, η χρήση του μοντέλου της ΧΔΣΔ θα είναι δυνατή σε δύο επίπεδα: i) για την καταβολή της εισφοράς της ΕΕ σε προτεραιότητες προγραμμάτων

⁷⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [Use and intended use of simplified cost options in ESF, ERDF, CF, EARD and EAFRD](#), 27 Μαρτίου 2018, σ. 42 και 53.

⁸⁰ Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046, άρθρο 125, παράγραφος 1, στοιχείο α).

⁸¹ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/241, αιτιολογική σκέψη 18, άρθρο 4, παράγραφος 2, και άρθρο 24, παράγραφος 2· Γνώμη 6/2020 του ΕΕΣ σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, σημεία 47 και 53-56.

(ή μέρη αυτών) και ii) για έργα που υλοποιούνται στο πλαίσιο τέτοιων προγραμμάτων ή προτεραιοτήτων, για την καταβολή επιχορηγήσεων στους δικαιούχους⁸². Αυτό θα διευκολύνει τα κράτη μέλη να συνδυάζουν τη χρηματοδότηση της ΕΕ με εθνικά ή περιφερειακά καθεστώτα χρηματοδότησης, οι κανόνες των οποίων θα ήταν σε άλλη περίπτωση ενδεχομένως δύσκολο να συμβιβαστούν με τους κανόνες επιλεξιμότητας της ΕΕ. Το μοντέλο ΧΔΣΔ θα καταστεί επίσης υποχρεωτικό για ορισμένες δράσεις που αποσκοπούν στην ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των κρατών μελών⁸³. Τα ΚΣΔ, ωστόσο, καταργήθηκαν.

104 Την περίοδο 2021-2027, ανατίθεται στην Επιτροπή η αρμοδιότητα να εκδώσει κατ' εξουσιοδότηση πράξη για τη συμπλήρωση των διατάξεων του ΚΚΔ⁸⁴. Αυτό θα μπορούσε να αποτελέσει έναν καλό τρόπο να προταθούν «έτοιμα προς χρήση» μοντέλα χρηματοδότησης που δεν συνδέονται με δαπάνες, τα οποία θα αποσαφηνίζουν, παραδείγματος χάριν, τους επενδυτικούς τομείς, τα είδη δραστηριοτήτων, τα μέτρα και τις πράξεις, καθώς και τους όρους που πρέπει να πληρούνται ή τις εκροές / τα αποτελέσματα που πρέπει να επιτευχθούν κατά τη χρήση του εν λόγω μοντέλου χρηματοδότησης.

Οι ρυθμίσεις για τον έλεγχο της συμμόρφωσης με τους κανόνες της εσωτερικής αγοράς στο πλαίσιο της ΧΔΣΔ εξακολουθούν να είναι μην είναι επαρκώς σαφείς

105 Η συμμόρφωση με τους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις και τις κρατικές ενισχύσεις είναι ουσιώδης για την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να συνεχίσουν να διασφαλίζουν ότι οι δαπάνες της ΕΕ συμμορφώνονται στο σύνολό τους με τους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις και τις κρατικές ενισχύσεις⁸⁵. Τέλος, αποτελεί υποχρέωση της Επιτροπής να μεριμνά ώστε τα κράτη μέλη να τους εφαρμόζουν ορθά και με συνέπεια. Η υποχρέωση αυτή ισχύει για όλες τις δημόσιες δαπάνες και όλα τα είδη χρηματοδοτικής στήριξης. Ως εκ τούτου, θεωρούμε σημαντικό να αποσαφηνιστεί εξ αρχής ο τρόπος με τον οποίο οι διαχειριστικές και ελεγκτικές αρχές πρέπει να αντιμετωπίζουν το ζήτημα των δημόσιων συμβάσεων και των κρατικών ενισχύσεων στο πλαίσιο του μοντέλου της

⁸² Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1060, άρθρο 53, παράγραφος 1, στοιχείο στ), και άρθρο 95, παράγραφος 1.

⁸³ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1060, άρθρα 37 και 95.

⁸⁴ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1060, άρθρο 95, παράγραφος 4.

⁸⁵ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, άρθρο 125, παράγραφος 4, στοιχείο α)· κανονισμός (ΕΕ) 2021/1060, άρθρο 74, παράγραφος 1, στοιχείο α).

ΧΔΣΔ κατά την περίοδο 2021-2027, μεταξύ άλλων για την αποφυγή καταστάσεων ανασφάλειας δικαίου όπως κατά την προηγούμενη περίοδο.

106 Ο ΚΚΔ 2021-2027 προβλέπει ότι οι διαχειριστικές επαληθεύσεις και οι έλεγχοι των πράξεων για τα μέρη ενός προγράμματος στο οποίο χρησιμοποιείται το μοντέλο ΧΔΣΔ πρέπει να συνίστανται στην επαλήθευση της εκπλήρωσης των όρων για επιστροφή ή της επίτευξης των αποτελεσμάτων. Ωστόσο, δεν πρέπει να ελέγχονται οι υποκείμενες δαπάνες, δεδομένου ότι η Επιτροπή παρέχει εκ των προτέρων συμφωνία σχετικά με τα ποσά αυτά⁸⁶. Αυτό ισχύει με την επιφύλαξη της υποχρέωσης των κρατών μελών να διασφαλίζουν τη συμμόρφωση με τους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις και τις κρατικές ενισχύσεις. Οι διαχειριστικές και ελεγκτικές αρχές εξακολουθούν να υποχρεούνται να παρέχουν στην Επιτροπή διασφάλιση σχετικά με την κανονικότητα και τη συμμόρφωση με όλους τους εφαρμοστέους κανόνες όλων των δαπανών που περιλαμβάνονται στους λογαριασμούς⁸⁷.

⁸⁶ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1060, άρθρο 95, παράγραφος 3, και αιτιολογική σκέψη 34.

⁸⁷ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1060, άρθρο 69, παράγραφος 2, και άρθρο 74, παράγραφος 1, στοιχείο α).

