

# Ευελιξία του προϋπολογισμού της ΕΕ

Υπερβολικά περίπλοκο πλαίσιο, που όμως επέτρεψε την αντιμετώπιση απρόβλεπτων προκλήσεων



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ  
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

# Περιεχόμενα

## Σημείο

### 01-20 | **Κύρια μηνύματα**

01-11 | Το θέμα και η σημασία του

12-20 | Τα ευρήματα και οι συστάσεις μας

### 21-93 | **Οι παρατηρήσεις μας αναλυτικότερα**

21-32 | Οι ανάγκες ευελιξίας δεν προσδιορίστηκαν ούτε αναλύθηκαν επαρκώς

33-56 | Μέχρι στιγμής, η ευελιξία του προϋπολογισμού έχει επιτρέψει στην ΕΕ να ανταποκριθεί σε ευρύ φάσμα αναγκών, παρά την εντατική χρήση της

34-40 | Τα ποσά ευελιξίας του προϋπολογισμού της ΕΕ κυμάνθηκαν ως επί το πλείστον εντός του εύρους τιμών των διεθνών δεικτών αναφοράς

41-56 | Το πλαίσιο ευελιξίας επέτρεψε τη χρηματοδότηση ευρέος φάσματος αναγκών πέραν των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και των κρίσεων

57-93 | Το πλαίσιο ευελιξίας του προϋπολογισμού της ΕΕ είναι υπερβολικά περίπλοκο και ορισμένες επιλογές κινητοποίησης στερούνται σαφήνειας

59-71 | Η πληθώρα εργαλείων ευελιξίας, που ενίοτε αλληλεπικαλύπτονται και των οποίων η σειρά χρήσης δεν είναι σαφώς καθορισμένη, αυξάνει την πολυπλοκότητα του πλαισίου

72-85 | Οι κανόνες διευκολύνουν γενικά την ταχεία κινητοποίηση, αλλά θα μπορούσαν να είχαν απλουστευθεί περαιτέρω

86-93 | Έλλειψη διαρθρωμένης προσέγγισης όσον αφορά την τεκμηρίωση της ανάλυσης των διάφορων δυνατοτήτων χρηματοδότησης και των σχετικών ποσών

## **Παραρτήματα**

Παράρτημα I – Λίγα λόγια για τον έλεγχο

Παράρτημα II – Βασικές νομικές απαιτήσεις

Παράρτημα III – Η χρήση εργαλείων ευελιξίας κατά την περίοδο 2021-2024

## **Συνομογραφίες**

## **Γλωσσάριο**

## **Απαντήσεις της Επιτροπής**

## **Χρονογραμμή**

## **Κλιμάκιο ελέγχου**

# Κύρια μηνύματα

## Το θέμα και η σημασία του

- 01** Η ΕΕ χρησιμοποιεί μακροπρόθεσμους προϋπολογισμούς, οι οποίοι επί του παρόντος καλύπτουν επταετή περίοδο και είναι γνωστοί ως πολυετή δημοσιονομικά πλαίσια (ΠΔΠ). Ο σχεδιασμός ενός νέου ΠΔΠ ξεκινά συνήθως τρία περίπου χρόνια πριν από την έναρξή του, δηλαδή ο προγραμματισμός έχει ορίζοντα δεκαετίας. Τα ΠΔΠ λειτουργούν εντός νομικά δεσμευτικών ετήσιων ορίων: το «ανώτατο όριο ιδίων πόρων» για τα έσοδα της ΕΕ και το «ανώτατο όριο του ΠΔΠ» για τις δαπάνες. Στόχος αυτών των ανώτατων ορίων είναι να εξασφαλίζεται υψηλός βαθμός προβλεψιμότητας και σταθερότητας.
- 02** Ταυτόχρονα, ο προϋπολογισμός της ΕΕ πρέπει να είναι αρκετά ευέλικτος ώστε να ανταποκρίνεται στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, δεδομένων ιδίως των πολυάριθμων πρόσφατων κρίσεων και της πολιτικής βούλησης για: i) ενίσχυση της ενωσιακής ετοιμότητας και ικανότητας αντιμετώπισης κρίσεων· ii) ανάπτυξη και παρακολούθηση της ανθεκτικότητας· και iii) κάλυψη των τομέων στους οποίους είναι εκτεθειμένη η ΕΕ<sup>1</sup>. Σύμφωνα με την Επιτροπή, ένα επαρκές επίπεδο δημοσιονομικής ευελιξίας πρέπει να επιτρέπει την αποτελεσματική κατανομή των πόρων και την ταχεία αντίδραση της ΕΕ σε απρόβλεπτες περιστάσεις και καταστάσεις έκτακτης ανάγκης<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Σημείο 8 των συμπερασμάτων της συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 2021.

<sup>2</sup> Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για τον καθορισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου για την περίοδο 2021-2027, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018.

**03** Η ευελιξία του προϋπολογισμού της ΕΕ επιτυγχάνεται μέσω ενός συνδυασμού διαρθρωτικών στοιχείων του προϋπολογισμού που επιτρέπουν την ανακατανομή πόρων μεταξύ των διαφόρων προτεραιοτήτων και οικονομικών ετών, τα οποία συμπληρώνονται από περιθώρια και ειδικά μέσα που καθιστούν δυνατή τη συμπλήρωση των αρχικά προγραμματισμένων δαπανών με πρόσθετα κονδύλια. Τα εργαλεία ευελιξίας μπορούν να διακριθούν σε εκείνα που λειτουργούν κάτω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ και σε εκείνα που λειτουργούν πέραν του ανώτατου ορίου (βλέπε [γράφημα 1](#)).

### Γράφημα 1 | Εργαλεία ευελιξίας του προϋπολογισμού της ΕΕ στο ΠΔΠ 2021-2027



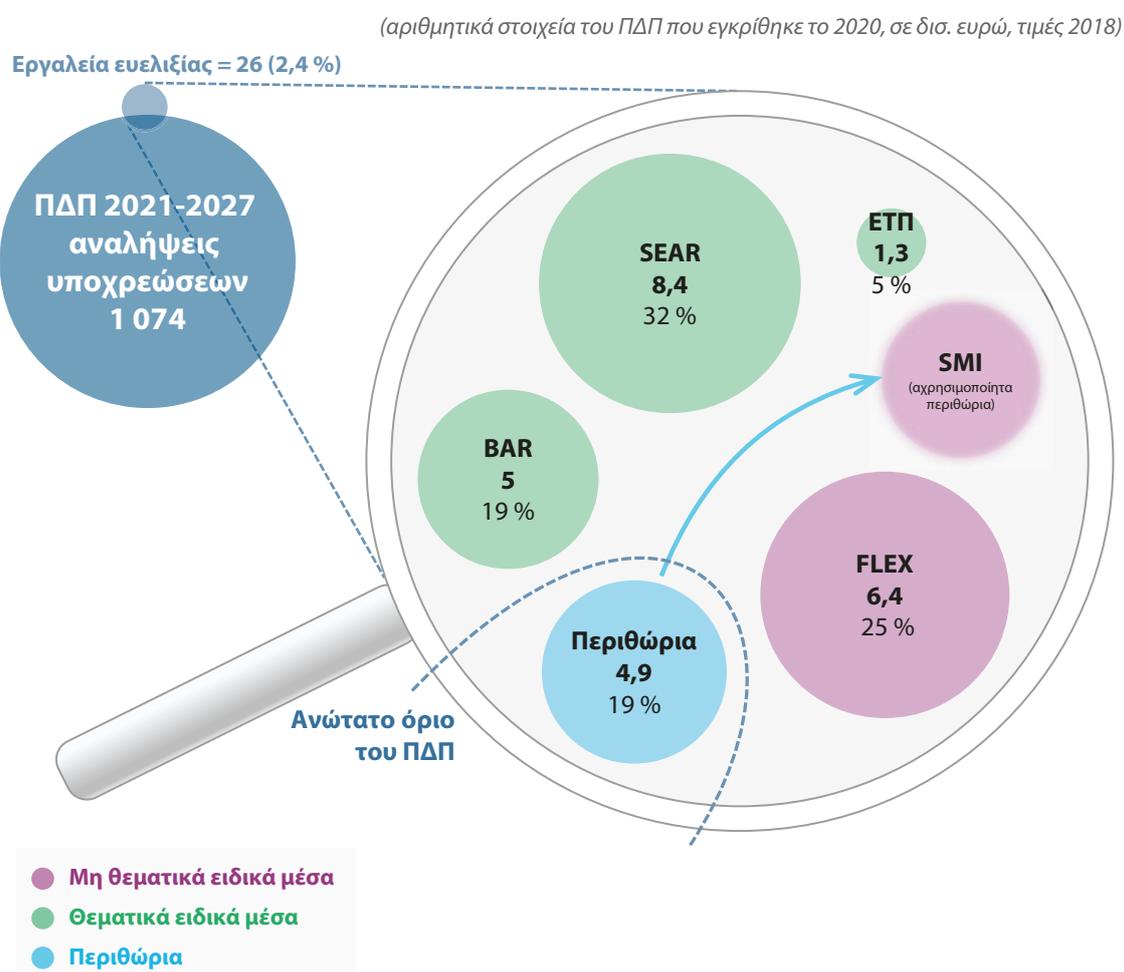
Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του [κανονισμού \(ΕΕ, Ευρατόμ\) 2020/2093](#) για τον καθορισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου για τα έτη 2021 έως 2027 (κανονισμός για το ΠΔΠ 2021-2027) και του [κανονισμού \(ΕΕ, Ευρατόμ\) 2024/2509](#) σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης (δημοσιονομικός κανονισμός).

**04** Ο έλεγχός μας επικεντρώθηκε στα εργαλεία ευελιξίας που καθιστούν δυνατή τη χρηματοδότηση πρόσθετων δαπανών με την προσθήκη πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων στον εγκριθέντα προϋπολογισμό. τέτοια είναι: i) τα περιθώρια και ii) τα ειδικά μέσα. Τα *περιθώρια* είναι μη διατεθέντα ποσά που αντιπροσωπεύουν τη διαφορά μεταξύ των ανώτατων ορίων του ΠΔΠ και των προγραμματισμένων δαπανών για κάθε κατηγορία δαπανών («τομέα»). Τα *ειδικά μέσα* επιτρέπουν την κινητοποίηση πρόσθετων χρηματοδοτικών πόρων πάνω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ.

- 05** Υπάρχουν δύο τύποι ειδικών μέσων: θεματικά και μη θεματικά. Τα *θεματικά* ειδικά μέσα μπορούν να παρέχουν πρόσθετους πόρους μόνο σε σχέση με συγκεκριμένα, προκαθορισμένα γεγονότα:
- ο το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση (**ΕΤΠ**) στηρίζει εργαζομένους που απολύονται λόγω μεγάλων αναδιαρθρώσεων·
  - ο αποθεματικό αλληλεγγύης και επείγουσας βοήθειας (**SEAR**) περιλαμβάνει i) το αποθεματικό ευρωπαϊκής αλληλεγγύης, το οποίο παρέχει χρηματοδότηση σε περιπτώσεις μειζόνων καταστροφών που καλύπτονται από το Ταμείο Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (**ΤΑΕΕ**)· και ii) το αποθεματικό έκτακτης βοήθειας (**ΑΕΒ**), το οποίο παρέχει συνδρομή σε άλλες περιπτώσεις ανθρωπιστικών κρίσεων και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης πολιτικής προστασίας·
  - ο αποθεματικό προσαρμογής στο Brexit (**BAR**) στηρίζει τους τομείς που πλήττονται από την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ·
  - δύο νέα μέσα που θεσπίστηκαν το 2024, το EURI (Μέσο Ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης) και το αποθεματικό για την Ουκρανία, αποσκοπούν στην κάλυψη μη προγραμματισμένων αυξήσεων του κόστους δανεισμού σε σχέση με τη δέσμη μέτρων ανάκαμψης [NextGenerationEU](#) και τη χρηματοδότηση του νέου [Μέσου Διευκόλυνσης για την Ουκρανία](#), αντίστοιχα.
- 06** Τα *μη θεματικά* ειδικά μέσα δεν περιορίζονται σε συγκεκριμένους θεματικούς τομείς ή προκαθορισμένα γεγονότα:
- ο ενιαίο μέσο περιθωρίου (**SMI**) επιτρέπει τη μεταφορά των διαθέσιμων περιθωρίων μεταξύ ετών και μεταξύ τομέων·
  - ο Μηχανισμός Ευελιξίας (**FLEX**) επιτρέπει τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων απρόβλεπτων δαπανών.
- 07** Σύμφωνα με τη [Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση](#), αποτελεί ευθύνη της Επιτροπής να υποβάλει πρόταση κανονισμού για το ΠΔΠ και να προτείνει και να εκτελεί τους ετήσιους προϋπολογισμούς, συμπεριλαμβανομένων των αντίστοιχων ρυθμίσεων ευελιξίας και της κινητοποίησής τους. Για την έγκριση και την αναθεώρηση του κανονισμού για το ΠΔΠ απαιτείται ομοφωνία στο Συμβούλιο και έγκριση του Κοινοβουλίου. Για την έγκριση των προϋπολογισμών απαιτείται η συμφωνία τόσο του Κοινοβουλίου όσο και του Συμβουλίου, της «αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής» της ΕΕ (που αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία).

**08** Τα αρχικά διαθέσιμα ποσά για περιθώρια και ειδικά μέσα στο ΠΔΠ 2021-2027 (βλέπε [γράφημα 2](#)) επέτρεψαν αύξηση των συνολικών δαπανών του έως και 2,4 % (26 δισεκατομμύρια ευρώ). Με την [ενδιάμεση αναθεώρηση του ΠΔΠ το 2024](#) ενισχύθηκαν τα ειδικά μέσα SEAR και FLEX, αυξάνοντας τις αρχικές δυνατότητες ευελιξίας έως και στο 2,6 % των συνολικών δαπανών του ΠΔΠ (περίπου 28 δισεκατομμύρια ευρώ). Εισήχθησαν επίσης δύο νέα ειδικά μέσα: το μέσο EURI και το αποθεματικό για την Ουκρανία.

## Γράφημα 2 | Αρχικά διαθέσιμα ποσά για περιθώρια και ειδικά μέσα στο ΠΔΠ 2021-2027



**SMI** Ενιαίο μέσο περιθωρίου

**FLEX** Μηχανισμός ευελιξίας

**BAR** Αποθεματικό προσαρμογής στο Brexit

**EGF** Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση για τους απολυμένους εργαζομένους

**SEAR** Αποθεματικό αλληλεγγύης και επείγουσας βοήθειας

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του εγγράφου «The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures» της Επιτροπής και του αρχικού κανονισμού για το ΠΔΠ 2021-2027.

- 09** Στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου, αξιολογήσαμε κατά πόσον τα εργαλεία ευελιξίας του προϋπολογισμού της ΕΕ για το ΠΔΠ της περιόδου 2021-2027 είχαν σχεδιαστεί ορθά και κατά πόσον η χρήση τους δικαιολογημένη, κατά τρόπο ώστε να αποφευχθεί ο κίνδυνος εξάντλησης των κονδυλίων κατά τα πρώτα έτη του ΠΔΠ. Ο έλεγχος επικεντρώθηκε στον σχεδιασμό και την κινητοποίηση των σχετικών ειδικών μέσων και στη χρήση των περιθωρίων από το 2021 έως το 2024, καλύπτοντας την ενδιάμεση αναθεώρηση του ΠΔΠ.
- 10** Η Επιτροπή θα παρουσιάσει την πρότασή της για το ΠΔΠ μετά το 2027 έως τα μέσα του 2025. Καθώς η ΕΕ αντιμετωπίζει τις προκλήσεις που θέτουν οι εν εξελίξει κρίσεις, θα αυξηθεί η πίεση για μηχανισμούς ταχείας και αποτελεσματικής αντίδρασης σε επίπεδο ΕΕ. Στόχος μας είναι να συμβάλουμε στη συζήτηση σχετικά με τον σχεδιασμό του επόμενου ΠΔΠ, παρουσιάζοντας την ανάλυσή μας σχετικά με τον σχεδιασμό και τη χρήση των εργαλείων ευελιξίας υπό το τρέχον ΠΔΠ.
- 11** Περισσότερες γενικές πληροφορίες και λεπτομέρειες σχετικά με την εμβέλεια και την προσέγγιση του ελέγχου παρουσιάζονται στο [παράρτημα I](#). Λεπτομέρειες σχετικά με τις βασικές νομικές απαιτήσεις παρουσιάζονται στο [παράρτημα II](#).

## Τα ευρήματα και οι συστάσεις μας

- 12** Από τον έλεγχό μας προέκυψε ότι η πρόταση της Επιτροπής για το ΠΔΠ της περιόδου 2021-2027 δεν βασίστηκε σε επαρκή προσδιορισμό και ανάλυση των αναγκών και των κινδύνων που θα έπρεπε να είναι σε θέση να αντιμετωπίσει ο προϋπολογισμός της ΕΕ. Μολονότι, συνολικά, οι ρυθμίσεις ευελιξίας επέτρεψαν στον ενωσιακό προϋπολογισμό να ανταποκριθεί στις αναδυόμενες προκλήσεις και προτεραιότητες, ορισμένα εργαλεία ευελιξίας εξαντλούνταν κάθε χρόνο στο πρώτο μέρος του ΠΔΠ. Επιπλέον, το πλαίσιο ευελιξίας είναι υπερβολικά περίπλοκο, η σειρά χρήσης των εργαλείων ασαφής και μεταξύ τους εντοπίζονται ορισμένες αλληλεπικαλύψεις. Ως εκ τούτου, είναι δύσκολο να διαμορφωθεί σαφής και πλήρης εικόνα της λειτουργίας του πλαισίου.

## Οι ανάγκες ευελιξίας δεν προσδιορίστηκαν ούτε αναλύθηκαν επαρκώς

- 13** Η αρχική πρόταση της Επιτροπής για το ΠΔΠ της περιόδου 2021-2027 ανέδειξε τη σημασία της αυξημένης ευελιξίας του προϋπολογισμού της ΕΕ. Ως αιτιολογία προβλήθηκε η εντατική χρήση ειδικών μέσων (πάνω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ) κατά τη διάρκεια του ΠΔΠ 2014-2020 για την αντιμετώπιση των πρωτοφανών προκλήσεων που συνδέονταν με την αστάθεια στις γειτονικές χώρες της ΕΕ και τις μαζικές μεταναστευτικές κινήσεις. Ωστόσο, η πρόταση για εργαλεία ευελιξίας δεν υποστηρίχθηκε επαρκώς από λεπτομερή και μελλοντοστραφή ανάλυση των αναγκών και των κινδύνων.
- 14** Η Επιτροπή δεν αξιολόγησε τη λειτουργία όλων των προηγούμενων εργαλείων ευελιξίας προκειμένου να τεκμηριώσει την πρόταση για τα περιθώρια, παραλείποντας τα μέσα SMI, FLEX και ΑΕΒ. Όσον αφορά τα ΕΤΠ και ΤΑΕΕ, οι διενεργηθείσες αξιολογήσεις δεν περιλάμβαναν ανάλυση των μελλοντικών αναγκών σε ένα μεταβαλλόμενο περιβάλλον. Επιπλέον, η Επιτροπή δεν χρησιμοποίησε ανάλυση προοπτικών ή τάσεων, ιδίως σε σχέση με τις φυσικές καταστροφές (βλέπε σημεία [21-32](#)).



### Σύσταση 1

#### Καλύτερη υποστήριξη της λήψης αποφάσεων για τον σχεδιασμό του πλαισίου ευελιξίας των μελλοντικών ΠΔΠ

Για τα μελλοντικά ΠΔΠ, η Επιτροπή πρέπει να υποστηρίξει τον σχεδιασμό του πλαισίου ευελιξίας, συμπεριλαμβανομένου του μεγέθους του, παρέχοντας τις ακόλουθες πληροφορίες:

- α) φύση των πιθανών γεγονότων που θα πρέπει να μπορούν να αντιμετωπιστούν με τις προτεινόμενες δυνατότητες ευελιξίας του προϋπολογισμού της ΕΕ·
- β) ποιοτική και, όπου είναι δυνατόν, ποσοτική αξιολόγηση των αναγκών ευελιξίας, λαμβάνοντας υπόψη την πιθανότητα και τον δυνητικό αντίκτυπο των γεγονότων που θα χρειαστεί να αντιμετωπιστούν· και
- γ) συνολική αξιολόγηση του ισχύοντος πλαισίου ευελιξίας του ενωσιακού προϋπολογισμού.