Συμπεράσματα και συστάσεις

Χρηματοδότηση βάσει επιδόσεων στην πολιτική συνοχής: παρά τις ευγενείς φιλοδοξίες, την περίοδο 2014-2020 δεν είχαν εξαλειφθεί τα εμπόδια

107 Κατά την περίοδο 2014-2020 έγιναν σημαντικά βήματα για την ενίσχυση του προσανατολισμού της πολιτικής συνοχής στις επιδόσεις, και η εισαγωγή του πλαισίου επιδόσεων συνέβαλε στην αλλαγή νοοτροπίας όσον αφορά τη χρηματοοικονομική διαχείριση της πολιτικής συνοχής. Ωστόσο, από τον έλεγχο μας προέκυψε ότι η χρηματοδότηση βάσει επιδόσεων δεν αποτελεί ακόμη πραγματικότητα. Ειδικότερα, μολονότι τα τρία νέα μέσα είχαν ως αποτέλεσμα την εφαρμογή νέων προσεγγίσεων όσον αφορά την υλοποίηση, δεν επηρέασαν αισθητά τον τρόπο κατανομής και εκταμίευσης της ενωσιακής χρηματοδότησης.

108 Η διαδικασία εφαρμογής των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ) εκτείνεται σε πολλά έτη, ενίοτε και πέραν της επταετούς περιόδου του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου, και μεσολαβεί σημαντικό χρονικό διάστημα έως ότου οι επενδύσεις της ΕΕ αποφέρουν αποτελέσματα, σε ορισμένες περιπτώσεις δε και εκροές. Μια άλλη ανησυχία αφορά την αξιοπιστία και τη χρησιμότητα των πληροφοριών σχετικά με τις επιδόσεις βάσει των οποίων κατανέμονται οι χρηματοδοτικοί πόροι. Ένα από τα βασικά διδάγματα που αντλήθηκαν από τις σχεδιασμένες με καλές προθέσεις πρωτοβουλίες της περιόδου 2014-2020 είναι ότι η σύνδεση της κατανομής των πόρων με τις επιδόσεις δεν αποτελεί σε καμία περίπτωση εύκολο εγχείρημα.

Ήταν τα μέσα κατάλληλα σχεδιασμένα ώστε να παρέχονται κίνητρα για επιδόσεις και να μετατοπιστεί η εστίαση στην επίτευξη αποτελεσμάτων;

109 Στο πλαίσιο του ελέγχου μας επιβεβαιώσαμε ότι και τα τρία μέσα είχαν τη δυνατότητα να παρέχουν κίνητρα για επιδόσεις και να μετατοπίσουν την εστίαση στην επίτευξη αποτελεσμάτων. Τα μέσα ήταν συμπληρωματικά, καθώς εφαρμόζονταν σε διαφορετικά στάδια και κάλυπταν διαφορετικές πτυχές της υλοποίησης των προγραμμάτων. Ωστόσο, όλα προσέφεραν τη δυνατότητα σύνδεσης της χρηματοδότησης της πολιτικής συνοχής με τις επιδόσεις και τα αποτελέσματα.

110 Οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες (ΕΠΑ) ήταν μία από τις κύριες καινοτομίες της περιόδου 2014-2020. Σχεδιάστηκαν για να δημιουργήσουν τις κατάλληλες προϋποθέσεις για αποτελεσματικές δαπάνες από την έναρξη των προγραμμάτων,

σύμφωνα με τη βασική αρχή ότι είναι καλύτερο να αντιμετωπίζονται εγκαίρως, πριν από την εκταμίευση της χρηματοδότησης της ΕΕ, τυχόν προβλήματα που ενδέχεται να περιορίσουν τη δυνατότητα των κρατών μελών και των περιφερειών να επιτύχουν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα (σημεία 16-20).

111 Η υποχρεωτική διάθεση μέρους της χρηματοδότησης για μέτρα με ικανοποιητικές επιδόσεις με τη μορφή «αποθεματικού επίδοσης» δεν ήταν, αφ' εαυτής, κάτι το καινοτόμο, δεδομένου ότι είχε ήδη εφαρμοστεί με διαφορετική μορφή την περίοδο 2000-2006. Το καινοτόμο στοιχείο ήταν η αξιολόγηση των επιδόσεων εντός ενός συμφωνημένου πλαισίου που περιλάμβανε ένα σύνολο οροσήμων για κάθε άξονα προτεραιότητας, και η κατανομή του αποθεματικού σε προτεραιότητες με ικανοποιητικές επιδόσεις. Το αποθεματικό επίδοσης συνιστά ένα διαφανές και βασιζόμενο σε κανόνες μέσο που συμβάλλει στη μεγαλύτερη σύνδεση της χρηματοδότησης στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής με τις επιδόσεις, υπό την προϋπόθεση ότι τα στοιχεία για τις επιδόσεις που υποβάλλονται από τις διαχειριστικές αρχές είναι αξιόπιστα και ότι το πλαίσιο είναι σταθερό και εφαρμόζεται σωστά. Το μειονέκτημα αυτού του μέσου ήταν το χαμηλό ύψος των σχετικών ποσών, καθώς αντιστοιχούσε μόλις στο 6 % των κονδυλίων των κρατών μελών στο πλαίσιο των ΕΔΕΤ (σημεία 39-41).

112 Τα δύο νέα μοντέλα χρηματοδότησης, τα «κοινά σχέδια δράσης» και η «χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με δαπάνες», κατέστησαν δυνατή τη σύνδεση της χρηματοδότησης πράξεων είτε με επαληθευμένες επιδόσεις, οι οποίες μετρούνται με δείκτες εκροής ή αποτελέσματος, είτε με την εκπλήρωση όρων. Αυτό αποτέλεσε ένα σαφές βήμα για την ενίσχυση του προσανατολισμού της πολιτικής συνοχής στις επιδόσεις, παρότι η χρήση τους ήταν προαιρετική και περιοριζόταν σε συγκεκριμένους τομείς. Επιπλέον, οι επιλογές απλουστευμένου κόστους κατέστησαν διαθέσιμες στο πλαίσιο του συνόλου των ΕΔΕΤ. Δύο από αυτές (τυποποιημένες κλίμακες μοναδιαίου κόστους και κατ' αποκοπήν ποσά) συνδέουν ρητώς τις πληρωμές με τις εκροές (σημεία 84-91).

Χρησιμοποίησαν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη κατά τρόπο αποτελεσματικό τα μέσα προκειμένου να ενισχύσουν τη σύνδεση της χρηματοδότησης στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής με τις επιδόσεις;

113 Με τον έλεγχο μας διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή και τα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν εν μέρει μόνον αποτελεσματικά τα τρία μέσα προκειμένου να ενισχύσουν τη σύνδεση της χρηματοδότησης στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής με τις επιδόσεις. Συνολικά, η αξιολόγησή μας είναι θετικότερη όσον αφορά τις ΕΠΑ από ό,τι για το αποθεματικό επίδοσης, και λιγότερο θετική για τα μοντέλα χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων (με την εξαίρεση των επιλογών απλουστευμένου κόστους).

Εκ των προτέρων αιρεσιμότητες

114 Η αξιολόγηση της εκπλήρωσης των ΕΠΑ (και της ολοκλήρωσης των σχετικών σχεδίων δράσης) συχνά βασιζόταν στα γενικά κριτήρια που προβλέπονται στον κανονισμό περί κοινών διατάξεων, τα οποία άφηναν μεγάλο περιθώριο ερμηνείας και πολλές φορές δεν αναφέρονταν σε συγκεκριμένες, ποσοτικοποιημένες τιμές-στόχο, ακόμη και όταν αυτές μπορούσαν να προκύψουν από τη νομοθεσία της ΕΕ. Το 2014, η Επιτροπή εξέδωσε συμπληρωματική καθοδήγηση σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη και οι υπηρεσίες της έπρεπε να αξιολογούν την πρόοδο προς την εκπλήρωση των ΕΠΑ. Ωστόσο, από τον έλεγχό μας προέκυψε ότι η Επιτροπή αντιμετώπισε δυσκολίες στην εναρμόνιση της αξιολόγησης των ΕΠΑ σε όλα τα κράτη μέλη έως το τέλος της περιόδου (σημεία **21-22**).

115 Περίπου το ένα τρίτο των θεματικών ΕΠΑ εξακολουθούσε να μην έχει εκπληρωθεί κατά το στάδιο έγκρισης των προγραμμάτων. Το εν λόγω αριθμητικό στοιχείο δεν παρέχει καμία ένδειξη σχετικά με τον πιθανό αντίκτυπο των ΕΠΑ που δεν εκπληρώθηκαν στην ικανότητα των κρατών μελών να επιτύχουν αποτελέσματα. Ωστόσο, καταδεικνύει ότι η μη εκπλήρωση των ΕΠΑ δεν αφορούσε μεμονωμένες περιπτώσεις, αλλά πολλαπλές πτυχές και πολλά κράτη μέλη. Θετικό στοιχείο είναι ότι τα κράτη μέλη ολοκλήρωσαν το 98 % των σχεδίων δράσης εντός της προθεσμίας για την υποβολή εκθέσεων, έως το τέλος Αυγούστου 2017 (σημεία **23-25**).

116 Κατά την περίοδο 2014-2020, η αξιολόγηση των ΕΠΑ είχε σχεδιαστεί ως εφάπαξ διαδικασία. Ως εκ τούτου, δεν είναι σαφές αν τα επιτεύγματα που αναφέρθηκαν στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας διατηρήθηκαν καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου 2014-2020. Επιπλέον, η τυπική εκπλήρωση μιας ΕΠΑ δεν σημαίνει απαραίτητως ότι η κατάσταση επιτόπου έχει βελτιωθεί και ότι έχει δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για την επίτευξη αποτελεσμάτων. Η μη εκπλήρωση των ΕΠΑ (ή η μη ολοκλήρωση των σχεδίων δράσης) σπανίως είχε οικονομικές συνέπειες για τα κράτη μέλη. Ταυτόχρονα, η εισαγωγή των ΕΠΑ μπορεί να είχε έμμεση επίδραση, καθώς, χωρίς αυτές, οι συνθήκες για την επί τόπου διάθεση των κονδυλίων της ΕΕ θα ήταν ακόμη δυσκολότερες (σημεία **26-34**).

117 Οι «αναγκαίοι πρόσφοροι όροι» (που διαδέχθηκαν τις ΕΠΑ) θα εφαρμόζονται καθ' όλη την περίοδο 2021-2027. Ωστόσο, όπως και κατά την προηγούμενη περίοδο, η Επιτροπή δεν υποχρεούται να ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τη συμμόρφωση των κρατών μελών με αυτούς. Τέλος, σημειώνουμε ότι οι αναγκαίοι πρόσφοροι όροι για την περίοδο 2021-2027 συμπληρώνονται από μια νέα αιρεσιμότητα που αφορά το «κράτος δικαίου». Ωστόσο, στην περίπτωση των ταμείων της πολιτικής συνοχής, η Επιτροπή μπορεί να

προτείνει μέτρα μόνον όταν οι ειδικές διαδικασίες που προβλέπονται στον κανονισμό περί κοινών διατάξεων δεν επαρκούν για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του προϋπολογισμού της Ένωσης ή για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της (σημεία [35-38](#)).

Αποθεματικό επίδοσης

118 Σε παλαιότερες εκθέσεις μας αναφερθήκαμε στις δυσκολίες που αντιμετώπιζαν τα κράτη μέλη όσον αφορά τον καθορισμό τιμών-στόχου για τους κοινούς δείκτες εκροής και αποτελέσματος που χρησιμοποιούνταν στη συνέχεια για την κατανομή του αποθεματικού επίδοσης (σημεία [42-48](#)).

119 Από το 2014, η Επιτροπή προσάρμοσε και αποσαφήνισε τους όρους και τα κριτήρια για την επανεξέταση των επιδόσεων. Ως αποτέλεσμα των αλλαγών αυτών, τα κράτη μέλη ανέφεραν καλύτερες επιδόσεις από εκείνες που θα μπορούσαν να αναφέρουν βάσει της αρχικής νομοθεσίας (σημεία [49-52](#)).