**Ημερομηνία-στόχος: 2026 και εξής.**

## Μέχρι στιγμής, η ευελιξία του προϋπολογισμού έχει επιτρέψει στην ΕΕ να ανταποκριθεί σε ευρύ φάσμα αναγκών, παρά την εντατική χρήση της

- 15** Μολονότι οι διεθνείς δείκτες αναφοράς αφορούν πρωτίστως τους εθνικούς προϋπολογισμούς, μπορούν επίσης να χρησιμεύσουν ως κατευθυντήριες αρχές για τον προϋπολογισμό της ΕΕ, ο οποίος έχει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Στο πλαίσιο της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, τα κονδύλια για απρόβλεπτες ανάγκες αντιστοιχούν κατά κανόνα στο 2 % έως 3 % των δαπανών, και τα ποσά ευελιξίας του προϋπολογισμού της ΕΕ ήταν σε γενικές γραμμές σύμφωνα με τους εν λόγω δείκτες αναφοράς (βλέπε σημεία **34** έως **40**).
- 16** Ωστόσο, η ευελιξία του προϋπολογισμού της ΕΕ έχει χρησιμοποιηθεί εντατικά για την κάλυψη συνεχώς αναδιδόμενων αναγκών. Ορισμένα εργαλεία ευελιξίας εξαντλούνταν συστηματικά στο πρώτο μέρος του ΠΔΠ, με συνέπεια να μειωθεί γρήγορα η διαθεσιμότητά τους για την υπόλοιπη περίοδο. Τα βασικά γεγονότα που αύξησαν την ανάγκη για ευελιξία του ΠΔΠ ήταν ο επιθετικός πόλεμος της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας, οι ανθρωπιστικές και οι ενεργειακές κρίσεις, οι συχνές και μεγάλης κλίμακας φυσικές καταστροφές και η κατακόρυφη αύξηση του πληθωρισμού. Διαπιστώσαμε ότι δεν υπήρχαν ειδικοί μηχανισμοί κάτω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ για την άμβλυνση της αβεβαιότητας όσον αφορά την εκτίμηση του κόστους των οφειλόμενων τόκων. Επίσης, δεν υπάρχουν διατάξεις στο πλαίσιο του ΠΔΠ που να ενεργοποιούν την κατάρτιση προϋπολογισμού διαχείρισης κρίσης σε μείζονες και εξαιρετικές καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, πέρα από την αναθεώρηση του ΠΔΠ. Η ενδιάμεση αναθεώρηση του ΠΔΠ ήταν αναγκαία προκειμένου να αντιμετωπιστεί ο αυξημένος αντίκτυπος των εν λόγω προκλήσεων (βλέπε σημεία **41-49**).
- 17** Στις περιπτώσεις του δείγματός μας, η Επιτροπή πρότεινε την κινητοποίηση θεματικών ειδικών μέσων σύμφωνα με τον συγκεκριμένο σκοπό και το πεδίο εφαρμογής τους. Το νομικό πλαίσιο δεν προσδιορίζει τα όρια εντός των οποίων στον οποίο τα περιθώρια και τα μη θεματικά ειδικά μέσα πρέπει να χρησιμοποιούνται για διάφορους σκοπούς. Αυτό επέτρεψε στην Επιτροπή να προτείνει τη χρήση τους για την αντιμετώπιση μεγάλου φάσματος αναγκών. Κατά την περίοδο 2021-2024, αυτές δεν περιορίστηκαν στην αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, αλλά και των επιπτώσεων του υψηλότερου από τον αναμενόμενο πληθωρισμού στο προγραμματισμένο κόστος, την ενίσχυση υφιστάμενων προγραμμάτων του ΠΔΠ και τη δημιουργία νέων σε σχέση με τις μεταβαλλόμενες πολιτικές προτεραιότητες. Μολονότι αυτός ο σχεδιασμός του πλαισίου προσφέρει μεγαλύτερη ευελιξία, εν τέλει μειώνει τα ποσά που είναι διαθέσιμα για καταστάσεις έκτακτης ανάγκης (βλέπε σημεία **50-56**).

## Το πλαίσιο ευελιξίας του προϋπολογισμού της ΕΕ είναι υπερβολικά περίπλοκο

- 18** Η πληθώρα εργαλείων ευελιξίας, που ενίοτε αλληλεπικαλύπτονται και των οποίων η σειρά χρήσης είναι ασαφής, περιπλέκει τη δημοσιονομική διαχείριση και τη λήψη αποφάσεων. Διαπιστώσαμε αλληλεπικαλύψεις μεταξύ i) μη θεματικών ειδικών μέσων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την αντιμετώπιση ευρέος φάσματος αναγκών και ii) θεματικών ειδικών μέσων και προγραμμάτων δαπανών του ΠΔΠ που μπορούν να χρηματοδοτήσουν το ίδιο είδος αναγκών. Επιπλέον, δεν καθορίζεται με σαφήνεια η σειρά χρήσης των ενσωματωμένων στον προϋπολογισμό δυνατοτήτων ευελιξίας, των περιθωρίων κάτω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ και των ειδικών μέσων πάνω από τα ανώτατα όρια του ΠΔΠ (βλέπε σημεία **59** έως **71**).
- 19** Διαπιστώσαμε ότι οι υφιστάμενοι κανόνες και οι υφιστάμενες διαδικασίες διευκόλυναν την ταχεία κινητοποίηση των εργαλείων ευελιξίας, αλλά θα μπορούσαν να είχαν απλουστευθεί περαιτέρω (βλέπε σημεία **72** έως **85**).



### Σύσταση 2

#### Απλούστευση του πλαισίου ευελιξίας του ΠΔΠ και της διαδικασίας λήψης αποφάσεων

Η Επιτροπή πρέπει να προτείνει την απλούστευση του πλαισίου ευελιξίας για το επόμενο ΠΔΠ, με την επιφύλαξη της απόφασης των νομοθετών, μεταξύ άλλων μέσω:

- α) της συγχώνευσης σε ένα ενιαίο μέσο των διαθέσιμων ετήσιων περιθωρίων κάτω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ και της πρόβλεψης της δυνατότητας χρήσης αυτού σε όλους τους τομείς πολιτικής στον ετήσιο ή τον/τους διορθωτικό/-ούς προϋπολογισμό/-ούς·
- β) της δημιουργίας ενιαίου ειδικού μέσου πάνω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ για την αντιμετώπιση απρόβλεπτων και επείγουσών αναγκών·
- γ) του καθορισμού σαφούς σειράς για τη χρήση των περιθωρίων και των ειδικών μέσων, με προτεραιότητα στη χρήση των ποσών κάτω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ· και
- δ) της ενσωμάτωσης της χρηματοδότησης συγκεκριμένων προκαθορισμένων γεγονότων που καλύπτονται από τομεακή νομοθεσία στα αποθεματικά μελλοντικών προγραμμάτων αντί της χρήσης θεματικών ειδικών μέσων πέραν του ανώτατου ορίου του ΠΔΠ.

**Ημερομηνία-στόχος: 2026.**

**20** Η ανάλυση της Επιτροπής σχετικά με τις εναλλακτικές επιλογές χρηματοδότησης μέσω της ανακατανομής και ο υπολογισμός των ποσών που απαιτούνται για νέες ανάγκες σε ορισμένες περιπτώσεις δεν έχουν τεκμηριωθεί δεόντως. Ως εκ τούτου, ήταν περιορισμένη η σαφήνεια όσον αφορά τη διαδικασία και τις επιλογές που έγιναν (βλέπε σημεία [86-93](#)).



### Σύσταση 3

#### **Βελτίωση των διαδικασιών της Επιτροπής για την εξέταση των επιλογών ανακατανομής και αναπροσδιορισμού των προτεραιοτήτων**

Η Επιτροπή πρέπει να καθορίσει τα βασικά στάδια και τους ρόλους στις διαδικασίες ανακατανομής και αναπροσδιορισμού των προτεραιοτήτων κατά τον προσδιορισμό των δημοσιονομικών πόρων για την αντιμετώπιση νέων αναγκών, και να τεκμηριώσει την εξέταση των διάφορων επιλογών.

**Ημερομηνία-στόχος: 2026.**

# Οι παρατηρήσεις μας αναλυτικότερα

## Οι ανάγκες ευελιξίας δεν προσδιορίστηκαν ούτε αναλύθηκαν επαρκώς

- 21** Σε ένα ολοένα περισσότερο σύνθετο, κατακερματισμένο και απρόβλεπτο περιβάλλον απαιτείται τεκμηριωμένη χάραξη πολιτικής η οποία να μπορεί να διαδραματίσει καίριο ρόλο στον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την υλοποίηση καλύτερων δημόσιων πολιτικών<sup>3</sup>.
- 22** Προκειμένου η διαχείριση κινδύνων να είναι αποτελεσματική<sup>4</sup>, πρέπει να χρησιμοποιούνται οι βέλτιστες διαθέσιμες πληροφορίες για την ανάλυση των κινδύνων, με βάση ιστορικά δεδομένα, τρέχουσες πληροφορίες και μελλοντικά σενάρια. Πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι αβεβαιότητες, οι πηγές κινδύνων, οι συνέπειες, οι πιθανότητες, τα γεγονότα και τα σενάρια, καθώς και το εξωτερικό πλαίσιο του οργανισμού.
- 23** Σύμφωνα με το Συμβούλιο, η προορατική ετοιμότητα για την αντιμετώπιση κρίσεων απαιτεί ανάλυση προοπτικών, τακτική επανεξέταση και πρόβλεψη των κινδύνων, προσδιορισμό των επιπτώσεων που ενδέχεται να έχουν οι κίνδυνοι αυτοί σε διάφορους τομείς, σε μεμονωμένα κράτη μέλη και στη γειτονία, καθώς και αξιολόγηση του βέλτιστου τρόπου μετριασμού και αντιμετώπισης αυτών των επιπτώσεων<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> [Building capacity for evidence-informed policy-making: Lessons from country experiences](#), ΟΟΣΑ, 2020.

<sup>4</sup> Διεθνές πρότυπο ISO 31000:2018 Διαχείριση κινδύνων – Κατευθυντήριες γραμμές.

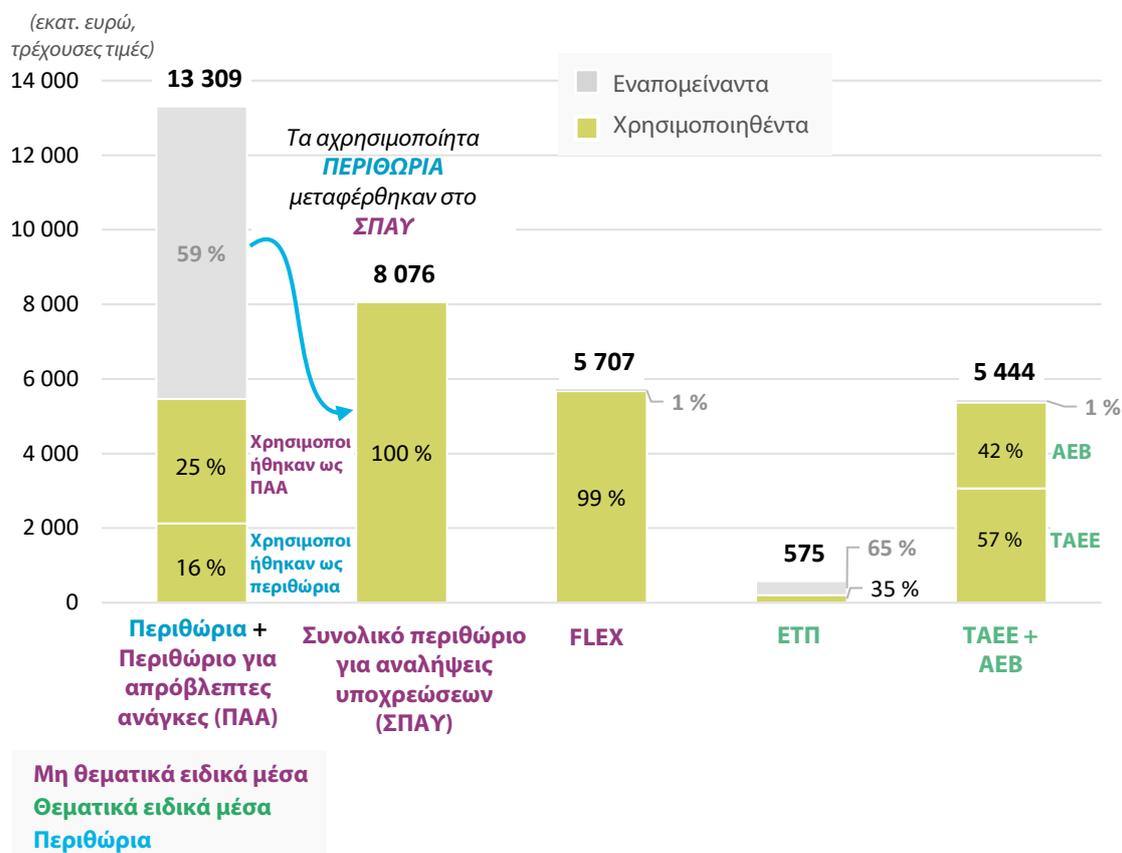
<sup>5</sup> Συμπεράσματα του Συμβουλίου για την ενίσχυση της ετοιμότητας, της ικανότητας αντίδρασης και της ανθεκτικότητας απέναντι σε μελλοντικές κρίσεις, 2021.

- 24** Στις αρχές του ΟΟΣΑ για τη δημοσιονομική διακυβέρνηση αναφέρεται ότι οι επιδόσεις, η αξιολόγηση και η οικονομική αποδοτικότητα πρέπει να αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας του προϋπολογισμού (αρχή 8).
- 25** Αξιολογήσαμε κατά πόσον η Επιτροπή σχεδίασε τα εργαλεία δημοσιονομικής ευελιξίας και πρότεινε τα αντίστοιχα ποσά για το τρέχον ΠΔΠ βάσει ενδελεχούς ανάλυσης των δυνητικών αναγκών και κινδύνων, λαμβάνοντας υπόψη τα προαναφερθέντα κριτήρια.
- 26** Στην αρχική πρότασή της για το ΠΔΠ 2021-2027<sup>6</sup> (το 2018), η Επιτροπή είχε υπογραμμίσει την ανάγκη για αυξημένη ευελιξία του προϋπολογισμού της ΕΕ, επικαλούμενη την εντατική χρήση ειδικών μέσων (πάνω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ) κατά τη διάρκεια του ΠΔΠ 2014-2020 για την αντιμετώπιση πρωτοφανών προκλήσεων που συνδέονταν με την αστάθεια στις γειτονικές χώρες της ΕΕ και τις μαζικές μεταναστευτικές κινήσεις. Η ανάλυσή μας επιβεβαίωσε τη δήλωση της Επιτροπής ότι τα εργαλεία ευελιξίας είχαν χρησιμοποιηθεί εντατικά (βλέπε [γράφημα 3](#)).

---

<sup>6</sup> COM(2018) 322.

### Γράφημα 3 | Τα εργαλεία ευελιξίας χρησιμοποιήθηκαν εντατικά κατά τη διάρκεια του ΠΔΠ 2014-2020



Σημ.: Στο γράφημα παρουσιάζονται τα συνολικά περιθώρια που ήταν πράγματι διαθέσιμα κατά τη διάρκεια του ΠΔΠ 2014-2020 (βλέπε σημείο 12 του παραρτήματος I).

Στο ΠΔΠ 2014-2020, τα ειδικά μέσα «Περιθώριο για απρόβλεπτες ανάγκες» και «Συνολικό περιθώριο για αναλήψεις υποχρεώσεων» επέτρεψαν τη μεταφορά των διαθέσιμων περιθωρίων μεταξύ ετών και μεταξύ τομέων κατά τρόπο παρόμοιο με το SMI στο ΠΔΠ 2021-2027.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 1311/2013 του Συμβουλίου (κανονισμός για το ΠΔΠ 2014-2020), των σχεδίων προϋπολογισμών, των εγκριθέντων προϋπολογισμών και των διορθωτικών προϋπολογισμών για την περίοδο 2014-2020, καθώς και στοιχείων της Επιτροπής σχετικά με τα ειδικά μέσα.

**27** Η πρόταση της Επιτροπής του 2018 προέβλεπε τη διατήρηση του ίδιου συνδυασμού εργαλείων ευελιξίας με το προηγούμενο ΠΔΠ (βλέπε [γράφημα 3](#)), αλλά με αυξημένα ποσά. Μετά την εκδήλωση της πανδημίας COVID-19 το 2020, η Επιτροπή επικαιροποίησε την πρότασή της για το ΠΔΠ<sup>7</sup>, αυξάνοντας περαιτέρω τα ποσά των περισσότερων εργαλείων ευελιξίας, προκειμένου να τονίσει την ανάγκη για έναν περισσότερο ευέλικτο ενωσιακό προϋπολογισμό. Ωστόσο, οι πολιτικές διαπραγματεύσεις κατέληξαν στη μείωση των τελικών διαθέσιμων ποσών για τα εν λόγω εργαλεία, τα οποία ωστόσο ήταν υψηλότερα από ό,τι στο προηγούμενο ΠΔΠ, με εξαίρεση τα αδιάθετα περιθώρια (βλέπε [πίνακα 1](#)).

### Πίνακας 1 | Τα ποσά για τα ειδικά μέσα αυξήθηκαν στο ΠΔΠ 2021-2027 σε σύγκριση με το ΠΔΠ 2014-2020, ενώ τα αδιάθετα περιθώρια μειώθηκαν

Εργαλείο ευελιξίας	Μέσα ποσά του ΠΔΠ 2014-2020 (του αρχικού και του αναθεωρημένου από το 2017)/ Συμφωνηθέντα περιθώρια	Πρόταση για το ΠΔΠ 2021-2027, 2018	Αλλαγές σε σύγκριση με το προηγούμενο ΠΔΠ	Επικαιροποιημένη πρόταση για το ΠΔΠ 2021-2027, 2020	Αλλαγές σε σύγκριση με το προηγούμενο ΠΔΠ	Εγκριθέν ΠΔΠ / Συμφωνηθέντα περιθώρια	Αλλαγές σε σύγκριση με το προηγούμενο ΠΔΠ	
α	β	γ	$\delta=(\gamma-\beta)/\beta$	ε	$\sigma=(\epsilon-\beta)/\beta$	ζ	$\eta=(\zeta-\beta)/\beta$	
<i>Ετήσια ποσά (σε εκατ. ευρώ) – τιμές 2018</i>								
ΕΤΠ	172	200	16 %	386	124 %	186	8 %	
SEAR	ΤΑΕΕ	574	600	4 %	1000	74 %	1 200	32 %
	ΑΕΒ	333	600	80 %	3000	800 %		
FLEX	615	1 000	63 %	1000	63 %	915	49 %	
<i>Συνολικά ποσά για την περίοδο 2021-2027 (σε εκατ. ευρώ) – τιμές 2018</i>								
Περιθώρια	7 078	24 796	250 %	11 171	58 %	4 891	-31 %	
BAR		ά/α	ά/α	5 000	ά/α	5 000	ά/α	

Σημ: Στον πίνακα συγκρίνονται τα περιθώρια που ήταν αρχικά διαθέσιμα κατά την έγκριση των δύο ΠΔΠ. Τα περιθώρια που ήταν πράγματι διαθέσιμα κατά τη διάρκεια του ΠΔΠ 2014-2020 υπερέβαιναν τα 13 δισεκατομμύρια ευρώ.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των προτάσεων της Επιτροπής και των κανονισμών ΠΔΠ για τις περιόδους 2014-2020 και 2021-2027.

<sup>7</sup> COM(2020) 443.