120 Τα κράτη μέλη τροποποίησαν πολλά από τα ορόσημα πριν από την επανεξέταση των επιδόσεων. Μετά τις τροποποιήσεις αυτές στο πλαίσιο επιδόσεων, η Επιτροπή αποδέσμευσε περίπου το 82 % του αποθεματικού επίδοσης το 2019 και το 2020. Χωρίς αυτές, θα είχε αποδεσμευθεί μόνο το 56 % του αποθεματικού επίδοσης, ενώ περίπου το ένα τρίτο του συνόλου των προτεραιοτήτων με αποθεματικό επίδοσης θα είχε θεωρηθεί ότι υπολειπόταν σε μεγάλο βαθμό της επίτευξης των οροσήμων (σημεία [53-60](#)).

121 Διαπιστώσαμε επίσης ότι η Επιτροπή δεν είχε αξιολογήσει την αξιοπιστία του συνόλου των στοιχείων για τις επιδόσεις που χρησιμοποιήθηκαν για την επανεξέταση των επιδόσεων. Οι επαληθεύσεις της αξιοπιστίας των στοιχείων για τις επιδόσεις από τις διαχειριστικές αρχές εμφάνιζαν διαφορές. Παράλληλα, οι ελεγκτικές αρχές διενήργησαν ελεγκτικές εργασίες σχετικά με την αξιοπιστία των στοιχείων για τις επιδόσεις για τα περισσότερα, αλλά όχι για όλα τα προγράμματα πριν από την επανεξέταση των επιδόσεων του 2019. Ένας περιοριστικός παράγοντας ήταν η απόκλιση των χρονοδιαγραμμάτων των ετήσιων εκθέσεων υλοποίησης των κρατών μελών και των αντίστοιχων διαχειριστικών δηλώσεων και ετήσιων εκθέσεων ελέγχου. Η Επιτροπή μπορούσε να αντισταθμίσει μόνον εν μέρει τις ελλείψεις αυτές με πρόσθετες επαληθεύσεις των στοιχείων για τις επιδόσεις που ανέφεραν τα κράτη μέλη. Τέλος, η Επιτροπή δεν ανέστειλε καμία πληρωμή προς προγράμματα λόγω σοβαρών αδυναμιών στην ποιότητα και την αξιοπιστία του συστήματος παρακολούθησης των επιδόσεων ή στα στοιχεία σχετικά με τους δείκτες (σημεία [61-73](#)).

122 Από την ανάλυσή μας προέκυψε ότι η αποδέσμευση του αποθεματικού επίδοσης εξαρτάτο κυρίως από την πρόοδο των κρατών μελών όσον αφορά την υλοποίηση, όπως προκύπτει από την επίτευξη των βασικών σταδίων υλοποίησης ή των εκροών και την επιτυχία τους στην πραγματοποίηση δαπανών (οι χρηματοοικονομικοί δείκτες αντιστοιχούσαν περίπου στο ένα τρίτο του συνόλου των δεικτών). Λιγότερο από το 1 % των δεικτών αφορούσε αποτελέσματα. Η Επιτροπή δεν επέβαλε καμία αναστολή πληρωμών λόγω ανεπαρκών επιδόσεων (σημεία [74-76](#)).

123 Διαπιστώσαμε επίσης ότι η σύνδεση μεταξύ της επίτευξης των τιμών-στόχου των προτεραιοτήτων των προγραμμάτων έως το 2018 και της ανακατανομής πόρων (μεταξύ της έναρξης της περιόδου και του 2018) ήταν ασθενής. Συνολικά, η κατανομή του αποθεματικού επίδοσης δεν είχε παρά περιορισμένο αντίκτυπο στους προϋπολογισμούς των προγραμμάτων (σημεία [77-80](#)).

124 Η επανεξέταση επιδόσεων και το αποθεματικό επίδοσης καταργήθηκαν για την περίοδο 2021-2027. Το 2025 θα πραγματοποιηθεί ενδιάμεση επανεξέταση, στο πλαίσιο της οποίας η Επιτροπή δεν έχει ακόμη διευκρινίσει με ποιον τρόπο θα ληφθούν υπόψη οι επιδόσεις. Ωστόσο, η επανεξέταση αυτή θα πραγματοποιηθεί σε διαφορετικό πλαίσιο από ό,τι σε προηγούμενες περιόδους, μεταξύ άλλων ως αποτέλεσμα της ταυτόχρονης εφαρμογής των ταμείων της πολιτικής συνοχής και του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΜΑΑ). Υπάρχουν ήδη ενδείξεις ότι η έναρξη των προγραμμάτων της περιόδου 2021-2027 θα καθυστερήσει ακόμη περισσότερο από ό,τι πριν από επτά χρόνια. Επιπλέον, δεδομένου ότι στο πλαίσιο του ΜΑΑ δεν προβλέπεται εθνική συγχρηματοδότηση, πολλά επενδυτικά έργα που, υπό κανονικές συνθήκες, θα είχαν υλοποιηθεί μέσω των ταμείων της πολιτικής συνοχής, μπορούν πλέον να χρηματοδοτηθούν από τον ΜΑΑ. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη αναμένεται να απορροφήσουν μικρότερο ποσοστό των αρχικά προγραμματισμένων χρηματοδοτικών κονδυλίων από ό,τι είχε προβλεφθεί. Αυτό, με τη σειρά του, σημαίνει επίσης ότι αναμένεται να παραχθούν λιγότερες εκροές και αποτελέσματα με τις δαπάνες συνοχής έως τον χρόνο διενέργειας της ενδιάμεσης επανεξέτασης (σημεία [81-83](#)).

Μοντέλα χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων

125 Κατά την περίοδο 2014-2020, τα κράτη μέλη έδειξαν μικρό ενδιαφέρον για τη χρήση των δύο νέων μοντέλων χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων. Μόνον η Αυστρία εφάρμοσε πιλοτικά το μοντέλο «χρηματοδότησης που δεν συνδέεται με τις δαπάνες» (ΧΔΣΔ) για ένα έργο. Επιπλέον, η Επιτροπή εφαρμόζει πιλοτικά το μοντέλο του «κοινού σχεδίου δράσης» (ΚΣΔ) (που δεν ανανεώθηκε για την περίοδο 2021-2027) με

δική της ευθύνη για δύο έργα. Η χρηματοδότηση της ΕΕ για αυτά τα τρία πιλοτικά έργα ανέρχεται σε περίπου 37 εκατομμύρια ευρώ (σημεία [92-93](#)).

126 Από την ανάλυσή μας προέκυψε ότι η εκ των προτέρων εκτίμηση επιπτώσεων της Επιτροπής για την περίοδο 2014-2020 δεν είχε καλύψει τη σκοπιμότητα και τη δυνητική ζήτηση για τα νέα μοντέλα χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων. Τρία είναι τα κύρια εμπόδια που διαπιστώσαμε για την ευρύτερη χρήση αυτών των μοντέλων χρηματοδότησης:

- η καθυστερημένη καθιέρωση του μοντέλου της ΧΔΣΔ κατά την περίοδο 2014-2020·
- οι δυσκολίες που αντιμετώπισαν οι διαχειριστικές αρχές στον εντοπισμό κατάλληλων πράξεων· και
- ο προβληματισμός των κρατών μελών σχετικά με την ασφάλεια δικαίου, από την άποψη των επακόλουθων εξακριβώσεων και ελέγχων, ιδίως όσον αφορά την υποχρέωση συμμόρφωσης με τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις και τις δημόσιες συμβάσεις (σημεία [94-99](#)).

127 Θετικό στοιχείο είναι ότι σημειώθηκε σημαντική αύξηση στη χρήση των επιλογών απλουστευμένου κόστους σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο, εν μέρει λόγω του γεγονότος ότι η Επιτροπή ενθάρρυνε ενεργά τις διαχειριστικές αρχές να μειώσουν τη διοικητική επιβάρυνση και τον κίνδυνο σφάλματος. Επιλογές απλουστευμένου κόστους χρησιμοποιούνται σχεδόν σε όλα τα προγράμματα του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, τουλάχιστον σε κάποιο βαθμό, όπως και σε ορισμένα πλέον προγράμματα του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης. Ωστόσο, αυτό αφορά μόνο ένα μικρό μέρος των δαπανών: εκτιμούμε ότι περίπου το 8,5 % των δαπανών στον τομέα της συνοχής κατά την περίοδο 2014-2020 θα επιστραφεί με χρήση μοντέλων χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων, και ειδικότερα σχεδόν αποκλειστικά επιλογών απλουστευμένου κόστους (σημεία [100-101](#)).

128 Το μοντέλο της ΧΔΣΔ θα επικρατήσει των άλλων μορφών χρηματοδότησης της ΕΕ τα επόμενα χρόνια, κυρίως λόγω της υποχρεωτικής χρήσης του στο πλαίσιο του ΜΑΑ. Ταυτόχρονα, θα χρησιμοποιηθεί ως προαιρετικό μοντέλο χρηματοδότησης σε όλους τους τομείς της πολιτικής συνοχής και θα είναι το μόνο διαθέσιμο μοντέλο για ορισμένες δράσεις που αποσκοπούν στην ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας. Την περίοδο 2021-2027, η χρήση του μοντέλου της ΧΔΣΔ θα είναι δυνατή σε δύο επίπεδα: i) για την καταβολή της εισφοράς της ΕΕ σε προτεραιότητες προγραμμάτων (ή μέρη αυτών) και ii) για έργα που υλοποιούνται στο πλαίσιο τέτοιων προγραμμάτων ή προτεραιοτήτων, για την καταβολή επιχορηγήσεων στους δικαιούχους. Αυτό θα

διευκολύνει τα κράτη μέλη να συνδυάζουν τη χρηματοδότηση της ΕΕ με εθνικά ή περιφερειακά καθεστώτα χρηματοδότησης, οι κανόνες των οποίων θα ήταν σε άλλη περίπτωση ενδεχομένως δύσκολο να συμβιβαστούν με τους κανόνες επιλεξιμότητας της ΕΕ. Η Επιτροπή μένει ακόμη να αποσαφηνίσει τις ειδικές απαιτήσεις επιλεξιμότητας και τις έτοιμες προς χρήση ρυθμίσεις (όπως να καθορίσει τους σχετικούς επενδυτικούς τομείς, τα πεδία δραστηριοτήτων, τα μέτρα ή τις πράξεις και τους όρους που πρέπει να πληρούνται ή τις εκροές / τα αποτελέσματα που πρέπει να επιτευχθούν) για το μοντέλο ΧΔΣΔ. Χρειάζονται επίσης περαιτέρω διευκρινίσεις όσον αφορά τις ρυθμίσεις για την παροχή διασφάλισης στην Επιτροπή σχετικά με τη συμμόρφωση με τους κανόνες της εσωτερικής αγοράς (δημόσιες συμβάσεις και κρατικές ενισχύσεις) όταν εφαρμόζεται το μοντέλο ΧΔΣΔ (σημεία [102-106](#)).

Σύσταση 1 – Βέλτιστη δυνατή αξιοποίηση των αναγκαίων πρόσφορων όρων κατά την περίοδο 2021-2027

Η Επιτροπή πρέπει:

- α) να παρακολουθεί συστηματικά την εκπλήρωση των αναγκαίων πρόσφορων όρων από τα κράτη μέλη καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού μέσω του εκπροσώπου της στην επιτροπή παρακολούθησης των προγραμμάτων της πολιτικής συνοχής· και
- β) να υποβάλλει εκθέσεις προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εκπλήρωση των αναγκαίων πρόσφορων όρων από τα κράτη μέλη και τα δικά της μέτρα επιβολής.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου 2021-2027

Σύσταση 2 – Έγκαιρη προετοιμασία του εδάφους για μια αποτελεσματική ενδιάμεση επανεξέταση για την περίοδο 2021-2027

Η Επιτροπή πρέπει:

- α) να ενημερώσει τα κράτη μέλη, σε πρώιμο στάδιο, σχετικά με την προσέγγιση που θα εφαρμοστεί για την ενδιάμεση επανεξέταση, μεταξύ άλλων σε σχέση με την κατανομή της χρηματοδότησης για το υπόλοιπο της περιόδου·
- β) να λάβει υπόψη τυχόν συναφείς διαπιστώσεις της αξιολόγησης του 2024 σχετικά με τη χρήση του ΜΑΑ από τα κράτη μέλη στις ενδιάμεσες επανεξετάσεις του 2025 για τις επενδύσεις των ταμείων της πολιτικής συνοχής σε αυτά τα κράτη μέλη.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: το 2025