- 28** Από την εξέταση των εγγράφων της Επιτροπής προέκυψε ότι οι προτεινόμενες αυξήσεις για τα εργαλεία ευελιξίας δεν αιτιολογούνταν με βάση λεπτομερή, μελλοντοστραφή ανάλυση των αναγκών και των κινδύνων. Η Επιτροπή βάσισε τις αλλαγές στα ποσά των μέσων FLEX, ΕΤΠ, ΤΑΕΕ και ΑΕΒ στην προηγούμενη χρήση τους, χωρίς περαιτέρω αιτιολόγηση, ενώ οι τάσεις στη χρήση των περιθωρίων δεν αναλύθηκαν καθόλου. Οι δηλωθείσες ανάγκες ευελιξίας και τα προτεινόμενα ποσά δεν υποστηρίχθηκαν από ενδελεχή ανάλυση προοπτικών, προβλέψεις, προσομοιώσεις ή συγκριτική αξιολόγηση.
- 29** Παρά την πρόβλεψη σημαντικών πρόσθετων δαπανών για τα προγράμματα του ΠΔΠ, η Επιτροπή δεν αξιολόγησε τη λειτουργία των περιθωρίων, των SMI και FLEX (μη θεματικά ειδικά μέσα) ούτε του ΑΕΒ (θεματικό ειδικό μέσο που δεν συνδέεται με συγκεκριμένη τομεακή νομική πράξη). Η απαίτηση του δημοσιονομικού κανονισμού<sup>8</sup> για διενέργεια εκ των προτέρων και εκ των υστέρων αξιολογήσεων δεν ισχύει για τα εργαλεία ευελιξίας, καθώς οι αξιολογήσεις αυτές διενεργούνται για τα προγράμματα δαπανών στα οποία αυτά παρέχουν στήριξη. Οι ανακοινώσεις της Επιτροπής<sup>9</sup>, συμπεριλαμβανομένων των εγγράφων εργασίας των υπηρεσιών της, περιείχαν συνοπτική περιγραφή της προηγούμενης χρήσης των μη θεματικών ειδικών μέσων. Θεωρούμε ότι αυτό δεν αρκεί για να αξιολογηθεί πόσο αποτελεσματικά τα εν λόγω εργαλεία ευελιξίας εκπλήρωσαν τον σκοπό τους, ούτε για να αντληθούν διδάγματα για το μέλλον. Επίσης, δεν συνάδει με τις αρχές της αποτελεσματικής διαχείρισης των κινδύνων και με την τεκμηριωμένη χάραξη πολιτικής.

---

<sup>8</sup> Άρθρο 34 του δημοσιονομικού κανονισμού [2018/1046, ό.π. 2024/2509 (αναδιατύπωση)].

<sup>9</sup> Ανακοίνωση σχετικά με την ενδιάμεση αναθεώρηση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2014-2020, 2016· ανακοίνωση σχετικά με το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027, 2018.

- 30** Αντιθέτως, για τα θεματικά ειδικά μέσα ΕΤΠ και ΤΑΕΕ προβλέπονται λεπτομερείς απαιτήσεις αναφοράς στοιχείων σύμφωνα με τον δημοσιονομικό κανονισμό<sup>10</sup> και τις αντίστοιχες τομεακές νομικές πράξεις. Μολονότι η Επιτροπή εξέτασε στις αξιολογήσεις<sup>11</sup> και τις ετήσιες εκθέσεις της την προηγούμενη εμπειρία κινητοποίησης αυτών των ειδικών μέσων, δεν ανέλυσε τις μελλοντικές ανάγκες για τα εργαλεία αυτά σε ένα μεταβαλλόμενο περιβάλλον. Η αρχική πρότασή της για τα ποσά του ΤΑΕΕ αντιστοιχούσε σε αυτά του προηγούμενου ΠΔΠ, χωρίς να λαμβάνει υπόψη την προβλεπόμενη αύξηση των ακραίων καιρικών φαινομένων στην Ευρώπη<sup>12</sup>. Αντιθέτως, η Επιτροπή πρότεινε σημαντική αύξηση των ποσών του ΕΤΠ, παρά τη μείωση της ζήτησης για το εργαλείο και χωρίς ανάλυση των τάσεων στην αγορά εργασίας ή στην αναδιάρθρωση των επιχειρήσεων.
- 31** Κατά τις διαπραγματεύσεις για το ΠΔΠ, τον Ιούλιο του 2020, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε να θεσπίσει προσωρινό θεματικό ειδικό μέσο πάνω από τα ανώτατα όρια του ΠΔΠ και ζήτησε από την Επιτροπή να υποβάλει νομοθετική πρόταση<sup>13</sup>. Το εν λόγω μέσο, το BAR, σχεδιάστηκε ως εργαλείο αλληλεγγύης για τον μετριασμό των δυσμενών συνεπειών της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ και για τη διατήρηση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής. Δεδομένου ότι η πρωτοβουλία προήλθε από το Συμβούλιο, και λόγω του επείγοντος χαρακτήρα της, η Επιτροπή δεν διενήργησε εκτίμηση επιπτώσεων πριν υποβάλει την πρότασή της για τον κανονισμό BAR τον Δεκέμβριο του 2020. Κατά συνέπεια, δεν εφαρμόστηκαν οι αρχές για τη βελτίωση της νομοθεσίας<sup>14</sup>, ούτε αξιολογήθηκαν οι βέλτιστες προσεγγίσεις και εναλλακτικές λύσεις χρηματοδότησης.

---

<sup>10</sup> Άρθρο 34 του δημοσιονομικού κανονισμού [2018/1046, ό.π. 2024/2509 (αναδιατύπωση)].

<sup>11</sup> *Ex post* evaluation of the European Union Solidarity Fund 2002-2016, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018· Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την ενδιάμεση αξιολόγηση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση (ΕΤΠ), Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018· Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εκ των υστέρων αξιολόγηση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση 2014-2020, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021.

<sup>12</sup> Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014, 2017· Climate impacts in Europe (Peseta II, III projects), Κοινό Κέντρο Ερευνών, 2014 και 2018.

<sup>13</sup> Παράγραφος 134 των συμπερασμάτων της συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 2020.

<sup>14</sup> Παράγραφοι 12 έως 18 της διοργανικής συμφωνίας μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου, 2016.

- 32** Επισημάναμε ότι έως τις 30 Ιουνίου 2027 πρέπει να διενεργηθεί αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας, της συνάφειας, της συνοχής και της ενωσιακής προστιθέμενης αξίας του BAR<sup>15</sup>. Αυτή η ημερομηνία είναι πολύ μεταγενέστερη της προθεσμίας του Ιουνίου 2025 που έχει οριστεί για την υποβολή πρότασης από την Επιτροπή για το ΠΔΠ μετά το 2027, και μόλις έξι μήνες πριν από την ημερομηνία έναρξης του νέου ΠΔΠ. Αυτό θα δυσχεράνει τη συνεκτίμηση των αντληθέντων διδαγμάτων για το επόμενο ΠΔΠ.

## **Μέχρι στιγμής, η ευελιξία του προϋπολογισμού έχει επιτρέψει στην ΕΕ να ανταποκριθεί σε ευρύ φάσμα αναγκών, παρά την εντατική χρήση της**

- 33** Αξιολογήσαμε κατά πόσο, συνολικά, τα διαθέσιμα ποσά των εργαλείων ευελιξίας από το 2021 έως το 2024 επέτρεψαν στον προϋπολογισμό της ΕΕ να αντιμετωπίσει τις αναδυόμενες ανάγκες, διατηρώντας παράλληλα επαρκή ευελιξία για την υπόλοιπη διάρκεια του ΠΔΠ. Επιπλέον, ελέγξαμε κατά πόσον οι κινητοποιήσεις που πρότεινε η Επιτροπή ήταν δικαιολογημένες υπό το πρίσμα των κανονιστικών απαιτήσεων και των επιδιωκόμενων σκοπών των εργαλείων.

## **Τα ποσά ευελιξίας του προϋπολογισμού της ΕΕ κυμάνθηκαν ως επί το πλείστον εντός του εύρους τιμών των διεθνών δεικτών αναφοράς**

- 34** Στην αξιολόγησή μας χρησιμοποιήσαμε τα ακόλουθα κριτήρια αναφοράς: διεθνή πρότυπα, βέλτιστες πρακτικές και συστάσεις σχετικά με τη χρηστή δημοσιονομική διακυβέρνηση και τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών. Μολονότι αυτά αφορούν πρωτίστως τους εθνικούς προϋπολογισμούς, μπορούν επίσης να χρησιμεύσουν ως κατευθυντήριες αρχές για τον προϋπολογισμό της ΕΕ, ο οποίος χαρακτηρίζεται από τις ιδιαιτερότητες που περιγράφονται στο [παράρτημα I](#).

---

<sup>15</sup> Άρθρο 17, παράγραφος 2, του [κανονισμού \(ΕΕ\) 2021/1755](#) για τη θέσπιση του αποθεματικού προσαρμογής στο Brexit.

- 35** Όσον αφορά τα μεσοπρόθεσμα πλαίσια δαπανών, οι πρακτικές διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών υποδεικνύουν την ανάγκη δημιουργίας αποθεματικών που αντιμετωπίζουν τις συνήθεις παρεκκλίσεις από τον προϋπολογισμό και κυμαίνονται μεταξύ του 2 % και του 3 % των δαπανών, ώστε να διατηρείται η αξιοπιστία του προϋπολογισμού (εξαιρουμένων των ταμείων για την αντιμετώπιση καταστροφών)<sup>16</sup>. Τα εν λόγω αποθεματικά είναι συγκρίσιμα με τα περιθώρια και τα αποθεματικά των επιχειρησιακών προγραμμάτων κάτω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Για τον προσδιορισμό του μεγέθους των ταμείων για καταστροφές και των λοιπών παρόμοιων ταμείων απαιτείται αξιολόγηση βάσει κινδύνου, ενώ οι μεγαλύτερες αποκλίσεις πρέπει να αντιμετωπίζονται μέσω δημοσιονομικών προσαρμογών. Στον προϋπολογισμό της ΕΕ, αυτό είναι συγκρίσιμο με τα ειδικά μέσα πάνω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ και με τη δυνατότητα αναθεώρησης του ΠΔΠ<sup>17</sup>.
- 36** Επιπλέον, οι σοβαρές κρίσεις ενδέχεται να επιβάλλουν την κατάρτιση προϋπολογισμού διαχείρισης κρίσης, με προσωρινή τροποποίηση της συμβατικής διαδικασίας, λόγω των τεράστιων πιέσεων που ασκούνται στις καθιερωμένες πολιτικές και πρακτικές. Τέτοιες πιέσεις είναι μείζονες φυσικές καταστροφές, οικονομικές κρίσεις, κρίσεις στον τομέα της υγείας και συγκρούσεις. Η κατάρτιση προϋπολογισμού κρίσης μπορεί να λάβει τη μορφή διορθωτικών προϋπολογισμών, ανακατανομών, κονδυλίων εκτός προϋπολογισμού και αποθεματικών για απρόβλεπτες καταστάσεις<sup>18</sup>.
- 37** Στις αρχές του ΟΟΣΑ για τη χρηστή δημοσιονομική διακυβέρνηση τονίζεται η σημασία των μηχανισμών για την ενίσχυση της ανθεκτικότητας των δημοσιονομικών προγραμμάτων και τον μετριασμό του δυνητικού αντικτύπου των κινδύνων με δημοσιονομικές επιπτώσεις, ώστε να εξασφαλίζεται η σταθερότητα των δημόσιων οικονομικών. Παράδειγμα τέτοιου κινδύνου είναι η αύξηση του πληθωρισμού που επηρεάζει το δημοσιονομικό κόστος.

---

<sup>16</sup> Κεφάλαιο 10 «Medium-term expenditure frameworks», James Brumby και Richard Hemming, The international handbook of public financial management, 2013. Βλέπε επίσης [Framework for assessing public financial management](#), Public Expenditure and Financial Accountability, 2019 και [Beyond the annual budget: Global experience with medium term expenditure frameworks](#), Παγκόσμια Τράπεζα, 2013.

<sup>17</sup> Άρθρο 13 του [κανονισμού για το ΠΔΠ 2021-2027](#).

<sup>18</sup> Κεφάλαιο 2 «Crisis budgeting tools and trends», Global report on public financial management, Public Expenditure and Financial Accountability, 2022.

- 38** Όπως φαίνεται στο [γράφημα 2](#) ανωτέρω, η αρχική ευελιξία του ΠΔΠ 2021-2027 επέτρεψε την αύξηση των δαπανών του προϋπολογισμού της ΕΕ έως και κατά 26 δισεκατομμύρια ευρώ σε τιμές 2018 ή 29,1 δισεκατομμύρια ευρώ σε τρέχουσες τιμές, ποσό που αντιστοιχεί στο 2,4 % του ανώτατου ορίου του ΠΔΠ. Αυτό κατανέμεται μεταξύ των αδιάθετων περιθωρίων κάτω από το ανώτατο όριο (0,45 %) και των ειδικών μέσων πάνω από το ανώτατο όριο (1,95 %). Τα περιθώρια ως συνήθη αποθεματικά είναι χαμηλότερα από το 2 έως 3 % των δαπανών που συνηθίζεται στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών (βλέπε σημείο [35](#)). Ωστόσο, σε αυτό δεν λαμβάνονται υπόψη τα αποθεματικά έκτακτης ανάγκης που είναι ενσωματωμένα στα προγράμματα του ΠΔΠ και το γεγονός ότι τα περιθώρια ενδέχεται να αυξηθούν κατά τη διάρκεια της εφαρμογής του ΠΔΠ λόγω εξοικονόμησης πόρων, ανακτήσεων, εσωτερικών εσόδων με ειδικό προορισμό, αναπρογραμματισμού ή ανεπαρκούς εκτέλεσης ορισμένων προγραμμάτων. Τα ενσωματωμένα αποθεματικά των προγραμμάτων ανήλθαν σε 18,5 δισεκατομμύρια ευρώ (σε τρέχουσες τιμές)<sup>19</sup>, ή στο 1,5 % του ανώτατου ορίου του ΠΔΠ. Η ευελιξία του προϋπολογισμού της ΕΕ βρίσκεται εντός του εύρους τιμών των διεθνών δεικτών αναφοράς.
- 39** Στο πλαίσιο της έρευνας που διενεργήσαμε, ρωτήσαμε την Επιτροπή Προϋπολογισμών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (επιτροπή BUDG του ΕΚ) και τους εκπροσώπους των κρατών μελών της ΕΕ στην Επιτροπή Προϋπολογισμού του Συμβουλίου ποιο είναι το βέλτιστο ποσοστό του ανώτατου ορίου του ΠΔΠ που θα διασφάλιζε συνολική ευελιξία του προϋπολογισμού της ΕΕ κατά την έναρξη κάθε ΠΔΠ, εξαιρουμένων σημαντικών προγραμμάτων χρηματοδοτικής συνδρομής, όπως το αποθεματικό για την Ουκρανία.
- 40** Από τις απαντήσεις προέκυψε η προσδοκία ότι η ευελιξία του προϋπολογισμού της ΕΕ θα μπορούσε να υπερβαίνει τα συνήθη επίπεδα που συνιστώνται στο πλαίσιο των πρακτικών διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών. Η επιτροπή BUDG του ΕΚ δεν προσδιόρισε συγκεκριμένο ποσοστό, αλλά έκρινε ότι απαιτείται σημαντική αύξηση της ευελιξίας στο μέλλον προκειμένου να διασφαλιστεί η βιώσιμη αποπληρωμή του χρέους και να αντιμετωπίζονται αποτελεσματικά οι κρίσεις και οι αναδυόμενες ανάγκες πολιτικής. Περίπου τα μισά από τα 17 κράτη μέλη που απάντησαν πρότειναν ποσοστά που κυμαίνονταν από 2,1 % έως 5,0 % του ανώτατου ορίου του ΠΔΠ.

---

<sup>19</sup> COM(2025) 46 και κανονισμοί των προγραμμάτων.

## Το πλαίσιο ευελιξίας επέτρεψε τη χρηματοδότηση ευρέος φάσματος αναγκών πέραν των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και των κρίσεων

**41** Σύμφωνα με τον κανονισμό για το ΠΔΠ, τα θεματικά ειδικά μέσα σχεδιάζονται για συγκεκριμένους σκοπούς, ενώ τα μη θεματικά ειδικά μέσα και τα περιθώρια δεν περιορίζονται σε έναν συγκεκριμένο σκοπό (βλέπε [παράρτημα II](#)). Σύμφωνα με τους κανόνες κινητοποίησης που ισχύουν για δύο ειδικά μέσα, τον μηχανισμό FLEX (μη θεματικό με ευρύ πεδίο εφαρμογής) και το AEB (θεματικό με περιορισμένο πεδίο εφαρμογής), οι δαπάνες πρέπει να είναι «απρόβλεπτες». Ωστόσο, δεν ορίζονται η έννοια του «απρόβλεπτου» και το είδος των απρόβλεπτων γεγονότων.

### Εντατική χρήση των εργαλείων ευελιξίας

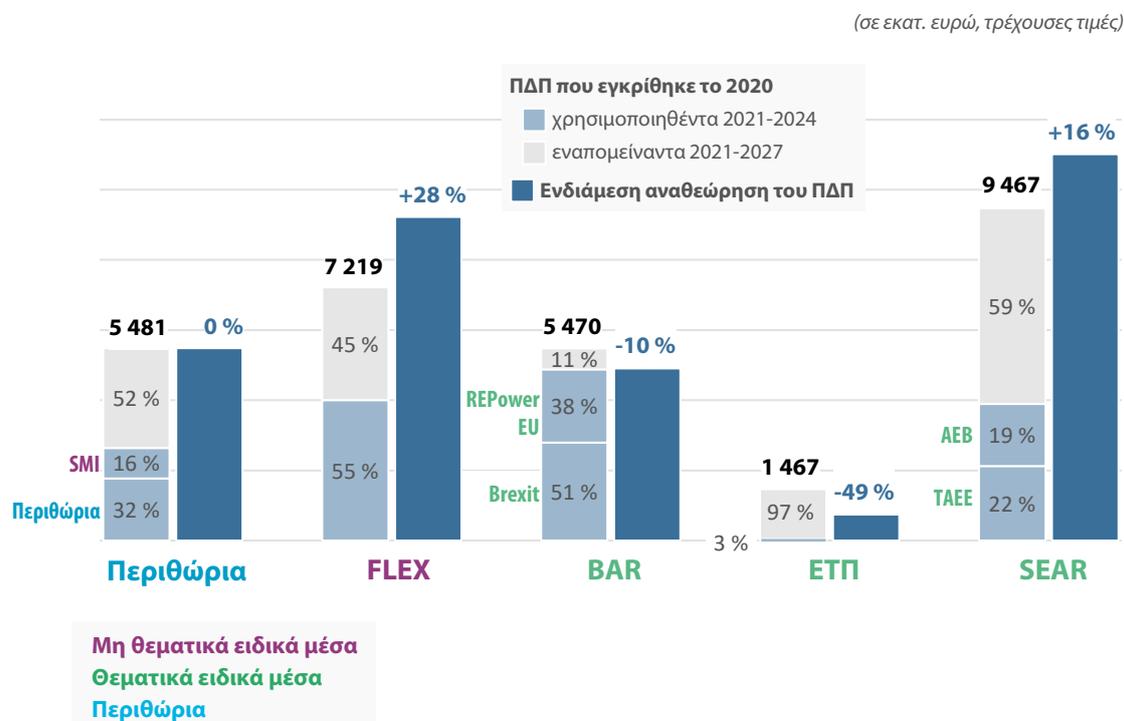
**42** Κατά τα τρία πρώτα έτη του ΠΔΠ 2021-2027, χρησιμοποιήθηκαν 12,4 δισεκατομμύρια ευρώ —ή το 42 % του ποσού που είχε αρχικά συμφωνηθεί— για ειδικά μέσα και περιθώρια. Τα βασικά γεγονότα που αύξησαν την ανάγκη για ευελιξία του ΠΔΠ ήταν ο επιθετικός πόλεμος της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας, οι ανθρωπιστικές και ενεργειακές κρίσεις, οι συχνές και μεγάλης κλίμακας φυσικές καταστροφές και η κατακόρυφη αύξηση του πληθωρισμού. Αντιμέτωπη με τις πρωτοφανείς προκλήσεις του επιθετικού πολέμου της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας και δεδομένης της ανάγκης για μακροπρόθεσμη στήριξη προς την Ουκρανία, η Επιτροπή πρότεινε την ενδιάμεση αναθεώρηση του ΠΔΠ το 2023<sup>20</sup>. Το Συμβούλιο τροποποίησε το ΠΔΠ τον Φεβρουάριο του 2024.