Σύσταση 3 – Αποσαφήνιση των κανόνων που διέπουν το μοντέλο της «χρηματοδότησης που δεν συνδέεται με τις δαπάνες»

Η Επιτροπή πρέπει:

- α) να προσδιορίσει, σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη, τους επενδυτικούς τομείς στους οποίους μπορεί να εφαρμοστεί το μοντέλο ΧΔΣΔ και τους όρους που πρέπει να πληρούνται ή τις εκροές / τα αποτελέσματα που πρέπει να επιτευχθούν για τα είδη δραστηριοτήτων, μέτρων και πράξεων για τα οποία μπορεί να χρησιμοποιηθεί· και
- β) να καθορίσει τα κριτήρια που θα εφαρμόσει για την αξιολόγηση των αιτιολογημένων αιτημάτων των κρατών μελών για τροποποίηση των προϋποθέσεων που πρέπει να πληρούνται ή των εκροών/αποτελεσμάτων που πρέπει να επιτευχθούν.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: έως τα μέσα του 2023

Σύσταση 4 – Αποσαφήνιση της προσέγγισης για την παροχή διασφάλισης σχετικά με την ενωσιακή χρηματοδότηση που παρέχεται βάσει του μοντέλου της «χρηματοδότησης που δεν συνδέεται με τις δαπάνες».

Η Επιτροπή πρέπει να αποσαφηνίσει τον τρόπο με τον οποίο οι διαχειριστικές και ελεγκτικές αρχές των κρατών μελών θα:

- α) εξετάζουν την αξιοπιστία των συστημάτων που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη για την παρακολούθηση της εκπλήρωσης των προϋποθέσεων ή της επίτευξης των εκροών/αποτελεσμάτων και την παρουσίαση των σχετικών στοιχείων· και
- β) παρέχουν διασφάλιση σχετικά με την αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων της εσωτερικής αγοράς (δημόσιες συμβάσεις και κρατικές ενισχύσεις).

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: έως τα μέσα του 2022.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα II, του οποίου προεδρεύει η Iliana Ivanova, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, στις 30 Σεπτεμβρίου 2021.

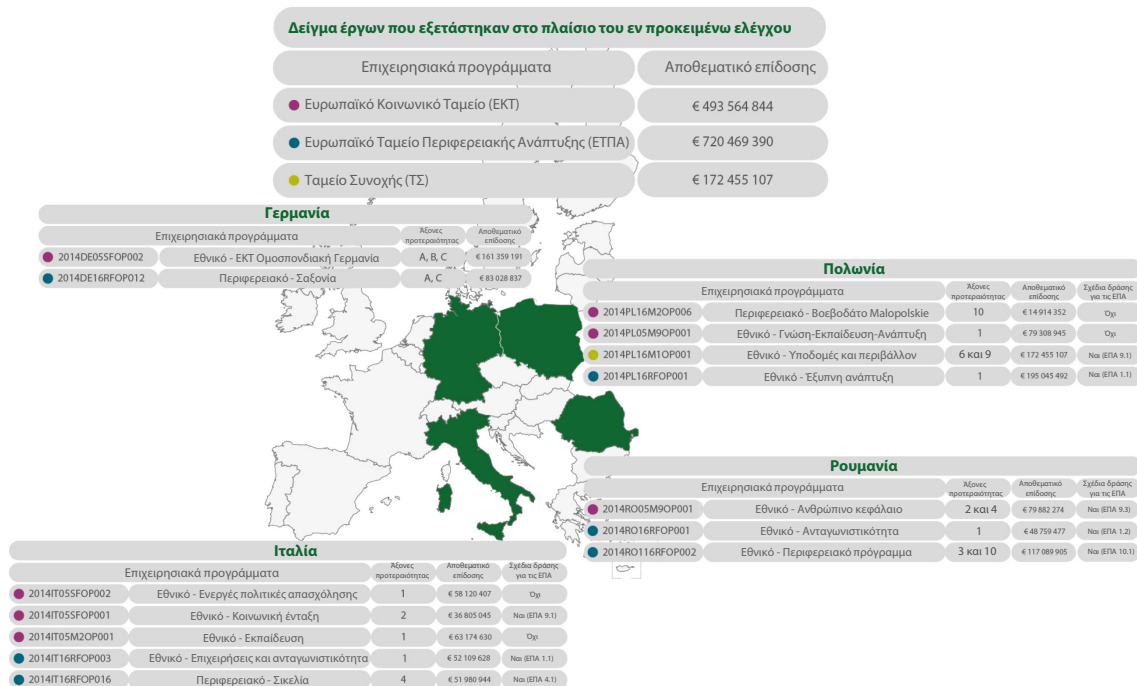
Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner Lehne
Πρόεδρος

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι – Επιχειρησιακά προγράμματα που καλύφθηκαν από τον έλεγχο

Η ανάλυσή μας κάλυψε 20 άξονες προτεραιότητας με 120 δείκτες στο πλαίσιο επιδόσεων. Στο πλαίσιο αυτών των 20 αξόνων προτεραιότητας εξετάσαμε δείγμα 57 έργων, τα οποία περιείχαν όλα μαζί 129 τιμές που σχετίζονταν με τους 120 δείκτες σε επίπεδο άξονα προτεραιότητας.



Πηγή: ΕΕΣ.

Παράρτημα II – Προηγούμενες εκθέσεις και γνώμες

Ειδικές εκθέσεις

- [Ειδική έκθεση 24/2016](#) - Ανάγκη επίτασης των προσπαθειών τόσο για καλύτερη ενημέρωση σχετικά με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων στον τομέα της πολιτικής συνοχής όσο και για την επιβολή τους
- [Ειδική έκθεση 2/2017](#) - Διαπραγμάτευση των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων του τομέα της συνοχής της περιόδου 2014-2020 από την Επιτροπή: δαπάνες περισσότερο στοχευμένες στις προτεραιότητες της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», αλλά πολυπλοκότερες ρυθμίσεις για τη μέτρηση των επιδόσεων
- [Ειδική έκθεση 15/2017](#) - Οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες και το αποθεματικό επίδοσης στον τομέα της συνοχής: καινοτόμα μέσα που δεν έχουν ακόμη αποδειχθεί αποτελεσματικά
- [Ειδική έκθεση 21/2018](#) - Η επιλογή και η παρακολούθηση των έργων του ΕΤΠΑ και του ΕΚΤ την περίοδο 2014-2020 εξακολουθούν να είναι εστιασμένες κυρίως στις εκροές
- [Ειδική έκθεση 20/2020](#) - Καταπολέμηση της παιδικής φτώχειας – Ανάγκη για καλύτερη στόχευση της στήριξης της Επιτροπής

Επισκοπήσεις

- [Επισκόπηση 5/2018](#) - Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020
- [Επισκόπηση 5/2019](#) - Εκκρεμείς αναλήψεις υποχρεώσεων στον προϋπολογισμό της ΕΕ – Σε πρώτο πλάνο (συνοπτική περιπτωσιολογική επισκόπηση)
- [Επισκόπηση 8/2019](#) - Επίτευξη επιδόσεων στον τομέα της συνοχής (ενημερωτικό έγγραφο)

Ετήσιες εκθέσεις

- [Ετήσια έκθεση](#) για το οικονομικό έτος 2011, Επίσημη Εφημερίδα 2012/C 344/1, κεφάλαιο 6
- [Ετήσια έκθεση](#) για το οικονομικό έτος 2012, Επίσημη Εφημερίδα 2013/C 331/1, κεφάλαιο 6

- [Ετήσια έκθεση](#) για το οικονομικό έτος 2013, Επίσημη Εφημερίδα 2014/C 398/1, κεφάλαιο 10
- [Ετήσια έκθεση](#) για το οικονομικό έτος 2014, Επίσημη Εφημερίδα 2015/C 373/01, κεφάλαιο 6
- [Ετήσια έκθεση](#) σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 2017, Επίσημη Εφημερίδα 2018/C 357/01, κεφάλαιο 3
- [Ετήσια έκθεση](#) σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 2018, Επίσημη Εφημερίδα 2019/C 340/01, κεφάλαιο 1

Γνώμες

- [Γνώμη 1/2017](#) σχετικά με πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης
- [Γνώμη 6/2018](#) σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό κοινών διατάξεων
- [Γνώμη 6/2020](#) σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

Ακρώνυμα και συντομογραφίες

ΕΑΚ: Επιλογές απλουστευμένου κόστους

ΕΓΤΑΑ: Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης

ΕΔΕΤ: Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία

ΕΕΑΚ: Εκτός εκπαίδευσης, απασχόλησης ή κατάρτισης

ΕΚΤ: Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

ΕΠ: Επιχειρησιακό πρόγραμμα

ΕΠΑ: Εκ των προτέρων αιρεσιμότητα

ΕΤαΕ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων

ΕΤΠΑ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

ΚΚΔ: Κανονισμός περί κοινών διατάξεων

ΚΣΔ Κοινό σχέδιο δράσης

ΜΑΑ: Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

ΜΜΕ: Μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις

ΟΟΣΑ: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

ΠΔΠ: Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο

ΤΣ: Ταμείο Συνοχής

ΧΔΣΔ: Χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με τις δαπάνες

Γλωσσάριο

Αντίκτυπος: Οι ευρύτερες μακροπρόθεσμες συνέπειες ενός έργου ή προγράμματος που έχει ολοκληρωθεί, όπως τα κοινωνικοοικονομικά οφέλη για το σύνολο του πληθυσμού.

Αποθεματικό επίδοσης: Πόσο του προϋπολογισμού που διατίθεται για δαπάνες στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων, το οποίο παρακρατείται έως ότου υλοποιηθούν ορισμένα ορόσημα.

Αποτέλεσμα: Η άμεση επίδραση έργου ή προγράμματος κατόπιν της ολοκλήρωσής του, όπως η βελτιωμένη απασχολησιμότητα των συμμετεχόντων σε ένα μάθημα ή η βελτιωμένη προσβασιμότητα έπειτα από την κατασκευή ενός νέου δρόμου.

Βασικό στάδιο υλοποίησης: Ενδιάμεσο στάδιο, συμπληρωματικό των οροσήμων, στην πορεία προς την επίτευξη των τιμών-στόχου που έχουν καθοριστεί για τις εκροές.

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.

Εισροή: Τα οικονομικά, ανθρώπινα, υλικά, διοικητικά ή ρυθμιστικά μέσα που είναι αναγκαία για την υλοποίηση ενός προγράμματος ή έργου.

Εκροή: Αυτά που παράγει ή επιτυγχάνει ένα έργο, όπως η παροχή μαθημάτων κατάρτισης ή η κατασκευή ενός δρόμου.

Ελεγκτική αρχή: Ανεξάρτητη εθνική οντότητα υπεύθυνη για τον έλεγχο των συστημάτων και των πράξεων ενός προγράμματος δαπανών της ΕΕ.

Επιλογές απλουστευμένου κόστους: Προσέγγιση που χρησιμοποιείται για τον προσδιορισμό του ποσού της επιχορήγησης με τη χρήση μεθόδων όπως το τυποποιημένο μοναδιαίο κόστος, η χρηματοδότηση βάσει ενιαίου συντελεστή ή τα κατ' αποκοπή ποσά, αντί των εξόδων στα οποία όντως υποβλήθηκε ο δικαιούχος. Σχεδιάστηκε με σκοπό τη μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης.

Επιχειρησιακό πρόγραμμα: Το βασικό πλαίσιο για την υλοποίηση χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ έργων στον τομέα της συνοχής, εντός συγκεκριμένης περιόδου, το οποίο αντανακλά τις προτεραιότητες και τους στόχους που ορίζονται στις συμφωνίες εταιρικής σχέσης μεταξύ Επιτροπής και επιμέρους κρατών μελών.