---

<sup>20</sup> COM(2023) 336.

**43** Πριν από την τροποποίηση του ΠΔΠ, η χρήση εργαλείων ευελιξίας μετά την έγκριση του προϋπολογισμού της ΕΕ για το 2024 είχε ανέλθει περίπου στο ήμισυ της συνολικής διαθεσιμότητας για το ΠΔΠ 2021-2027 (βλέπε [γράφημα 4](#)). Αυτό δείχνει ότι, συνολικά, με την ευελιξία του προϋπολογισμού της ΕΕ επιτεύχθηκε η αντιμετώπιση του αυξανόμενου αριθμού των αναδυόμενων αναγκών. Ωστόσο, η εντατική χρήση ορισμένων εργαλείων ευελιξίας (ιδίως του FLEX και του SEAR) κατά το πρώτο μέρος της περιόδου του ΠΔΠ είχε ως αποτέλεσμα την ταχεία μείωση της διαθεσιμότητάς τους για την υπόλοιπη περίοδο (βλέπε [παράρτημα III](#)). Κάθε χρόνο μέχρι την αναθεώρηση του ΠΔΠ, οι ετήσιες διαθέσιμες πιστώσεις του SEAR εξαντλούνταν πλήρως. Ο κίνδυνος περαιτέρω εξάντλησης έγινε εμφανής όχι μόνο για το SEAR, αλλά και για τον μηχανισμό FLEX και τα περιθώρια, λόγω της αναμενόμενης εντατικής χρήσης κατά τα επόμενα έτη. Κατά συνέπεια, η αναθεώρηση του ΠΔΠ χρησίμευσε για την αποτίμηση της πραγματικής κατάστασης και έδωσε την ευκαιρία να αντιμετωπιστεί ο κίνδυνος περαιτέρω εξάντλησης αυτών των εργαλείων ευελιξίας και να ληφθεί στρατηγική απόφαση σχετικά με τη μακροπρόθεσμη στήριξη προς την Ουκρανία.

#### Γράφημα 4 | Η ενδιάμεση αναθεώρηση αύξησε τα διαθέσιμα ποσά των FLEX και SEAR για την περίοδο 2021-2027 λόγω της αναμενόμενης εντατικής χρήσης τους



Σημ.: Τα ποσά που χρησιμοποιήθηκαν το 2024 περιλαμβάνουν εκείνα που εγκρίθηκαν στον ετήσιο προϋπολογισμό του 2024, το τελευταίο έγγραφο προϋπολογισμού πριν από την έγκριση της αναθεώρησης του ΠΔΠ τον Φεβρουάριο του 2024.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του [κανονισμού για το ΠΔΠ 2021-2027](#), εγγράφων του προϋπολογισμού και στοιχείων της Επιτροπής.

- 44** Η εντατική ζήτηση για το SEAR, που περιλαμβάνει το TAEE και το AEB, ανέδειξε τις αυξημένες ανάγκες που συνδέονται με τον σκοπό των εν λόγω εργαλείων: τη συχνότητα εκδήλωσης και την κλίμακα φυσικών καταστροφών (TAEE) καθώς και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και ανθρωπιστικών κρίσεων στη γειτονία της ΕΕ λόγω του επιθετικού πολέμου της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας (AEB). Οι χρηματοδοτικές ανάγκες και για τα δύο είδη επειγουσών καταστάσεων υπερβαίνουν κατά πολύ τους διαθέσιμους πόρους, με αποτέλεσμα οποιοδήποτε ποσό διατεθεί να μην επαρκεί ενδεχομένως για να καλύψει τη ζήτηση. Το TAEE και το AEB εξαντλήθηκαν σχεδόν πλήρως τόσο κατά την προηγούμενη (βλέπε [γράφημα 3](#)) όσο και κατά την τρέχουσα περίοδο του ΠΔΠ, παρά την αύξηση των κονδυλίων. Επιπλέον, το 2022, η αρωγή για την αντιμετώπιση καταστροφών προς τα κράτη μέλη που τη ζήτησαν χρειάστηκε να μειωθεί λόγω της αυξημένης ζήτησης για χρηματοδότηση από το TAEE. Από το 2021 έως το 2024, η ανθρωπιστική βοήθεια χρειάστηκε να ενισχυθεί με τη χρήση όχι μόνο του AEB, αλλά και των περιθωρίων και του FLEX. Οι δύο αυτοί τομείς χαρακτηρίζονται από μεγάλη αστάθεια και υψηλές απαιτήσεις και, ως εκ τούτου, απαιτούνται στρατηγικές αποφάσεις σχετικά με τη χρηματοδότησή τους.
- 45** Με την αναθεώρηση του ΠΔΠ μειώθηκαν τα ποσά για τα θεματικά ειδικά μέσα BAR και ΕΤΠ, καθώς αυτά δεν χρησιμοποιήθηκαν επαρκώς, γεγονός που υποδηλώνει χαμηλή ζήτηση. Επιπλέον, η τροποποίηση του κανονισμού για το BAR<sup>21</sup> επέτρεψε στα κράτη μέλη να μεταφέρουν αχρησιμοποίητα κονδύλια του BAR στο REPowerEU.
- 46** Σύμφωνα με τη νομοθεσία, τα διαθέσιμα ετήσια περιθώρια μπορούν να χρησιμοποιούνται μόνο για τον συγκεκριμένο τομέα, ενώ τα μη χρησιμοποιηθέντα ποσά καθίστανται διαθέσιμα σε όλους τους τομείς το επόμενο έτος στο πλαίσιο του SMI. Από το 2021 έως το 2024, τα περιθώρια των τομέων 2β, 5 και 6 του ΠΔΠ (ανθεκτικότητα και αξίες, ασφάλεια και άμυνα, και εξωτερική δράση) εξαντλούνταν συστηματικά και χρησιμοποιούνταν κυρίως κατά την έγκριση των ετήσιων προϋπολογισμών. Κατά συνέπεια, στους εν λόγω τομείς, τα περιθώρια για πιθανή χρήση σε διορθωτικούς προϋπολογισμούς κατά τη διάρκεια του έτους ήταν ελάχιστα ή ανύπαρκτα. Αυτό αντιβαίνει στην κατευθυντήρια αρχή της εξασφάλισης επαρκών αδιάθετων περιθωρίων<sup>22</sup>. Ως εκ τούτου, χρειάστηκε να χρησιμοποιηθούν ειδικά μέσα για την κάλυψη απρόβλεπτων αναγκών στους εν λόγω τομείς κατά τη διάρκεια του έτους. Επισημάναμε ότι η έννοια των «επαρκών περιθωρίων» δεν ορίζεται περαιτέρω στη διοργανική συμφωνία.

---

<sup>21</sup> Άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΕ) 2023/435.

<sup>22</sup> Σημείο 7 της διοργανικής συμφωνίας για τη δημοσιονομική πειθαρχία, τη συνεργασία σε δημοσιονομικά θέματα και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, (2020).

- 47** Επιπλέον, επισημάναμε τον κίνδυνο τα κονδύλια του SMI να μην επαρκούν για την κάλυψη πρόσθετων αναγκών κατά τα τελευταία έτη του ΠΔΠ, ανάλογα με την κλίμακα των νέων αναγκών και τη διαθεσιμότητα άλλων ειδικών μέσων. Στο τέλος του 2024, 0,7 δισεκατομμύρια ευρώ παρέμεναν διαθέσιμα στο SMI, με δυνατότητα μεταφοράς στο SMI αδιάθετων περιθωρίων εκτιμώμενου ύψους 1,6 δισεκατομμυρίων ευρώ για την περίοδο 2025-2027<sup>23</sup>. Ωστόσο, η Επιτροπή εκτιμά ήδη ότι θα υπάρξει σημαντική ανάγκη να χρησιμοποιηθούν ειδικά μέσα ύψους 1,6 δισεκατομμυρίων ευρώ για τον τομέα 7 (Ευρωπαϊκή δημόσια διοίκηση) κατά την περίοδο 2026-2027, με συνέπεια να μειωθεί η διαθεσιμότητα για άλλες απρόβλεπτες ανάγκες.
- 48** Διαπιστώσαμε ότι, στην αρχή του ΠΔΠ, δεν θεσπίστηκε μηχανισμός για τη δημιουργία αποθέματος ασφαλείας για το κόστος των τόκων του EURI, παρά την εγγενή αβεβαιότητα των εκτιμήσεων. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό, δεδομένου ότι το κόστος των τόκων εξαρτάται εξ ολοκλήρου από τις συνθήκες της αγοράς και αποτελεί νομική υποχρέωση της ΕΕ. Στον προϋπολογισμό της ΕΕ για το 2023, η διαφορά της τάξης του 27 % μεταξύ της αναθεωρημένης εκτίμησης των αναγκών και του ποσού που είχε αρχικά προγραμματιστεί στη γραμμή του προϋπολογισμού για το EURI καλύφθηκε πλήρως από το SMI, ενώ στον προϋπολογισμό του 2024 η διαφορά της τάξης του 57 % καλύφθηκε από τον μηχανισμό FLEX. Το γεγονός αυτό ανέδειξε την ανάγκη δημιουργίας του μέσου EURI κατά την αναθεώρηση του ΠΔΠ.
- 49** Όπως επισημαίνεται στα σημεία **35** και **36**, σύμφωνα με τις πρακτικές διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, μείζονες και έκτακτες κρίσεις, όπως ένας πόλεμος, δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται με τακτικά αποθεματικά, αλλά επιβάλλουν την κατάρτιση προϋπολογισμού διαχείρισης κρίσης. Παρατηρήσαμε ότι το ΠΔΠ δεν διαθέτει μηχανισμό που να ενεργοποιεί την κατάρτιση προϋπολογισμού διαχείρισης κρίσης και να ανταποκρίνεται σε τέτοιες ανάγκες, εκτός από την αναθεώρηση του ΠΔΠ, στο πλαίσιο της οποίας θεσπίστηκε το αποθεματικό για την Ουκρανία. Για την αναθεώρηση του ΠΔΠ απαιτείται ομοφωνία στο Συμβούλιο. Για την ενδιάμεση αναθεώρηση του ΠΔΠ 2021-2027, η Επιτροπή παρουσίασε την πρότασή της τον Ιούνιο του 2023, και το Συμβούλιο την ενέκρινε τον Φεβρουάριο του 2024, έπειτα από πολιτικές διαπραγματεύσεις που διήρκεσαν πάνω από επτά μήνες. Δεν τηρήθηκε, συνεπώς, το προβλεπόμενο χρονικό περιθώριο έγκρισης της πρότασης «προτού αρχίσει η διαδικασία του προϋπολογισμού [Ιούλιος του 2023] για το οικονομικό έτος ή το πρώτο από τα οικονομικά έτη τα οποία αφορά η αναθεώρηση αυτή [2024]»<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Δημοσιονομικός προγραμματισμός της Επιτροπής για το 2025.

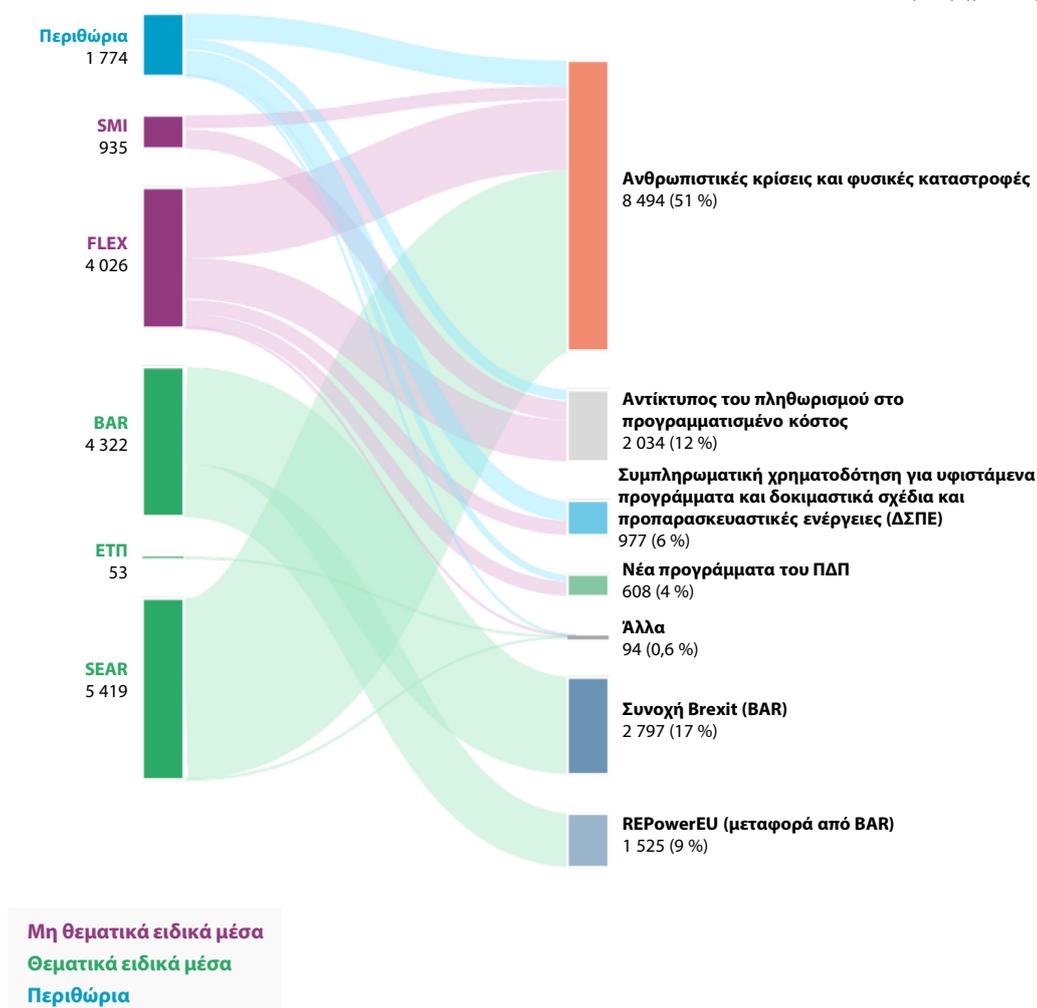
<sup>24</sup> Άρθρο 13, παράγραφος 2, του κανονισμού για το ΠΔΠ 2021-2027.

## Τα εργαλεία ευελιξίας κάλυψαν ευρύ φάσμα αναγκών

- 50** Αναλύσαμε τους λόγους κινητοποίησης που αναφέρθηκαν στα έγγραφα του προϋπολογισμού για όλες τις περιπτώσεις στις οποίες χρησιμοποιήθηκαν περιθώρια ή κινητοποιήθηκαν ειδικά μέσα μεταξύ του 2021 και του 2024. Εξετάσαμε επίσης λεπτομερέστερα δείγμα 26 περιπτώσεων κινητοποίησης, προκειμένου να αξιολογήσουμε κατά πόσο τα εργαλεία ευελιξίας είχαν χρησιμοποιηθεί για τον επιδιωκόμενο σκοπό.
- 51** Από την ανάλυση των περιπτώσεων του δείγματός μας προέκυψε ότι η Επιτροπή πρότεινε την κινητοποίηση θεματικών ειδικών μέσων σύμφωνα με τον συγκεκριμένο σκοπό και το πεδίο εφαρμογής τους. Δεδομένου ότι τα περιθώρια και τα μη θεματικά εργαλεία έχουν γενικότερο σκοπό, η Επιτροπή θα μπορούσε να προτείνει την κινητοποίησή τους για μεγάλο εύρος αναδυόμενων αναγκών.
- 52** Παρατηρήσαμε ότι περίπου το ήμισυ των συνολικών κονδυλίων ευελιξίας χρησιμοποιήθηκε για την αντιμετώπιση έκτακτων ανθρωπιστικών αναγκών και φυσικών καταστροφών. Το άλλο ήμισυ i) στήριξε τα κράτη μέλη ώστε να αντιμετωπίσουν τις δυσμενείς επιπτώσεις του Brexit και τη διαταραχή της αγοράς ενέργειας που προκάλεσε ο επιθετικός πόλεμος της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας (REPowerEU)· ii) κάλυψε την αύξηση του προγραμματισμένου κόστους εξαιτίας του υψηλότερου του αναμενόμενου πληθωρισμού· και iii) χρηματοδότησε τη δημιουργία νέων προγραμμάτων του ΠΔΠ. Ωστόσο, διαπιστώσαμε επίσης ότι το 6 % των κονδυλίων ευελιξίας χρησιμοποιήθηκε για τη συμπληρωματική ενίσχυση υφιστάμενων προγραμμάτων του ΠΔΠ και για τη χρηματοδότηση δοκιμαστικών σχεδίων και προπαρασκευαστικών ενεργειών, χωρίς να έχουν ενεργοποιηθεί από συγκεκριμένο απρόβλεπτο γεγονός (βλέπε [γράφημα 5](#)).

## Γράφημα 5 | Τα εργαλεία ευελιξίας χρησιμοποιήθηκαν για την αντιμετώπιση ευρέος φάσματος αναγκών κατά την περίοδο 2021-2024

(εκατ. ευρώ, τρέχουσες τιμές)

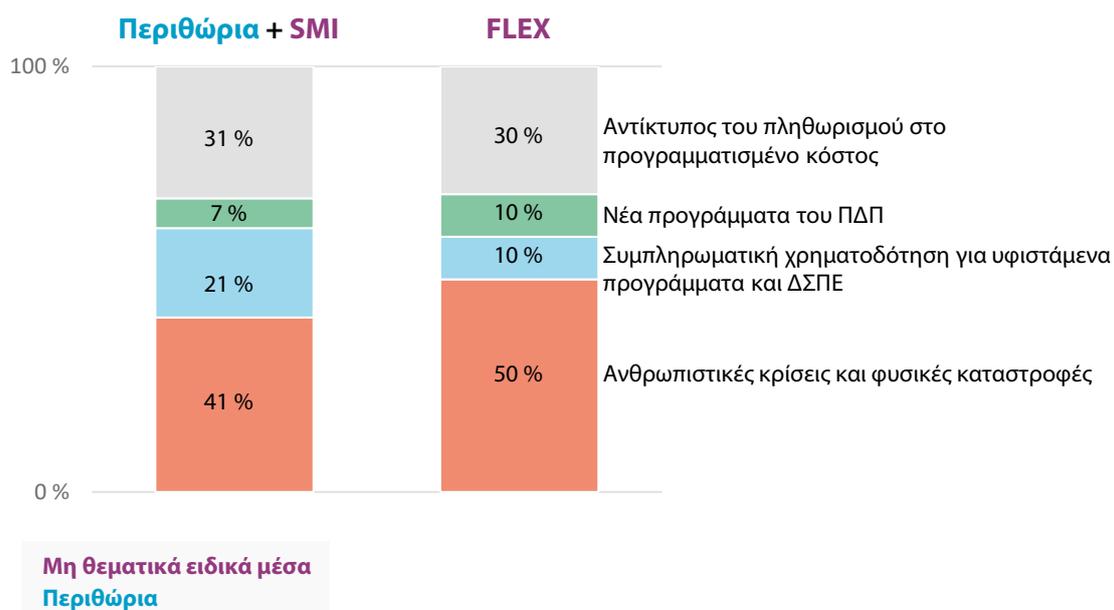


Πηγή: ΕΕΣ, βάσει εγγράφων του προϋπολογισμού και στοιχείων της Επιτροπής.

**53** Όσον αφορά τα θεματικά ειδικά μέσα ETΠ, ΤΑΕΕ και ΒΑΡ, ο επιδιωκόμενος σκοπός και οι λεπτομερείς όροι κινητοποίησης καθορίζονται στους ειδικούς κανονισμούς τους. Αναλύοντας τις περιπτώσεις κινητοποίησης του ETΠ και του ΤΑΕΕ, επιβεβαιώσαμε ότι οι ανάγκες συνδέονταν άμεσα με τους όρους αυτούς: απολύσεις λόγω μεγάλων αναδιαρθρώσεων (ETΠ) και φυσικές καταστροφές (ΤΑΕΕ). Η κινητοποίηση του ΒΑΡ δεν απαιτούσε τον προσδιορισμό ειδικών αναγκών. Τα κράτη μέλη έλαβαν προχρηματοδότηση έως και 73 % και επωφελήθηκαν από έκτακτη ευελιξία για να αποφασίσουν σχετικά με τα κατάλληλα μέτρα εφαρμογής χωρίς προηγούμενη συμφωνία με την Επιτροπή.

- 54** Όσον αφορά το θεματικό ειδικό μέσο ΑΕΒ, για το οποίο δεν υπάρχει τομεακός κανονισμός, οι προτάσεις κατανομής βασίζονται στην εσωτερική αξιολόγηση της προτεραιότητας των αναγκών από την Επιτροπή. Το μέσο κινητοποιήθηκε κυρίως για την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας σε τρίτες χώρες κατά τη διάρκεια διαφόρων κρίσεων (87 %). Το υπόλοιπο ποσοστό (13 %) διατέθηκε εντός της ΕΕ για την αντιμετώπιση των αρχικών αναγκών μετά την εισροή προσφύγων από την Ουκρανία, καθώς και για την αντιμετώπιση της γρίπης των πτηνών και της αυξημένης έντασης των δασικών πυρκαγιών. Στις περιπτώσεις του δείγματός μας, ζητήθηκε αργότερα εντός του έτους η ενίσχυση των προγραμμάτων του ΠΔΠ για την αντιμετώπιση των δασικών πυρκαγιών και της γρίπης των πτηνών (με 66 εκατομμύρια ευρώ συνολικά) για την αντιμετώπιση πιθανών αναγκών με στόχο την αύξηση της ικανότητας αντιμετώπισης επαναλαμβανόμενων συμβάντων που δεν είχαν προβλεφθεί πλήρως στα σχετικά προγράμματα.
- 55** Τα περιθώρια και τα μη θεματικά ειδικά μέσα χρησιμοποιήθηκαν για διάφορες ανάγκες και όχι μόνο για την αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης (βλέπε [γράφημα 6](#)). Μολονότι το νομικό πλαίσιο δεν εξειδικεύει τα γεγονότα και τα κριτήρια που δικαιολογούν τη χρήση αυτών των εργαλείων, η χρηματοδότηση ευρέος φάσματος αναγκών μπορεί να μειώσει τα ποσά που είναι διαθέσιμα για καταστάσεις έκτακτης ανάγκης και κρίσεις, όταν αυτές ανακύψουν.

### Γράφημα 6 | Τα περιθώρια και τα μη θεματικά ειδικά μέσα δεν χρηματοδότησαν μόνο καταστάσεις έκτακτης ανάγκης και απρόβλεπτα γεγονότα κατά την περίοδο 2021-2024



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει εγγράφων του προϋπολογισμού και στοιχείων της Επιτροπής.

**56** Από την ανάλυσή μας προέκυψε ότι το 21 % των περιθωρίων χρησιμοποιήθηκε για την ενίσχυση εμβληματικών προγραμμάτων της ΕΕ, όπως το «Ορίζων Ευρώπη», το Erasmus+, το πρόγραμμα για το περιβάλλον και τη δράση για το κλίμα, το πρόγραμμα για την ενιαία αγορά, ο μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη» και το πρόγραμμα «Ψηφιακή Ευρώπη», παρά την απουσία νέων αναγκών, καθώς και για τη χρηματοδότηση δοκιμαστικών σχεδίων και προπαρασκευαστικών ενεργειών (ΔΣΠΕ, βλέπε [πλαίσιο 1](#)). Παρόμοιες δαπάνες καλύφθηκαν από το 10 % του συνολικού ποσού που κινητοποιήθηκε στο πλαίσιο του FLEX, παρόλο που αυτό προορίζεται για απρόβλεπτες δαπάνες. Ένα άλλο παράδειγμα δαπανών που δεν συνδέονται με καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, αλλά θεωρούνται απρόβλεπτες από την Επιτροπή, είναι η εκ νέου προτεραιοποίηση των επενδυτικών αποφάσεων που ενεργοποιούνται από νέες πολιτικές προτεραιότητες με αποτέλεσμα τη δημιουργία νέων προγραμμάτων δαπανών του ΠΔΠ (π.χ. ο κανονισμός για την ενωσιακή ασφαλή συνδεσιμότητα και ο κανονισμός για τα μικροκυκλώματα). Επιπλέον, σημαντικό μέρος των περιθωρίων και των μη θεματικών ειδικών μέσων (περίπου το 30 %) χρησιμοποιήθηκε για τη χρηματοδότηση των αυξημένων διοικητικών δαπανών και του κόστους των τόκων του EURI λόγω πληθωριστικών πιέσεων, καθώς δεν υπήρχε άλλος κατάλληλος μηχανισμός (βλέπε σημείο [48](#)).

## Πλαίσιο 1

### Χρηματοδότηση τακτικών δαπανών από ταμεία για απρόβλεπτα γεγονότα

Κάθε χρόνο, το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή μπορούν να προτείνουν δοκιμαστικά σχέδια και προπαρασκευαστικές ενέργειες (ΔΣΠΕ) για την αξιολόγηση της σκοπιμότητας και την επακόλουθη χρηματοδότησή τους στον ετήσιο προϋπολογισμό της ΕΕ. Στο τρέχον ΠΔΠ, όλες οι σχετικές προτάσεις προήλθαν από το Κοινοβούλιο.

Ο δημοσιονομικός κανονισμός<sup>25</sup> προβλέπει ότι μπορούν να διατίθενται έως και 40 εκατομμύρια ευρώ ετησίως για δοκιμαστικά σχέδια και 100 εκατομμύρια ευρώ για προπαρασκευαστικές ενέργειες. Δεδομένου ότι τα ποσά αυτά δεν περιλαμβάνονται στον αρχικό δημοσιονομικό προγραμματισμό του ΠΔΠ, τα ΔΣΠΕ θα μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν διαθέσιμα περιθώρια έως και 980 εκατομμυρίων ευρώ καθ' όλη τη διάρκεια του ΠΔΠ, ποσό που αντιστοιχεί στο 18 % των συνολικών αρχικών περιθωρίων.

Στην πράξη, τα ΔΣΠΕ έλαβαν 72 έως 107 εκατομμύρια ευρώ ετησίως από εργαλεία ευελιξίας κατά την περίοδο 2021-2024, με αποτέλεσμα τη μείωση της διαθέσιμης χρηματοδότησης για νέες ανάγκες ή απρόβλεπτα γεγονότα. Το 2021, το 2023 και το 2024, όταν εξαντλήθηκαν τα περιθώρια σε ορισμένους τομείς, τα ΔΣΠΕ χρηματοδοτήθηκαν από τον μηχανισμό FLEX, που προορίζεται μόνο για απρόβλεπτες δαπάνες.

<sup>25</sup> Άρθρο 58 του δημοσιονομικού κανονισμού.

## Το πλαίσιο ευελιξίας του προϋπολογισμού της ΕΕ είναι υπερβολικά περίπλοκο και ορισμένες επιλογές κινητοποίησης στερούνται σαφήνειας

- 57** Τα έγγραφα και τα δεδομένα του προϋπολογισμού συχνά είναι πολύ πυκνά, πολύπλοκα, δυσνόητα και δύσκολα για τους απλούς πολίτες, τους βουλευτές και τους επαγγελματίες που ασχολούνται με τον προϋπολογισμό. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ<sup>26</sup>, θα πρέπει να διασφαλίζεται ο ανοικτός χαρακτήρας, η διαφάνεια και η προσβασιμότητα τους, ώστε να αξιοποιούνται στα βασικά στάδια της χάραξης, της εξέτασης, της συζήτησης, της εφαρμογής και της επανεξέτασης της πολιτικής. Οι λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με τον προϋπολογισμό πρέπει επίσης να είναι κατανοητές για λόγους προσβασιμότητας.
- 58** Στην παρούσα ενότητα, αξιολογήσαμε κατά πόσο το πλαίσιο ευελιξίας του προϋπολογισμού της ΕΕ αποφεύγει την υπερβολική πολυπλοκότητα και αν υπάρχουν ρυθμίσεις που διασφαλίζουν τη διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων.

## Η πληθώρα εργαλείων ευελιξίας, που ενίοτε αλληλεπικαλύπτονται και των οποίων η σειρά χρήσης δεν είναι σαφώς καθορισμένη, αυξάνει την πολυπλοκότητα του πλαισίου

- 59** Στην πρότασή της του 2018 για το ΠΔΠ 2021-2027, η Επιτροπή ανέφερε ότι «στο μέλλον θα πρέπει να δοθεί έμφαση στην εδραίωση, την ενίσχυση και τον εξορθολογισμό των μηχανισμών ευελιξίας, με σκοπό τη δημιουργία πιο ευέλικτου πλαισίου, ενώ θα διαφυλαχθεί παράλληλα η σταθερότητα που προσφέρει το πολυετές πλαίσιο»<sup>27</sup>. Η Επιτροπή δεν πρότεινε τον συνδυασμό των ειδικών μέσων. Αντ' αυτού, εισηγήθηκε να συνεχιστεί η χρήση του ίδιου συνδυασμού εργαλείων ευελιξίας, με ορισμένες προτάσεις απλούστευσης και την προσθήκη πηγών χρηματοδότησης για ορισμένα από τα ειδικά μέσα.

---

<sup>26</sup> Αρχή 4 του εγγράφου [OECD principles of budgetary governance](#), ενότητα Η του εγγράφου [OECD Budget Transparency Toolkit](#), ΟΟΣΑ.

<sup>27</sup> COM(2018) 322.

- 60** Τον Ιούλιο του 2020 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σημείωσε ότι οι περίπλοκοι κανόνες για την ανακατανομή ποσών μεταξύ ειδικών μέσων και για τη μεταφορά αχρησιμοποίητων ποσών στα επόμενα έτη θα πρέπει να απλουστευθούν και να εναρμονιστούν. Θα πρέπει επίσης να αποφεύγονται οι αλληλεπικαλύψεις τόσο μεταξύ των θεματικών ειδικών μέσων όσο και με τα προγράμματα δαπανών, και να διερευνηθούν περαιτέρω συνεργίες<sup>28</sup>.
- 61** Στις απαντήσεις τους στην έρευνά μας, η επιτροπή BUDG του ΕΚ και το 71 % των εκπροσώπων 17 κρατών μελών στην Επιτροπή Προϋπολογισμού του Συμβουλίου έκριναν ότι ο υφιστάμενος συνδυασμός ειδικών μέσων είναι πολύπλοκος και χρήζει απλούστευσης. Πρότειναν τη μείωση του αριθμού των εργαλείων, την καλύτερη ευθυγράμμισή τους με τις ανάγκες και τις προτεραιότητες της ΕΕ, καθώς και την εναρμόνιση και τον εξορθολογισμό των κανόνων.

### **Αλληλεπικαλύψεις μεταξύ των εργαλείων ευελιξίας**

- 62** Η Επιτροπή δεν αξιολόγησε τον κίνδυνο αλληλεπικαλύψεων και επαναλήψεων των εργαλείων ευελιξίας. Κατά την άποψή της, τα ειδικά μέσα συμπληρώνουν τις δαπάνες του προϋπολογισμού του ΠΔΠ και, ως εκ τούτου, δεν είναι δυνατή η αλληλεπικάλυψη. Ωστόσο, παρατηρήσαμε ορισμένες πιθανές αλληλεπικαλύψεις και επαναλήψεις, κυρίως όσον αφορά τον σκοπό των εργαλείων ευελιξίας.
- 63** Τα θεματικά ειδικά μέσα αφορούν συγκεκριμένα βραχυπρόθεσμα ζητήματα, ενώ τα προγράμματα δαπανών του ΠΔΠ καλύπτουν μακροπρόθεσμες επενδύσεις. Η χρήση του ΕΤΠ, του ΤΑΕΕ και του ΒΑΡ ρυθμίζεται από τους ειδικούς κανονισμούς τους και ενεργοποιείται με τις αιτήσεις των κρατών μελών. Διαπιστώσαμε αλληλεπικαλύψεις μεταξύ των στόχων του ΕΤΠ, του ΒΑΡ και ορισμένων προγραμμάτων δαπανών του ΠΔΠ, καθώς τα κράτη μέλη μπορούν να επιλέξουν μεταξύ παρόμοιων ταμείων για την αντιμετώπιση των ίδιων αναγκών (βλέπε [πλαίσιο 2](#)). Αυτό έρχεται σε αντίθεση με την έκκληση για αποφυγή αλληλεπικαλύψεων και δείχνει ότι είναι δυνατό να δοθεί προτεραιότητα σε ευνοϊκότερες ή ευκολότερες στην εφαρμογή επιλογές χρηματοδότησης.

---

<sup>28</sup> Συμπεράσματα της συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 2020.

## Πλαίσιο 2

### Παραδείγματα αλληλεπικαλύψεων μεταξύ των στόχων των θεματικών ειδικών μέσων

**ΕΤΠ: μερική αλληλεπικάλυψη με το BAR.** Το ΕΤΠ βοηθά απολυμένους εργαζομένους και αυτοαπασχολούμενους που πλήττονται από μεγάλες αναδιαρθρώσεις. Το BAR δημιουργήθηκε με σκοπό τον μετριασμό των δυσμενών επιπτώσεων του Brexit, συμπεριλαμβανομένων των απολύσεων και των απωλειών θέσεων εργασίας. Αποσκοπούσε στη στήριξη της δημιουργίας θέσεων εργασίας και της προστασίας της απασχόλησης, των συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας, της επανειδίκευσης και της κατάρτισης. Σύμφωνα με την Επιτροπή, τα κράτη μέλη ήταν ελεύθερα να επιλέξουν ποιο ταμείο θα χρησιμοποιούσαν για τη χρηματοδότηση της επανειδίκευσης και της κατάρτισης των απολυθέντων εργαζομένων στους τομείς που επλήγησαν περισσότερο από το Brexit.

**ΕΤΠ: αλληλεπικάλυψη με το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) /Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ (ΕΚΤ+).** Το ΕΤΠ σχεδιάστηκε για τη βραχυπρόθεσμη αντιμετώπιση απρόβλεπτων γεγονότων με βάση τις ανάγκες, λόγω του αντικτύπου της παγκοσμιοποίησης στις επιχειρήσεις, ενώ το ΕΚΤ/ΕΚΤ+ επικεντρώνεται σε μακροπρόθεσμες επενδύσεις. Ωστόσο, ορισμένα κράτη μέλη θεωρούν ότι η διαδικασία κινητοποίησης του ΕΤΠ είναι πολύπλοκη και αργή, προτιμώντας το ΕΚΤ/ΕΚΤ+ που επιτρέπει ταχύτερες αντιδράσεις και υψηλότερα ποσοστά συγχρηματοδότησης<sup>29</sup>. Ο κανονισμός για το ΕΤΠ στο πλαίσιο του ΠΔΠ 2021-2027 είχε ως στόχο την αντιμετώπιση αυτών των ζητημάτων, παραδείγματος χάριν, ευθυγραμμίζοντας τα ποσοστά συγχρηματοδότησης του ΕΤΠ και του ΕΚΤ+, απλουστεύοντας τα κριτήρια επιλεξιμότητας και μειώνοντας τις προθεσμίες για ορισμένα διαδικαστικά στάδια. Ωστόσο, η κινητοποίηση του ταμείου παρέμεινε σε επίπεδα χαμηλότερα των αναμενόμενων, παρά το ευρύτερο πεδίο εφαρμογής του.

**BAR: μερική αλληλεπικάλυψη με το ΕΚΤ+ και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ).** Το ΕΚΤ+ στηρίζει την απασχόληση, την αναβάθμιση των δεξιοτήτων και την προσαρμογή των ατόμων που αναζητούν εργασία στην αλλαγή, ενώ το BAR επικεντρώνεται στη δημιουργία και την προστασία θέσεων εργασίας, συμπεριλαμβανομένων των συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας, της επανειδίκευσης και της κατάρτισης. Το ΕΤΠΑ επενδύει σε μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις με σκοπό τη διατήρηση και τη δημιουργία θέσεων εργασίας, ενώ το BAR στηρίζει ιδιωτικές και δημόσιες επιχειρήσεις, ιδίως μικρές και μεσαίες, αυτοαπασχολούμενους και τοπικές κοινότητες. Η Επιτροπή επιβεβαίωσε ότι τα κράτη μέλη μπορούν να επιλέξουν το ταμείο που θα χρησιμοποιήσουν όταν οι δράσεις είναι επιλέξιμες στο πλαίσιο τόσο του BAR όσο και κάποιου άλλου ταμείου υπό επιμερισμένη διαχείριση.

**64** Παρατηρήσαμε ότι τα SMI και FLEX, δύο μη θεματικά ειδικά μέσα που λειτουργούν πάνω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ, μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τις ίδιες ανάγκες, γεγονός που αυξάνει την πολυπλοκότητα για τους υπευθύνους λήψης αποφάσεων (βλέπε [πλαίσιο 3](#)). Σύμφωνα με τον κανονισμό για το ΠΔΠ, αμφότερα μη θεματικά ειδικά μέσα προορίζονται για τη χρηματοδότηση «δαπανών που δεν θα μπορούσαν να χρηματοδοτηθούν εντός των διαθέσιμων ανώτατων ορίων»<sup>30</sup>. Ωστόσο, το SMI αντλεί τα κονδύλιά του από αχρησιμοποίητα περιθώρια που συμφωνήθηκαν αρχικά κάτω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ, ενώ ο μηχανισμός FLEX επιτρέπει τη διάθεση κονδυλίων επιπλέον του συμφωνηθέντος ανώτατου ορίου του ΠΔΠ. Η Επιτροπή εξήγησε ότι δεν ορίζεται προτεραιότητα ή σειρά χρήσης για το SMI και τον FLEX, και οι προτάσεις κινητοποίησης βασίζονται στις περιστάσεις και τις ανάγκες.

### Πλαίσιο 3

#### Παράδειγμα αλληλεπικάλυψης μεταξύ δύο μη θεματικών ειδικών μέσων, των SMI και FLEX

Τα SMI και FLEX έχουν διαφορετικούς κανόνες μεταφοράς για τα αχρησιμοποίητα ποσά, τους οποίους λαμβάνει υπόψη η Επιτροπή όταν προτείνει κινητοποίηση. Το SMI επιτρέπει την ανακατανομή των περιθωρίων σε όλους τους τομείς του ΠΔΠ, χωρίς περιορισμό στα αχρησιμοποίητα ποσά που μπορούν να μεταφερθούν σε επόμενα έτη. Ο μηχανισμός FLEX παρέχει ένα καθορισμένο ετήσιο ποσό πάνω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ, και τα αχρησιμοποίητα κονδύλια μπορούν να μεταφερθούν μόνο στα δύο επόμενα έτη πριν ακυρωθούν. Η Επιτροπή ανέφερε ότι, εάν υπήρχε κίνδυνος ακύρωσης, θα πρότεινε την κινητοποίηση του FLEX αντί του SMI, προκειμένου να μεγιστοποιηθεί η χρήση των διαθέσιμων κονδυλίων.

Ενδεικτικά, το SMI κινητοποιήθηκε προκειμένου να καλύψει αυξημένες ανάγκες της γραμμής του προϋπολογισμού του EURI στον ετήσιο προϋπολογισμό του 2023, ενώ ο μηχανισμός FLEX χρησιμοποιήθηκε για τον ίδιο σκοπό στον ετήσιο προϋπολογισμό του 2024. Οι κινητοποιήσεις αμφότερων των μέσων αφορούσαν αυξήσεις των προγραμματισμένων δαπανών σε σύγκριση με τις αρχικές εκτιμήσεις.

<sup>29</sup> Έκθεση σχετικά με τις δραστηριότητες του ΕΤΠ το 2015 και το 2016, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017· Εκ των υστέρων αξιολόγηση του ΕΤΠ για την περίοδο 2014-2020, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021.

<sup>30</sup> Άρθρο 11, παράγραφος 4, και άρθρο 12, παράγραφος 1, του κανονισμού για το ΠΔΠ 2021-2027.