Ετήσια έκθεση ελέγχου: Έγγραφο που καταρτίζεται από ελεγκτική αρχή κράτους μέλους και υποβάλλεται στην Επιτροπή ως μέρος του ετήσιου φακέλου διασφάλισης της χώρας.

Ετήσια έκθεση υλοποίησης Έγγραφο που καταρτίζεται από τη διαχειριστική αρχή κράτους μέλους και υποβάλλεται στην Επιτροπή, σχετικά με την πορεία υλοποίησης ενός επιχειρησιακού προγράμματος κατά το προηγούμενο οικονομικό έτος.

Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία: Τα πέντε βασικά ταμεία της ΕΕ που από κοινού στηρίζουν την οικονομική ανάπτυξη σε ολόκληρη την ΕΕ την περίοδο 2014-2020: το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας.

Θεματικός στόχος: Το επιδιωκόμενο συνολικό αποτέλεσμα μιας επενδυτικής προτεραιότητας, αναλυόμενο σε ειδικούς στόχους για τους σκοπούς της υλοποίησης.

Κανονισμός περί κοινών διατάξεων: Ο κανονισμός με τον οποίο θεσπίζονται οι κανόνες που διέπουν τα πέντε Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία την περίοδο 2014-2020.

Κατ' αποκοπήν ποσό: Είδος επιλογής απλουστευμένου κόστους, στο πλαίσιο της οποίας οι πληρωμές πραγματοποιούνται εξ ολοκλήρου και όχι σε δόσεις, παραδείγματος χάριν για την επιστροφή των επιλέξιμων εξόδων πράξης, εάν έχουν ολοκληρωθεί οι προκαθορισμένες δραστηριότητες ή/και έχουν επιτευχθεί οι εκροές.

Λογική παρέμβασης: Οι συνδέσεις μεταξύ των στόχων μιας πρότασης, των προβλεπόμενων εισροών και δραστηριοτήτων και των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων και του αντικτύπου.

Ορόσημο: Ενδιάμεση τιμή-στόχος, στην πορεία προς την επίτευξη ειδικού στόχου, που πρέπει να επιτευχθεί εντός προκαθορισμένης προθεσμίας.

Πλαίσιο επιδόσεων: Ορόσημα και τιμές-στόχος που καθορίζονται για ένα σύνολο δεικτών για κάθε άξονα προτεραιότητας επιχειρησιακού προγράμματος (με την εξαίρεση της τεχνικής βοήθειας).

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.

Στρατηγική «Ευρώπη 2020»: Η δεκαετής στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία δρομολογήθηκε το 2010 με σκοπό την τόνωση της ανάπτυξης και τη δημιουργία θέσεων εργασίας.

Ταμεία της πολιτικής συνοχής: Τα τέσσερα ενωσιακά ταμεία που στηρίζουν την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή σε ολόκληρη την επικράτεια της ΕΕ κατά την περίοδο 2021-2027: το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής και το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης.

Τιμή-στόχος: Για τους σκοπούς της παρούσας έκθεσης, τιμή εκροής ή αποτελέσματος που πρέπει να επιτευχθεί ή ποσό δαπανών που πρέπει να πιστοποιηθεί στην Επιτροπή έως τις 31 Δεκεμβρίου 2023.

Τυποποιημένες κλίμακες μοναδιαίου κόστους: Επιλογή απλουστευμένου κόστους που χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό των επιλέξιμων δαπανών μιας πράξης με τον πολλαπλασιασμό των δραστηριοτήτων, των εισροών, των εκροών και των αποτελεσμάτων με το προκαθορισμένο κόστος μιας μονάδας.

Απαντήσεις της Επιτροπής

<https://www.eca.europa.eu/el/Pages/DocItem.aspx?did=59899>

Χρονογραμμή

<https://www.eca.europa.eu/el/Pages/DocItem.aspx?did=59899>

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 (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, Zuzana Frankova, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, Friedemann Zippel, διοικητικό στέλεχος, Bernard Witkos, υπεύθυνο έργου, Cristina Jianu, αναπληρώτρια υπεύθυνη έργου, και τις Ana Popescu, Annekatriin Langer και Sabine Maur-Helmes, ελέγκτριες. Γλωσσική υποστήριξη παρείχε ο Michael Pyper. Στον γραφιστικό σχεδιασμό συνέβαλε η Alexandra Mazilu.

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:

- Γραφήματα 9, 13: Τα εικονίδια δημιουργήθηκαν από την [Pixel perfect](#) μέσω του <https://flaticon.com>.

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 978-92-847-6856-1	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/206855	QJ-AB-21-024-EL-N
HTML	ISBN 978-92-847-6833-2	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/678293	QJ-AB-21-024-EL-Q

Αξιολογήσαμε τη χρήση των μέσων για τη σύνδεση της χρηματοδότησης στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής με τις επιδόσεις κατά την περίοδο 2014-2020. Εξετάσαμε την απαίτηση εκπλήρωσης ειδικών εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων, το υποχρεωτικό αποθεματικό επίδοσης και τα μοντέλα χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων. Με τον έλεγχό μας επιβεβαιώθηκε ότι και τα τρία μέσα είχαν ως αποτέλεσμα την εφαρμογή νέων προσεγγίσεων όσον αφορά την υλοποίηση. Ωστόσο, κανένα από αυτά δεν επηρέασε αισθητά τον τρόπο κατανομής και εκταμίευσης της ενωσιακής χρηματοδότησης. Συνιστούμε στην Επιτροπή να αξιοποιήσει κατά τον βέλτιστο δυνατό τρόπο τους αναγκαίους πρόσφορους όρους κατά την περίοδο 2021-2027, να προετοιμάσει εγκαίρως το έδαφος για μια αποτελεσματική ενδιάμεση επανεξέταση το 2025 και να αποσαφηνίσει, αφενός, τους κανόνες που διέπουν το μοντέλο «χρηματοδότησης που δεν συνδέεται με τις δαπάνες» και, αφετέρου, την προσέγγιση για την παροχή διασφάλισης σχετικά με την ενωσιακή χρηματοδότηση βάσει του εν λόγω μοντέλου.

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