- 65** Στην έρευνά μας, οι εκπρόσωποι των κρατών μελών στην Επιτροπή Προϋπολογισμού του Συμβουλίου, οι οποίοι συμφώνησαν ότι υπάρχουν αλληλεπικαλύψεις μεταξύ ειδικών μέσων (47 % από τους 17 που απάντησαν), αναφέρθηκαν συγκεκριμένα στον FLEX και το SMI. Πρόσθεσαν ότι το νομικό πλαίσιο για τα εργαλεία αυτά δεν είναι σαφώς καθορισμένο, γεγονός που καθιστά την επιλογή μεταξύ τους ασαφή και υποκειμενική, και ότι η χρήση και ο σκοπός τους αλληλεπικαλύπτονται σημαντικά εκ σχεδιασμού.
- 66** Παρατηρήσαμε επίσης ότι χρησιμοποιήθηκαν πολλαπλά εργαλεία ευελιξίας για τη χρηματοδότηση των αναγκών ανθρωπιστικών προγραμμάτων και προγραμμάτων που σχετίζονται με τη μετανάστευση, όπως η συνιστώσα AEB του θεματικού ειδικού μέσου SEAR, τα μη θεματικά ειδικά μέσα FLEX και SMI και τα περιθώρια. Επιπλέον, διαπιστώσαμε αλληλεπικάλυψη μεταξύ του θεματικού ειδικού μέσου AEB και των αποθεματικών έκτακτης ανάγκης του ΠΔΠ που είναι ενσωματωμένα σε ορισμένα προγράμματα δαπανών, όπως το [Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης](#) και ο [Μηχανισμός Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας – Παγκόσμια Ευρώπη](#) (ΜΓΑΔΣ–Παγκόσμια Ευρώπη).

### **Απουσία σαφούς σειράς για τη χρήση των δυνατοτήτων ευελιξίας του προϋπολογισμού κάτω και πάνω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ**

- 67** Δεν υπάρχουν κανόνες σχετικά με το αν τα ενσωματωμένα αποθεματικά (έκτακτης ανάγκης) των προγραμμάτων του ΠΔΠ, όπως το αποθεματικό έκτακτης ανάγκης [ΜΓΑΔΣ–Παγκόσμια Ευρώπη](#), με συνολική διαθεσιμότητα 9,5 δισεκατομμύρια ευρώ, πρέπει να χρησιμοποιούνται πριν από τα περιθώρια, ή αν τα SMI, AEB και FLEX πρέπει να κινητοποιούνται μόνο μετά την εξάντληση των εν λόγω αποθεματικών, καθώς βρίσκονται εντός του ανώτατου ορίου του ΠΔΠ. Η Επιτροπή αποφασίζει πώς θα χρησιμοποιήσει τα αποθεματικά αυτά χωρίς να χρειάζεται έγκριση από την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή.
- 68** Στο πλαίσιο της έρευνάς μας, η επιτροπή BUDG του ΕΚ επισήμανε ότι όλα τα είδη ενσωματωμένων αποθεματικών έκτακτης ανάγκης του ΠΔΠ δυνητικά αλληλεπικαλύπτονται με την ευελιξία και την ικανότητα αντίδρασης στο πλαίσιο των ειδικών μέσων. Οι εκπρόσωποι 17 κρατών μελών στην Επιτροπή Προϋπολογισμού του Συμβουλίου επισήμαναν επίσης αλληλεπικαλύψεις μεταξύ του αποθεματικού αναδυόμενων προκλήσεων του ΜΓΑΔΣ–Παγκόσμια Ευρώπη και του ειδικού μέσου AEB, δηλώνοντας ότι θα επιθυμούσαν σαφέστερους κανόνες σχετικά με τις συνθήκες κινητοποίησης καθενός από αυτά.

- 69** Το νομικό πλαίσιο του ΠΔΠ δεν καθορίζει σειρά χρήσης ή κινητοποίησης των εργαλείων, παρά μόνο ότι τα μελλοντικά περιθώρια<sup>31</sup> πρέπει να κινητοποιούνται ως έσχατη λύση. Ούτε οι εσωτερικές διαδικασίες της Επιτροπής προβλέπουν ειδικούς κανόνες για τη σειρά με την οποία πρέπει να χρησιμοποιούνται τα εργαλεία ευελιξίας. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι εφαρμόζει την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης όταν επιλέγει με ποιον τρόπο θα χρηματοδοτήσει την αντιμετώπιση απρόβλεπτων αναγκών.
- 70** Μεταξύ των περιπτώσεων του δείγματός μας, εντοπίσαμε περίπτωση στην οποία περιθώρια κάτω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ παρέμειναν διαθέσιμα όταν το θεματικό ειδικό μέσο ΑΕΒ κινητοποιήθηκε πάνω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ. Σε άλλες περιπτώσεις, παρατηρήσαμε ότι τα αποθεματικά έκτακτης ανάγκης του ΠΔΠ χρησιμοποιήθηκαν μερικώς ή δεν χρησιμοποιήθηκαν πριν από την προσφυγή σε περιθώρια ή ειδικά μέσα (βλέπε [πλαίσιο 4](#)). Η Επιτροπή αιτιολόγησε την προσέγγιση αυτή επικαλούμενη την ανάγκη διατήρησης των αποθεματικών έκτακτης ανάγκης για μελλοντική χρήση ή για άλλες προγραμματισμένες δράσεις. Ωστόσο, όταν χρησιμοποιούνται ειδικά μέσα που υπερβαίνουν το ανώτατο όριο αντί των ενσωματωμένων αποθεματικών, η ικανότητα αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών με κονδύλια κάτω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ δεν αξιοποιείται πλήρως.

---

<sup>31</sup> Άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο γ), του [κανονισμού για το ΠΔΠ 2021-2027](#).

## Πλαίσιο 4

### Η σειρά χρήσης των ενσωματωμένων δυνατοτήτων ευελιξίας, των περιθωρίων και των ειδικών μέσων δεν καθορίζεται με σαφήνεια: παραδείγματα

Η Επιτροπή πρότεινε τη χρηματοδότηση της δωρεάς εμβολίων κατά της νόσου COVID-19 διά του **μέσου στήριξης έκτακτης ανάγκης** και του αποθεματικού ΜΓΑΔΣ–Παγκόσμια Ευρώπη κάτω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ, παράλληλα με την κινητοποίηση του FLEX πάνω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ. Η επιτροπή BUDG του ΕΚ επισήμανε ότι θα υπήρχαν ακόμη 188 εκατομμύρια ευρώ στο αποθεματικό ΜΓΑΔΣ–Παγκόσμια Ευρώπη το 2021 (μετά την έγκριση του προτεινόμενου σχεδίου διορθωτικού προϋπολογισμού της Επιτροπής). Η Επιτροπή εξήγησε ότι επιθυμούσε να κρατήσει τα κονδύλια του αποθεματικού ΜΓΑΔΣ–Παγκόσμια Ευρώπη για άλλες ανάγκες, παρά την έγκριση του διορθωτικού προϋπολογισμού τον Νοέμβριο του 2021. Τελικά, χρησιμοποίησε 168 εκατομμύρια ευρώ από το αποθεματικό του ΜΓΑΔΣ–Παγκόσμια Ευρώπη το 2021 για την ενίσχυση του θεματικού προγράμματος για τις παγκόσμιες προκλήσεις του ΜΓΑΔΣ–Παγκόσμια Ευρώπη για διάφορες προτεραιότητες<sup>32</sup>.

Η Επιτροπή πρότεινε την κινητοποίηση του ΑΕΒ στις 31 Μαΐου 2023 για το **σκέλος του προγράμματος για την ενιαία αγορά που αφορά τα τρόφιμα**, με σκοπό την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών που σχετίζονταν με τη γρίπη των πτηνών. Ωστόσο, 131 εκατομμύρια ευρώ σε αδιάθετα περιθώρια παρέμειναν διαθέσιμα στο πλαίσιο του αντίστοιχου τομέα 1 του ΠΔΠ «Ενιαία αγορά, καινοτομία και ψηφιακή οικονομία». Τα αδιάθετα περιθώρια θα μπορούσαν να είχαν καλύψει πλήρως το ποσό που ζητήθηκε για το πρόγραμμα για την ενιαία αγορά. Επιπλέον, τα ενσωματωμένα αποθεματικά έκτακτης ανάγκης του προγράμματος δεν είχαν ακόμη χρησιμοποιηθεί κατά τον χρόνο υποβολής της πρότασης, παρόλο που το πρόγραμμα προέβλεπε 102 εκατομμύρια ευρώ για έκτακτα μέτρα το 2023 και το 2024 για την καταπολέμηση νοσημάτων των ζώων και επιβλαβών για τα φυτά οργανισμών.

Επισημάναμε επίσης ότι το 2022 η Επιτροπή πρότεινε στον διορθωτικό προϋπολογισμό 05/2022 να χρησιμοποιηθούν τα αδιάθετα περιθώρια για την αντιμετώπιση των ίδιων πρόσθετων αναγκών του προγράμματος για την ενιαία αγορά.

<sup>32</sup> Ατιολογική σκέψη 70 του κανονισμού ΜΓΑΔΣ–Παγκόσμια Ευρώπη.

**71** Στις παρατηρήσεις μας τονίζεται η πολυπλοκότητα της διαδικασίας δημοσιονομικής διαχείρισης όταν μπορούν να χρησιμοποιηθούν διάφορα εργαλεία για τη χρηματοδότηση της ίδιας ανάγκης, κάτι που εγείρει ερωτήματα σχετικά με την αναγκαιότητα και την αποτελεσματικότητα των εργαλείων αυτών. Αν και αναγνωρίζει την πολυπλοκότητα, η Επιτροπή πιστεύει ότι η ύπαρξη πολλαπλών εργαλείων χωρίς καθορισμένη ακολουθία χρήσης τής παρέχει την ευελιξία που χρειάζεται ώστε να μπορεί να προτείνει την κινητοποίηση του κατάλληλου κάθε φορά εργαλείου.

## **Οι κανόνες διευκολύνουν γενικά την ταχεία κινητοποίηση, αλλά θα μπορούσαν να είχαν απλουστευθεί περαιτέρω**

**72** Η έγκριση της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής είναι αναγκαία για την κινητοποίηση των ειδικών μέσων, τα οποία απαιτούν πρόσθετες πιστώσεις πάνω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ. Αν και η προσέγγιση αυτή υποστηρίζεται ευρέως από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, καθιστά τη διαδικασία περισσότερο χρονοβόρα. Η Επιτροπή αναγνώρισε στο έγγραφο εργασίας του 2018<sup>33</sup> ότι οι διαδικασίες για την κινητοποίηση κονδυλίων εκτός του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου είναι ιδιαίτερα χρονοβόρες και πολύπλοκες.

**73** Αξιολογήσαμε κατά πόσον οι κανόνες και οι διαδικασίες επιτρέπουν την ταχεία κινητοποίηση εργαλείων ευελιξίας για την αντιμετώπιση αναδυόμενων αναγκών.

**74** Εφαρμόζονται δύο διαφορετικές διαδικασίες κινητοποίησης:

- α) Τα μη θεματικά ειδικά μέσα (SMI, FLEX) κινητοποιούνται και τα αδιάθετα περιθώρια χρησιμοποιούνται μέσω της διαδικασίας του προϋπολογισμού, στο πλαίσιο της οποίας οι πρόσθετοι πόροι διατίθενται στο σχετικό πρόγραμμα ή στα σχετικά προγράμματα κατά την έγκριση του ετήσιου ή διορθωτικών προϋπολογισμών. Με βάση τα ποσά που προτείνονται στους διορθωτικούς προϋπολογισμούς τροποποιούνται οι συνεισφορές των κρατών μελών μετά την έγκρισή τους.

---

<sup>33</sup> [Spending review](#), Ευρωπαϊκή Επιτροπή, SWD (2018) 171.

β) Τα θεματικά ειδικά μέσα (ΕΤΠ, ΒΑΡ, SEAR) κινητοποιούνται μέσω της διαδικασίας μεταφοράς. Τα διαθέσιμα ετήσια ποσά εγγράφονται στον προϋπολογισμό ως πρόβλεψη, μετατρέπονται σε αποθεματικό του προϋπολογισμού και κινητοποιούνται από κοινού από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής για μεταφορά από το αποθεματικό στην επιχειρησιακή γραμμή του προϋπολογισμού<sup>34</sup>. Οι συνεισφορές των κρατών μελών καλύπτουν ολόκληρο το ποσό του αποθεματικού μετά την έγκριση του προϋπολογισμού της ΕΕ, και οι μεμονωμένες αποφάσεις μεταφοράς κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους δεν μεταβάλλουν τις συνεισφορές τους.

**75** Στη διοργανική συμφωνία<sup>35</sup> περιγράφονται οι αρχές της αποτελεσματικής διοργανικής συνεργασίας για την ταχεία λήψη αποφάσεων σχετικά με τους διορθωτικούς προϋπολογισμούς. Παραδείγματος χάριν, «το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο λαμβάνουν υπόψη τον σχετικά επείγοντα χαρακτήρα του διορθωτικού προϋπολογισμού και την ανάγκη έγκρισής του σε εύθετο χρόνο ώστε να εφαρμοστεί στη διάρκεια του οικείου οικονομικού έτους». Όσον αφορά τη διαδικασία μεταφοράς, ο δημοσιονομικός κανονισμός προβλέπει ότι η αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή πρέπει να λαμβάνει την απόφαση μεταφοράς εντός έξι εβδομάδων από την πρόταση της Επιτροπής<sup>36</sup> ή εντός τριών εβδομάδων σε επείγουσες καταστάσεις.

**76** Όσον αφορά τα εργαλεία ευελιξίας που διέπονται από την τομεακή νομοθεσία (ΕΤΠ, ΒΑΡ, ΤΑΕΕ), πριν από τη διαδικασία μεταφοράς διενεργείται αξιολόγηση των αιτήσεων των κρατών μελών από την Επιτροπή, προκειμένου να επιβεβαιωθεί ότι πληρούν τους όρους επιλεξιμότητας για χρηματοδότηση.

**77** Σύμφωνα με την έρευνά μας, η επιτροπή BUDG του ΕΚ και οι εκπρόσωποι 17 κρατών μελών στην Επιτροπή Προϋπολογισμού του Συμβουλίου θεωρούν ότι και οι δύο διαδικασίες κινητοποίησης επιτρέπουν την ταχεία αντιμετώπιση απρόβλεπτων γεγονότων και αναδυόμενων αναγκών. Εκφράστηκαν, ωστόσο, ανησυχίες σχετικά με την κινητοποίηση του ΤΑΕΕ, καθώς επισημάνθηκε ότι οι εκταμιεύσεις καθυστερούν πολύ και ότι η συνολική διαδικασία δεν εξασφαλίζει άμεση αρωγή μετά από φυσικές καταστροφές.

---

<sup>34</sup> Άρθρα 31 και 49 του δημοσιονομικού κανονισμού.

<sup>35</sup> Σημείο 31 της διοργανικής συμφωνίας για τη δημοσιονομική πειθαρχία, 2020.

<sup>36</sup> Άρθρα 31 και 32 του δημοσιονομικού κανονισμού.

## Ταχύτητα των διαδικασιών κινητοποίησης

- 78** Οι κανόνες και το χρονοδιάγραμμα της ετήσιας διαδικασίας του προϋπολογισμού καθορίζονται σαφώς<sup>37</sup>. Δεδομένου ότι το σχέδιο προϋπολογισμού καταρτίζεται και εγκρίνεται εντός του έτους που προηγείται της εκτέλεσής του, συνήθως δεν χρησιμοποιείται για άμεσα επείγουσες ανάγκες, γεγονός που καθιστά το χρονοδιάγραμμα έγκρισης λιγότερο κατάλληλο για ταχεία κινητοποίηση. Ωστόσο, από την εξέταση 11 περιπτώσεων κινητοποίησης μέσω των ετήσιων προϋπολογισμών διαπιστώσαμε ότι χρειάζονταν κατά μέσο όρο τέσσερις μήνες από την υποβολή του αιτήματος ενίσχυσης έως την έγκρισή του από την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή.
- 79** Όσον αφορά τους διορθωτικούς προϋπολογισμούς, η γρήγορη διαδικασία έγκρισης είναι ζωτικής σημασίας για την ταχεία κινητοποίηση μη θεματικών ειδικών μέσων κατά τη διάρκεια του έτους, προκειμένου να αντιμετωπιστούν έκτακτες και απρόβλεπτες περιστάσεις. Η νομική βάση<sup>38</sup> δεν ορίζει προθεσμίες για τη διαδικασία έγκρισης, γεγονός που μπορεί να επηρεάσει την ταχύτητα κινητοποίησης.
- 80** Από την ανάλυση των περιπτώσεων του δείγματός μας προέκυψε ότι η ταχύτητα κινητοποίησης ήταν συγκρίσιμη μεταξύ των διορθωτικών προϋπολογισμών και των διαδικασιών μεταφοράς, αν και η διαδικασία μεταφοράς ήταν ελαφρώς ταχύτερη (βλέπε [πίνακα 2](#)). Η απουσία συγκεκριμένων προθεσμιών για την κινητοποίηση μέσω διορθωτικών προϋπολογισμών δεν επηρέασε την ταχύτητα κινητοποίησης.

---

<sup>37</sup> Άρθρο 314 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ.

<sup>38</sup> Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ, δημοσιονομικός κανονισμός, κανονισμός για το ΠΔΠ 2021-2027, διοργανική συμφωνία για τη δημοσιονομική πειθαρχία (μέρος ΣΤ).

**Πίνακας 2 | Κατά μέσο όρο, τόσο η διαδικασία διορθωτικού προϋπολογισμού όσο και οι διαδικασίες μεταφοράς απαιτούν τον ίδιο χρόνο για την έγκριση πρόσθετων δαπανών (περιπτώσεις του δείγματος, 2021-2024)**

Διαδικασία και σχετικό εργαλείο	Προθεσμίες έγκρισης	Αποθεματικό στον εγκριθέντα προϋπολογισμό	Μέσος χρόνος (σε μήνες)		
			Κατάρτιση της πρότασης από τη ΓΔ BUDG κατόπιν εσωτερικού αιτήματος	Διαδικασίες του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου	Συνολική διαδικασία
<b>Διορθωτικός προϋπολογισμός</b> (SMI, FLEX, περιθώρια)	Δεν υπάρχουν, αλλά βάσει της διοργανικής συμφωνίας πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ο σχετικά επείγων χαρακτήρας	Όχι	0,9	2,1	3,0
<b>Μεταφορά</b> εντός του ετήσιου προϋπολογισμού [ΕΤΠ, SEAR (δύο σκέλη: ΤΑΕΕ και ΑΕΒ), ΒΑΡ]	Υπάρχουν, έξι εβδομάδες από την παραλαβή της πρότασης (ή τρεις εβδομάδες σε επείγουσες περιπτώσεις)	Ναι	1,1	1,1	2,2

*Σημείωση:* Από τη σύγκριση αποκλείστηκε μία ασυνήθης περίπτωση, στην οποία δύο σχεδόν χρόνια μεσολάβησαν από το εσωτερικό αίτημα της Επιτροπής έως την έγκριση του διορθωτικού προϋπολογισμού, λόγω της ανάγκης επίτευξης πολιτικής συμφωνίας.

*Πηγή:* ΕΕΣ, βάσει των νομικών πράξεων και στοιχείων της Επιτροπής.

## Διάρκεια των αξιολογήσεων που προηγούνται της πρότασης κινητοποίησης

- 81** Αναλύσαμε επίσης τη διάρκεια της αξιολόγησης από την Επιτροπή των αιτήσεων των κρατών μελών για χρηματοδότηση από το ΕΤΠ και το ΤΑΕΕ, η οποία προηγείται της πρότασης για τη μεταφορά κονδυλίων. Με βάση τις νόμιμες προθεσμίες, η διαδικασία μπορεί να διαρκέσει έως πέντε (ΕΤΠ) ή επτά (ΤΑΕΕ) μήνες. Η διάρκεια της διαδικασίας ήταν ένα από τα σημεία για τα οποία επικρίθηκαν αυτά τα εργαλεία στις εκθέσεις αξιολόγησης<sup>39</sup>, καθώς μπορεί να είναι υπερβολικά μεγάλη για την ταχεία αντιμετώπιση άμεσων αναγκών. Επιπλέον, για την κινητοποίηση απαιτείται έγκριση από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο δύο νομικών πράξεων, καθεμίας με τους δικούς της κανόνες ψηφοφορίας.
- 82** Για τις περιπτώσεις του δείγματός μας, αναλύσαμε το συνολικό χρονικό διάστημα που μεσολάβησε από την υποβολή αίτησης από το κράτος μέλος έως τις αποφάσεις κινητοποίησης του ΕΤΠ και του ΤΑΕΕ (βλέπε [πίνακα 3](#)). Ο μέσος συνολικός χρόνος ήταν πέντε μήνες για τις περιπτώσεις του ΕΤΠ και πάνω από δέκα μήνες για τις περιπτώσεις του ΤΑΕΕ, με αποτέλεσμα να μην τηρούνται πάντοτε οι προθεσμίες που ορίζονται στον κανονισμό για το ΤΑΕΕ. Για ορισμένες αιτήσεις, η Επιτροπή χρειάστηκε έναν χρόνο για να ολοκληρώσει την αξιολόγησή της και να ζητήσει την κινητοποίηση του ΤΑΕΕ, ενώ η προθεσμία που ορίζεται στον κανονισμό είναι έξι εβδομάδες. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η καθυστέρηση αυτή οφειλόταν στην αβεβαιότητα που χαρακτηρίζει τον διαθέσιμο προϋπολογισμό για το ΤΑΕΕ, στην ομαδοποίηση των αιτήσεων και στον χρόνο που χρειάστηκε για την παροχή διευκρινίσεων όταν οι φάκελοι των κρατών μελών ήταν ελλιπείς.

---

<sup>39</sup> *Ex post evaluation of the European Union Solidarity Fund 2002-2016*, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018· *έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εκ των υστέρων αξιολόγηση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση 2014-2020*, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021.

### Πίνακας 3 | Η διαδικασία κινητοποίησης του ΕΤΠ και του ΤΑΕΕ για βοήθεια έκτακτης ανάγκης δεν είναι ταχεία (περιπτώσεις του δείγματος, 2021-2024)

Κινητοποίηση θεματικών ειδικών μέσων με τομεακή νομοθεσία	Μέσος χρόνος (σε μήνες)				
	Αίτηση κράτους μέλους έως ότου κριθεί πλήρης	Αξιολόγηση της αίτησης από την αρμόδια ΓΔ	Κατάρτιση της πρότασης από τη ΓΔ BUDG κατόπιν εσωτερικού αιτήματος	Διαδικασίες του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου	Συνολική διαδικασία
ΕΤΠ	1,2	1,8	0,8	1,5	5,3
ΤΑΕΕ: φυσικές καταστροφές	1,2	7,0	1,1	1,1	10,4
ΤΑΕΕ: καταστάσεις έκτακτης ανάγκης στον τομέα της υγείας	8,5*		1,1	1,1	10,7

\*Δεδομένου του πρωτοφανούς χαρακτήρα των αιτήσεων που σχετίζονται με τη νόσο COVID-19 για το ΤΑΕΕ, δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί επακριβώς ο χρόνος που δαπανήθηκε για τις αιτήσεις έως ότου θεωρηθούν πλήρεις και του χρόνου που αφιερώθηκε στην αξιολόγηση της Επιτροπής.  
Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των νομικών πράξεων και των στοιχείων της Επιτροπής.

**83** Σε αντίθεση με τη διαδικασία υποβολής αιτήσεων για το ΤΑΕΕ και το ΕΤΠ, η πρόταση μεταφοράς από το ΒΑΡ δεν απαιτούσε προηγούμενη αξιολόγηση από την Επιτροπή του αιτήματος χρηματοδότησης των κρατών μελών. Σύμφωνα με τον κανονισμό για το ΒΑΡ, η Επιτροπή υπολόγισε τα προσωρινά κονδύλια για κάθε κράτος μέλος<sup>40</sup> και τα κατέβαλε ως προχρηματοδότηση ύψους έως 73 % σε τρεις ετήσιες δόσεις από το 2021 έως το 2023, ενώ η τελική πληρωμή προγραμματίζεται για το 2025. Κατά παρέκκλιση από τον δημοσιονομικό κανονισμό, η Επιτροπή δεν χρειαζόταν να περιγράψει τις δράσεις που επρόκειτο να χρηματοδοτηθούν στην απόφασή της<sup>41</sup>. Το 2025 θα αξιολογήσει εκ των υστέρων τη συμμόρφωση των δαπανών με τον κανονισμό για το ΒΑΡ.

<sup>40</sup> Εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2021/1803 της Επιτροπής για τον καθορισμό των προσωρινών ποσών που διατίθενται σε κάθε κράτος μέλος από το αποθεματικό προσαρμογής στο Βρεξίτ, 2021.

<sup>41</sup> Άρθρο 8, παράγραφος 5, του κανονισμού για το ΒΑΡ.

- 84** Η αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή εξετάζει ενδελεχώς την πρόταση της Επιτροπής για κινητοποίηση των θεματικών ειδικών μέσων ΕΤΠ, ΤΑΕΕ και ΒΑΡ, η οποία ακολουθεί αυστηρούς κανόνες που βασίζονται σε τομεακούς κανονισμούς. Ο μόνος λόγος απόρριψης ή τροποποίησης της πρότασης θα ήταν εάν περιείχε σφάλματα ή αντέβαινε στους κανονισμούς. Η αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή δεν τροποποίησε την πρόταση της Επιτροπής σε καμία από τις περιπτώσεις που αναλύθηκαν. Βάσει του δείγματός μας, διαπιστώσαμε ότι η ενσωμάτωση των εργαλείων αυτών στον προϋπολογισμό του ΠΔΠ ως αποθεματικών υπό τη διαχείριση της Επιτροπής θα μπορούσε να εξοικονομήσει κατά μέσο όρο 2,2 μήνες κατά την προετοιμασία των μεταφορών και τη λήψη των σχετικών αποφάσεων.
- 85** Αυτό δεν θα ίσχυε για το θεματικό ειδικό μέσο ΑΕΒ, δεδομένου ότι οι όροι και τα κριτήρια κατανομής του δεν διέπονται από τομεακή νομοθεσία. Το μέσο αυτό κινητοποιείται μέσω διαδικασίας μεταφοράς, και διαπιστώσαμε ότι χρησιμοποιήθηκε για τη χρηματοδότηση αναγκών του ίδιου είδους με εκείνες που χρηματοδοτήθηκαν από μη θεματικά ειδικά μέσα και περιθώρια (βλέπε σημείο 66), τα οποία κινητοποιούνται μέσω της διαδικασίας του προϋπολογισμού. Δεδομένου ότι η διαφορά στον μέσο χρόνο κινητοποίησης για τις δύο διαδικασίες είναι αμελητέα (σημείο 80), η συγχώνευση του ΑΕΒ με τον FLEX δεν θα μείωνε σημαντικά την πιθανότητα ταχείας κινητοποίησης.

### **Έλλειψη διαρθρωμένης προσέγγισης όσον αφορά την τεκμηρίωση της ανάλυσης των διάφορων δυνατοτήτων χρηματοδότησης και των σχετικών ποσών**

- 86** Σύμφωνα με τις αρχές του ΟΟΣΑ για τη δημοσιονομική διακυβέρνηση, δεδομένου του πεπερασμένου των πόρων, η κατάρτιση του προϋπολογισμού περιλαμβάνει ιεράρχηση προτεραιοτήτων, αξιολόγηση της οικονομικής αποδοτικότητας και λήψη αποφάσεων.

- 87** Προτού προτείνει την κινητοποίηση του θεματικού ειδικού μέσου AEB και των μη θεματικών ειδικών μέσων FLEX και SMI, η Επιτροπή πρέπει να εξετάζει τις δυνατότητες ανακατανομής πιστώσεων στο πλαίσιο του εγκριθέντος ετήσιου προϋπολογισμού<sup>42</sup>. Οι δυνατότητες ανακατανομής πρέπει επίσης να εξετάζονται όταν προτείνεται η χρήση αδιάθετων περιθωρίων κατά τη διάρκεια ενός οικονομικού έτους (μέσω διορθωτικού προϋπολογισμού)<sup>43</sup>.
- 88** Δεν απαιτείται να εξετάζονται οι δυνατότητες ανακατανομής πριν από την κινητοποίηση των θεματικών ειδικών μέσων ΕΤΠ, ΤΑΕΕ και ΒΑΡ, καθότι αυτά χρηματοδοτούν συγκεκριμένες δαπάνες σύμφωνα με τα κριτήρια που ορίζονται στη νομική πράξη κάθε μέσου.
- 89** Για τις περιπτώσεις του δείγματός μας, αναλύσαμε την τεκμηρίωση της Επιτροπής προκειμένου να ελέγξουμε αν περιλάμβανε εξέταση των δυνατοτήτων ανακατανομής πιστώσεων στο πλαίσιο των υφιστάμενων προγραμμάτων, αιτιολόγηση των αναγκών, των ποσών και της επιλογής του εργαλείου ευελιξίας και ευθυγράμμιση του σκοπού κάθε κινητοποίησης με τις ειδικές απαιτήσεις κάθε εργαλείου.
- 90** Είκοσι από τις 26 περιπτώσεις του δείγματος αφορούσαν τη χρήση ή την κινητοποίηση περιθωρίων, του ΑΕΒ, του SMI ή του FLEX, για τα οποία απαιτούνταν εξέταση των δυνατοτήτων ανακατανομής. Σε 14 από αυτές τις 20 περιπτώσεις, η Επιτροπή προσδιόρισε τις εναλλακτικές δυνατότητες χρηματοδότησης για την αντιμετώπιση νέων αναγκών μέσω όχι μόνο της ανακατανομής πιστώσεων, αλλά και της εκ νέου ιεράρχησης προτεραιοτήτων και της χρήσης ενσωματωμένων δυνατοτήτων ευελιξίας και μέσω έκτακτης ανάγκης κάτω από τα ανώτατα όρια του ΠΔΠ. Κατ' αυτόν τον τρόπο, στις περιπτώσεις του δείγματός μας, μειώθηκαν τα ποσά που απαιτούνταν από τα εργαλεία ευελιξίας. Τα ποσά αυτά κυμαίνονταν από 6 % έως 68 % των κονδυλίων που απαιτούνταν για την κάλυψη των πρόσθετων αναγκών, γεγονός που υποδηλώνει ότι οι εναλλακτικές δυνατότητες χρηματοδότησης αποτελούσαν κατάλληλη πηγή για την κάλυψη των νέων αναγκών, και όταν αυτές απορρέουν από νέες πολιτικές προτεραιότητες και προγράμματα. Στις υπόλοιπες έξι περιπτώσεις του δείγματος, τα εργαλεία ευελιξίας ήταν η μόνη πηγή χρηματοδότησης.

---

<sup>42</sup> Άρθρο 9, παράγραφος 1, στοιχείο β), άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχεία α) και γ), άρθρο 11, παράγραφος 4, και άρθρο 12, του κανονισμού για το ΠΔΠ 2021-2027· σημεία 10, 12 και 13, της διοργανικής συμφωνίας για τη δημοσιονομική πειθαρχία.

<sup>43</sup> Άρθρο 44, παράγραφος 2, του δημοσιονομικού κανονισμού [2018/1046, ό.π. 2024/2509 (αναδιατύπωση)].

**91** Στις προαναφερθείσες 20 περιπτώσεις, παρατηρήσαμε ότι η εξέταση των δυνατοτήτων ανακατανομής δεν είχε τεκμηριωθεί με σαφή και ιχνηλάσιμο τρόπο. Δεν μπορέσαμε να επιβεβαιώσουμε ότι είχαν εξεταστεί και χρησιμοποιηθεί όλες οι επιλογές ανακατανομής, λόγω έλλειψης κατάλληλης διαδρομής ελέγχου (βλέπε [πλαίσιο 5](#)). Σύμφωνα με την Επιτροπή, σε ορισμένες περιπτώσεις η έλλειψη διαρθρωμένης προσέγγισης όσον αφορά την τεκμηρίωση οφείλεται στην επείγουσα ανάγκη κατάρτισης της πρότασης κινητοποίησης. Στις εσωτερικές διαδικασίες της, η Επιτροπή δεν είχε καθορίσει συγκεκριμένα βήματα ή κατάλογο σημείων ελέγχου για την εξέταση των δυνατοτήτων ανακατανομής πριν προτείνει τη χρήση περιθωρίων ή την κινητοποίηση μη θεματικών ειδικών μέσων. Επίσης, δεν ζήτησε από τις υπηρεσίες της να τεκμηριώσουν την εν λόγω διαδικασία και τις εναλλακτικές λύσεις που εξετάστηκαν.

## Πλαίσιο 5

### Παράδειγμα ανεπαρκώς τεκμηριωμένης απόφασης

Ο μηχανισμός FLEX κινητοποιήθηκε για δύο νέες νομοθετικές πρωτοβουλίες: τον [κανονισμό για την ενίσχυση της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας μέσω κοινών προμηθειών \(EDIRPA\)](#) (500 εκατομμύρια ευρώ) και τον [κανονισμό για τη στήριξη της παραγωγής πυρομαχικών \(ASAP, 343 εκατομμύρια ευρώ\)](#).

Στην πρόταση κανονισμού EDIRPA, η οποία υποβλήθηκε τον Ιούλιο του 2022 και εγκρίθηκε τον Οκτώβριο του 2023, δεν αναφέρονταν απόπειρες χρηματοδότησης της πρωτοβουλίας μέσω εξοικονομηθέντων πόρων ή ανακατανομών. Η Επιτροπή απέδωσε την παράλειψη αυτή στους χρονικούς περιορισμούς και στο περιορισμένο πεδίο εφαρμογής του τομέα 5 «Ασφάλεια και άμυνα».

Αντιθέτως, η πρωτοβουλία ASAP, που προτάθηκε τον Μάιο του 2023 και εγκρίθηκε τον Ιούλιο του 2023, χρηματοδοτήθηκε από i) ανακατανομές στο πλαίσιο του τομέα 5 (260 εκατομμύρια ευρώ από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας)·ii) μέρος της συμφωνηθείσας χρηματοδότησης για τον μηχανισμό EDIRPA (43 εκατομμύρια ευρώ)·και iii) τον μηχανισμό FLEX (40 εκατομμύρια ευρώ). Στα έγγραφα τεκμηρίωσης που λάβαμε για την περίπτωση αυτή δεν διευκρινιζόταν ο λόγος για τον οποίο οι επιλογές ανακατανομής που χρησιμοποιήθηκαν για την ASAP δεν χρησιμοποιήθηκαν νωρίτερα για τον EDIRPA.

- 92** Στο πλαίσιο της έρευνάς μας, η επιτροπή BUDG του ΕΚ επισήμανε ότι η Επιτροπή παρείχε συνήθως μια στοιχειώδη εξήγηση των άλλων επιλογών χρηματοδότησης που εξετάστηκαν, η οποία όμως δεν ήταν αξιόπιστη και λεπτομερής, και δεν εξηγούσε τον αντίκτυπο στα προγράμματα από τα οποία ελήφθησαν οι πιστώσεις. Ορισμένα μέλη της Επιτροπής Προϋπολογισμού του Συμβουλίου που συμμετείχαν στην έρευνα δήλωσαν ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρείχε αυτές τις πληροφορίες πάντοτε (το 6 % των 17 που απάντησαν) ή συνήθως (το 47 % των 17 που απάντησαν), ενώ άλλοι (το 47 % των 17 που απάντησαν) δήλωσαν ότι τις παρείχε σπάνια.
- 93** Επιπλέον, από την ανάλυση των περιπτώσεων του δείγματος προέκυψε ότι η αιτιολόγηση των ποσών για τη χρηματοδότηση νέων αναγκών δεν ήταν αρκετά σαφής ή λεπτομερής σε 18 από τις 20 περιπτώσεις που αφορούσαν τη χρήση και την κινητοποίηση περιθωρίων, των μη θεματικών ειδικών μέσων FLEX και SMI, και του θεματικού ειδικού μέσου AEB. Η αιτιολόγηση δεν περιείχε τους υπολογισμούς στους οποίους βασίστηκε η εκτίμηση των ποσών αυτών ούτε οικονομική ανάλυση των συγκεκριμένων δραστηριοτήτων που επρόκειτο να χρηματοδοτηθούν. Σε 13 περιπτώσεις, τα ποσά συνδέονταν με πολιτικές συμφωνίες που καθόριζαν την κατάλληλη χρηματοδότηση για τις σχετικές ανάγκες. Στις υπόλοιπες πέντε, τα προτεινόμενα ποσά συνδέονταν με συγκεκριμένα γεγονότα ενεργοποίησης που απαιτούσαν την ενίσχυση ορισμένων προγραμμάτων του ΠΔΠ.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα V, του οποίου προεδρεύει ο Jan Gregor, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 8ης Ιουλίου 2025.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο



Tony Murphy  
Πρόεδρος

# Παραρτήματα

## Παράρτημα Ι – Λίγα λόγια για τον έλεγχο

### Ευελιξία στον προϋπολογισμό της ΕΕ

- 01** Η ΕΕ χρησιμοποιεί μακροπρόθεσμους προϋπολογισμούς που ονομάζονται πολυετή δημοσιονομικά πλαίσια (ΠΔΠ). Αυτά παρέχουν ένα σταθερό πλαίσιο για την αύξηση της προβλεψιμότητας των οικονομικών της ΕΕ μέσω νομικά δεσμευτικών ετήσιων ορίων («ανώτατα όρια»). Ανώτατα όρια καθορίζονται για τα έσοδα («ανώτατο όριο ιδίων πόρων») και τις δαπάνες («ανώτατο όριο του ΠΔΠ»), καθώς και για κάθε κατηγορία δαπανών («τομέας»). Μια από τις δυσκολότερες πτυχές του επιτυχημένου πολυετούς δημοσιονομικού σχεδιασμού είναι η επίτευξη ισορροπίας μεταξύ σταθερότητας και προβλεψιμότητας, αφενός, και ευελιξίας, αφετέρου<sup>1</sup>.
- 02** Επί του παρόντος, το ΠΔΠ καλύπτει περίοδο επτά ετών, η οποία υπερβαίνει τη διάρκεια που παρατηρείται στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ, όπου τα μεσοπρόθεσμα πλαίσια δαπανών καλύπτουν κατ' ανώτατο όριο τρία έως πέντε έτη<sup>2</sup>. Επιπλέον, για την κατάρτιση ενός νέου ΠΔΠ χρειάζονται αρκετά χρόνια. Η Επιτροπή αφιερώνει περίπου έναν χρόνο στην κατάρτιση της σχετικής πρότασης, την οποία πρέπει να υποβάλει δύομισι χρόνια πριν από την έναρξη του ΠΔΠ<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> How flexible is the EU budget? Flexibility instruments and mechanisms in the multiannual financial framework (MFF), Υπηρεσία Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 2020.

<sup>2</sup> Κεφάλαιο 4 «Budgeting practices and procedures», Government at a glance, ΟΟΣΑ, 2013.

<sup>3</sup> Άρθρο 21 του Κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2093 του Συμβουλίου για τον καθορισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου για τα έτη 2021 έως 2027 (κανονισμός για το ΠΔΠ 2021-2027).

- 03** Εκτός από τη διάρκεια του ΠΔΠ και τη χρήση των ανώτατων ορίων, αρκετά άλλα χαρακτηριστικά του προϋπολογισμού της ΕΕ συμβάλλουν σε μια εικόνα ακαμψίας. Παραδείγματος χάριν:
- ο Δεσμεύεται από τις δημοσιονομικές αρχές που ορίζονται στη [Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ](#)<sup>4</sup> και επεξηγούνται στον δημοσιονομικό κανονισμό<sup>5</sup>. Αρχές όπως η ενότητα, η ετήσια διάρκεια και η ειδικότητα περιορίζουν τις δυνατότητες διάθεσης πρόσθετων πόρων και μεταφοράς κονδυλίων εντός του ΠΔΠ.
  - ο Περίπου τα δύο τρίτα του προϋπολογισμού κατανέμονται εκ των προτέρων στα κράτη μέλη<sup>6</sup>, γεγονός που περιορίζει τη δυνατότητα της Επιτροπής να ανακατανέμει τις δαπάνες μεταξύ των γραμμών του προϋπολογισμού.
- 04** Συγχρόνως, ο προϋπολογισμός απαιτεί ευελιξία για να αντιμετωπίζονται τυχόν απρόβλεπτες προκλήσεις, όπως κρίσεις και καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, και μεταβαλλόμενες προτεραιότητες. Το ΠΔΠ περιλαμβάνει ειδικές διατάξεις και «ειδικά μέσα» για τη διάθεση κονδυλίων σε τέτοιες συνθήκες. Αυτές οι ρυθμίσεις ευελιξίας καθιστούν δυνατή την παρέκκλιση από τα δεσμευτικά ανώτατα όρια του ΠΔΠ και από τις δημοσιονομικές αρχές, με την προσθήκη χρηματοδοτικών πιστώσεων και τη μεταφορά τους μεταξύ ετών και τομέων.
- 05** Οι πολλαπλές κρίσεις που έπληξαν την ΕΕ τα τελευταία χρόνια, ιδίως οι προκλήσεις στους τομείς της οικονομίας, της μετανάστευσης, της ασφάλειας και της υγείας, οι φυσικές καταστροφές, ο πόλεμος, ο πληθωρισμός, καθώς και η ανάγκη ανταπόκρισης σε αναδυόμενες πολιτικές προτεραιότητες, επιβεβαίωσαν την ανάγκη για ευελιξία στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Ανταποκρινόμενη στις εξελίξεις αυτές, η ΕΕ επέκτεινε τα εργαλεία ευελιξίας της τόσο στο ΠΔΠ 2014-2020 όσο και στο ΠΔΠ 2021-2027. Ενίσχυσε δε περαιτέρω την εργαλειοθήκη ευελιξίας της στο πλαίσιο της ενδιάμεσης αναθεώρησης του ΠΔΠ που συμφωνήθηκε τον Φεβρουάριο του 2024<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Άρθρο 310 της [Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ](#).

<sup>5</sup> Άρθρο 6 του [δημοσιονομικού κανονισμού](#).

<sup>6</sup> [The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU](#), Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021.

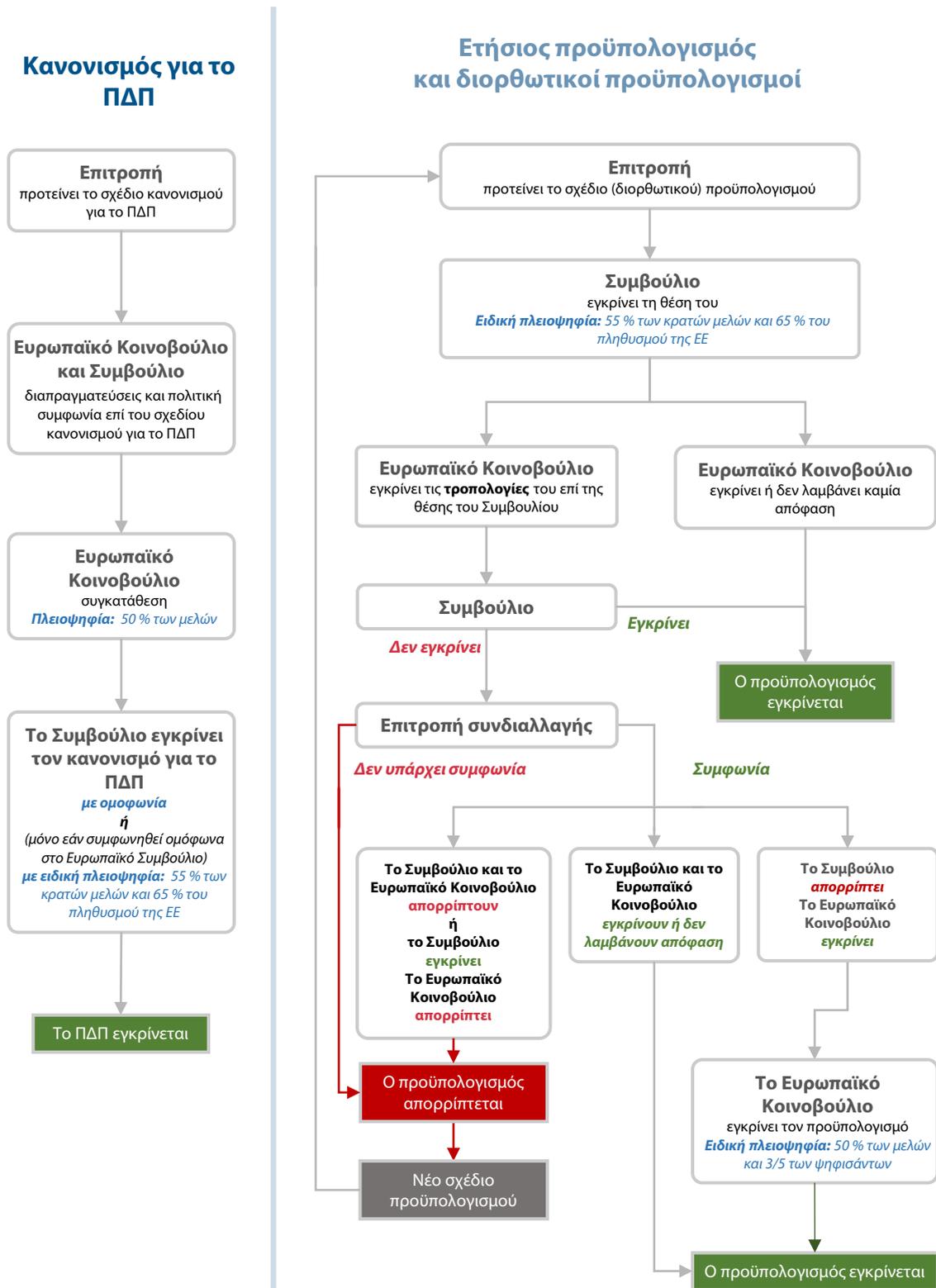
<sup>7</sup> Άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΕ) [2023/435](#).

- 06** Όσον αφορά τον συνολικό βαθμό δημοσιονομικής ευελιξίας, πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ, αφενός, των μη θεματικών ειδικών μέσων, μαζί με τα περιθώρια, και, αφετέρου, των θεματικών ειδικών μέσων. Η ευελιξία των θεματικών ειδικών μέσων περιορίζεται από τον πολύ συγκεκριμένο σκοπό τους, ενώ τα μη θεματικά ειδικά μέσα και τα περιθώρια δεν δεσμεύονται από συγκεκριμένο σκοπό.

## Ρόλοι και αρμοδιότητες

- 07** Στο [γράφημα 1](#) παρουσιάζονται τα βασικά στάδια της διαδικασίας έγκρισης του κανονισμού για το ΠΔΠ, καθώς και των ετήσιων και των διορθωτικών προϋπολογισμών.

## Γράφημα 1 | Η διαδικασία έγκρισης του κανονισμού για το ΠΔΠ και των ετήσιων και των διορθωτικών προϋπολογισμών



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των άρθρων 312 και 314 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ, του άρθρου 21 του κανονισμού για το ΠΔΠ και του νομοθετικού χρονοδιαγράμματος του Κοινοβουλίου.

**08** Όσον αφορά τις ειδικές ρυθμίσεις για τη χρήση των εργαλείων ευελιξίας, η απόφαση για την κινητοποίηση θεματικών ειδικών μέσων λαμβάνεται από κοινού από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κατόπιν πρότασης της Επιτροπής για μεταφορά στις αντίστοιχες γραμμές του προϋπολογισμού. Η κινητοποίηση μη θεματικών ειδικών μέσων και η χρήση περιθωρίων αποφασίζεται μέσω της διαδικασίας του προϋπολογισμού, στο πλαίσιο της οποίας διατίθενται οι πρόσθετοι πόροι στο σχετικό πρόγραμμα ή στα σχετικά προγράμματα.

## Εμβέλεια και προσέγγιση του ελέγχου

**09** Στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου, αξιολογήσαμε κατά πόσο τα εργαλεία ευελιξίας του προϋπολογισμού της ΕΕ για το ΠΔΠ της περιόδου 2021-2027 είχαν σχεδιαστεί ορθά και κατά πόσον η χρήση τους δικαιολογημένη, κατά τρόπο ώστε να αποφευχθεί ο κίνδυνος εξάντλησης των κονδυλίων κατά τα πρώτα έτη του ΠΔΠ. Ο έλεγχος επικεντρώθηκε στον σχεδιασμό και στην κινητοποίηση των θεματικών (ΕΤΠ, SEAR και BAR) και των μη θεματικών (SMI και FLEX) ειδικών μέσων πάνω από το ανώτατο όριο του ΠΔΠ, και στη χρήση των περιθωρίων κάτω από το ανώτατο όριο στο τρέχον ΠΔΠ, κατά την περίοδο 2021-2024.

**10** Από την εμβέλεια του ελέγχου εξαιρέθηκαν το αποθεματικό για την Ουκρανία και το μέσο EURI, καθώς ήταν πολύ νωρίς για να αξιολογηθεί η λειτουργία τους στην πράξη. Επίσης, ο έλεγχος δεν κάλυψε τα διαρθρωτικά στοιχεία που παρέχουν ευελιξία κάτω από τα ανώτατα όρια του ΠΔΠ (μεταφορές πιστώσεων εντός του έτους, μεταφορές πιστώσεων στο επόμενο έτος, ενσωματωμένα αποθεματικά προγραμμάτων κ.λπ.), καθώς αυτά δεν προσθέτουν συμπληρωματικές πιστώσεις στον εγκριθέντα προϋπολογισμό.

**11** Αναλύσαμε:

- ο τα έγγραφα στα οποία βασίζεται το ΠΔΠ 2021-2027 και μεμονωμένα εργαλεία ευελιξίας, με περαιτέρω συμπληρωματικές πληροφορίες από συνεντεύξεις με υπαλλήλους της Επιτροπής,
- ο τον σχεδιασμό των εργαλείων (συμπεριλαμβανομένων των διατεθέντων ποσών) σε σύγκριση με τα διεθνή πρότυπα για τους δημόσιους προϋπολογισμούς (όπου ήταν δυνατόν, δεδομένου του μοναδικού χαρακτήρα του προϋπολογισμού της ΕΕ),
- ο τους κανόνες και τις διαδικασίες κινητοποίησης, και
- ο δείγμα 26 περιπτώσεων κινητοποίησης/χρήσης εργαλείων ευελιξίας, συνολικού ύψους σχεδόν 10 δισεκατομμυρίων ευρώ, καλύπτοντας όλα τα στάδια, από την αρχική αίτηση έως την τελική απόφαση.

- 12** Η παρουσίαση των αριθμητικών στοιχείων σχετικά με τη χρήση των περιθωρίων και την κινητοποίηση των ειδικών μέσων αντικατοπτρίζει τον στόχο του ελέγχου μας να εξεταστεί ο τρόπος με τον οποίο οι διάφορες πρόσθετες ανάγκες χρηματοδοτήθηκαν από τον προϋπολογισμό της ΕΕ με τη χρήση των εν λόγω εργαλείων. Ξεκινήσαμε διερευνώντας τις πραγματικές ανάγκες που απαιτούσαν χρηματοδότηση και χρησιμοποιήσαμε τα έγγραφα του προϋπολογισμού για να προσδιορίσουμε τον τρόπο με τον οποίο οι ανάγκες αυτές χρηματοδοτήθηκαν από τα διαθέσιμα περιθώρια και τα ειδικά μέσα. Τα περιθώρια υπολογίζονται με βάση τη διαφορά μεταξύ των συμφωνηθέντων ανώτατων ορίων του ΠΔΠ και των προγραμματισμένων δαπανών, και μπορούν να μεταβληθούν κατά τη διάρκεια του ΠΔΠ λόγω προσαρμογών του δημοσιονομικού προγραμματισμού. Ως εκ τούτου, οι εξοικονομήσεις και άλλες αλλαγές κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού αυξάνουν τα διαθέσιμα περιθώρια σε σύγκριση με τα αρχικά περιθώρια που συμφωνήθηκαν κατά την έγκριση του κανονισμού για το ΠΔΠ. Θεωρήσαμε ότι αυτά τα «αποδεσμευμένα» περιθώρια είναι διαθέσιμα για την αντιμετώπιση νέων αναγκών.
- 13** Για να συμπληρώσουμε τις ανωτέρω πηγές πληροφοριών, πραγματοποιήσαμε έρευνα μεταξύ των εκπροσώπων των 27 κρατών μελών της ΕΕ στην Επιτροπή Προϋπολογισμού του Συμβουλίου, καθώς και στην Επιτροπή Προϋπολογισμών του Κοινοβουλίου, προκειμένου να συγκεντρώσουμε τις απόψεις τους ως αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής που αποφασίζει σχετικά με τον σχεδιασμό και τη χρήση αυτών των εργαλείων. Λάβαμε απαντήσεις από τους εκπροσώπους 17 κρατών μελών στην Επιτροπή του Συμβουλίου και μία απάντηση από την Επιτροπή του Κοινοβουλίου, η οποία αντιπροσωπεύει συγκεντρωτικά τις απόψεις των μελών της. Οι ερωτήσεις της έρευνας κάλυψαν θέματα όπως η καταλληλότητα των ποσών που διατίθενται για τα εργαλεία ευελιξίας, η πολυπλοκότητα του πλαισίου ευελιξίας, η ταχύτητα των διαδικασιών κινητοποίησης και η επάρκεια των πληροφοριών που παρέχονται από την Επιτροπή κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

## Παράρτημα II – Βασικές νομικές απαιτήσεις

**01** Στον [πίνακα 1](#) παρουσιάζεται επισκόπηση των βασικών χαρακτηριστικών των εργαλείων ευελιξίας του ενωσιακού προϋπολογισμού που καλύπτονται από τον εν προκειμένω έλεγχο, όπως ορίζονται στη σχετική νομοθεσία.

### Πίνακας 1 | Επισκόπηση των βασικών νομικών απαιτήσεων για τα εργαλεία ευελιξίας

Εργαλείο ευελιξίας	Σκοπός	Κανόνες κινητοποίησης/χρήσης και νομική βάση
<b>Περιθώρια</b>	Δεν ορίζεται συγκεκριμένος σκοπός.	Στο μέτρο του δυνατού, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας του προϋπολογισμού και κατά τον χρόνο έγκρισης του γενικού προϋπολογισμού της Ένωσης, πρέπει να παραμένουν διαθέσιμα επαρκή περιθώρια κάτω από τα ανώτατα όρια για τους διάφορους τομείς του ΠΔΠ, με εξαίρεση τον υποτομέα «Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή». Νομική βάση: Σημείο 7 της <a href="#">διοργανικής συμφωνίας</a>
<b>Μη θεματικά ειδικά μέσα</b>		
<b>Ενιαίο μέσο περιθωρίου (SMI)</b>	Καθιστά δυνατή τη <b>μεταφορά των διαθέσιμων περιθωρίων</b> κάτω από τα ανώτατα όρια του ΠΔΠ μεταξύ ετών και τομέων του ΠΔΠ.	Τρία σκέλη: α) τα περιθώρια που παραμένουν διαθέσιμα κάτω από τα ανώτατα όρια του ΠΔΠ για αναλήψεις υποχρεώσεων του προηγούμενου έτους· β) η διαφορά μεταξύ των πληρωμών που έχουν εκτελεστεί και του ανώτατου ορίου πληρωμών του ΠΔΠ για το προηγούμενο έτος· και γ) ως έσχατη λύση, πρόσθετα ποσά που μπορούν να διατεθούν υπό την προϋπόθεση ότι αντισταθμίζονται με τα περιθώρια για το τρέχον ή τα μελλοντικά έτη. Μέγιστα ετήσια ποσά: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 0,04 % του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος (ΑΕΕ) της ΕΕ για πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων</li> <li>○ 0,03 % του ΑΕΕ της ΕΕ για πιστώσεις πληρωμών</li> <li>○ καθορισμένη μέγιστη προσαρμογή του ανώτατου ορίου πληρωμών για την περίοδο 2025-2027</li> </ul> Νομική βάση: Άρθρο 11 του <a href="#">κανονισμού για το ΠΔΠ</a> .
<b>Μηχανισμός Ευελιξίας (FLEX)</b>	<b>Χρηματοδοτεί συγκεκριμένες απρόβλεπτες δαπάνες</b> για ένα δεδομένο οικονομικό έτος.	Μέγιστα ετήσια ποσά: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 915 εκατομμύρια ευρώ για την περίοδο 2021-2023·</li> <li>○ 1 346 εκατομμύρια ευρώ για την περίοδο 2024-2027.</li> </ul> Τα ακυρωθέντα ποσά του SEAR μεταφέρονται στο FLEX. Τα αχρησιμοποίητα ποσά του FLEX μπορούν να χρησιμοποιηθούν έως και το έτος N+2. Νομική βάση: Άρθρο 12 του <a href="#">κανονισμού για το ΠΔΠ</a>

Εργαλείο ευελιξίας	Σκοπός	Κανόνες κινητοποίησης/χρήσης και νομική βάση
<b>Θεματικά ειδικά μέσα</b>		
<b>Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση (ΕΤΠ)</b>	Στηρίζει τους κοινωνικοοικονομικούς μετασχηματισμούς που προκύπτουν από την παγκοσμιοποίηση και τις τεχνολογικές και περιβαλλοντικές αλλαγές, <b>βοηθώντας απολυμένους εργαζομένους</b> και αυτοαπασχολούμενους, των οποίων η επαγγελματική δραστηριότητα έχει παύσει, να προσαρμοστούν στις διαρθρωτικές αλλαγές.	Μέγιστο ετήσιο ποσό: 30 εκατομμύρια ευρώ. Νομική βάση: Άρθρο 8 του <a href="#">κανονισμού για το ΠΔΠ</a> . Πρόσθετη νομική πράξη: <a href="#">Κανονισμός (ΕΕ) 2021/691 για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση για τους απολυμένους εργαζόμενους</a> .
<b>Αποθεματικό αλληλεγγύης και επείγουσας βοήθειας (SEAR)</b>	Αποθεματικό ευρωπαϊκής αλληλεγγύης: παρέχει <b>συνδρομή για την αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης</b> που οφείλονται σε μείζονες καταστροφές οι οποίες καλύπτονται από το Ταμείο Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΤΑΕΕ).	Μέγιστο ετήσιο ποσό: 1 016 εκατομμύρια ευρώ. Τα αχρησιμοποίητα ποσά του EUSF μπορούν να χρησιμοποιηθούν έως και το έτος N+1. Το 25 % του ετήσιου ποσού πρέπει να παραμένει διαθέσιμο το τελευταίο τρίμηνο του έτους. Νομική βάση: Άρθρο 9 του <a href="#">κανονισμού για το ΠΔΠ</a> . Πρόσθετη νομική πράξη: <a href="#">Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2012/2002 του Συμβουλίου, της 11ης Νοεμβρίου 2002, για την ίδρυση του Ταμείου Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης</a>
	Αποθεματικό έκτακτης βοήθειας (ΑΕΒ): χρηματοδοτεί <b>δράσεις ταχείας αντιμετώπισης συγκεκριμένων αναγκών έκτακτης ανάγκης</b> εντός ή εκτός της Ένωσης μετά από απρόβλεπτα γεγονότα.	Μέγιστο ετήσιο ποσό: 508 εκατομμύρια ευρώ. Τα αχρησιμοποίητα ποσά του ΑΕΒ μπορούν να χρησιμοποιηθούν έως και το έτος N+1. Νομική βάση: Άρθρο 9 του <a href="#">κανονισμού για το ΠΔΠ</a> .
<b>Αποθεματικό προσαρμογής στο Brexit (BAR)</b>	Παρέχει συνδρομή για την <b>αντιμετώπιση απρόβλεπτων και αρνητικών επιπτώσεων στα κράτη μέλη και στους τομείς που πλήττονται περισσότερο από την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ.</b>	Μέγιστο συνολικό ποσό για ολόκληρο το ΠΔΠ: 4 491 εκατομμύρια ευρώ. Νομική βάση: Άρθρο 10 του <a href="#">κανονισμού για το ΠΔΠ</a> Πρόσθετη νομική πράξη: <a href="#">Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1755 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Οκτωβρίου 2021, για τη θέσπιση του αποθεματικού προσαρμογής στο Brexit</a>

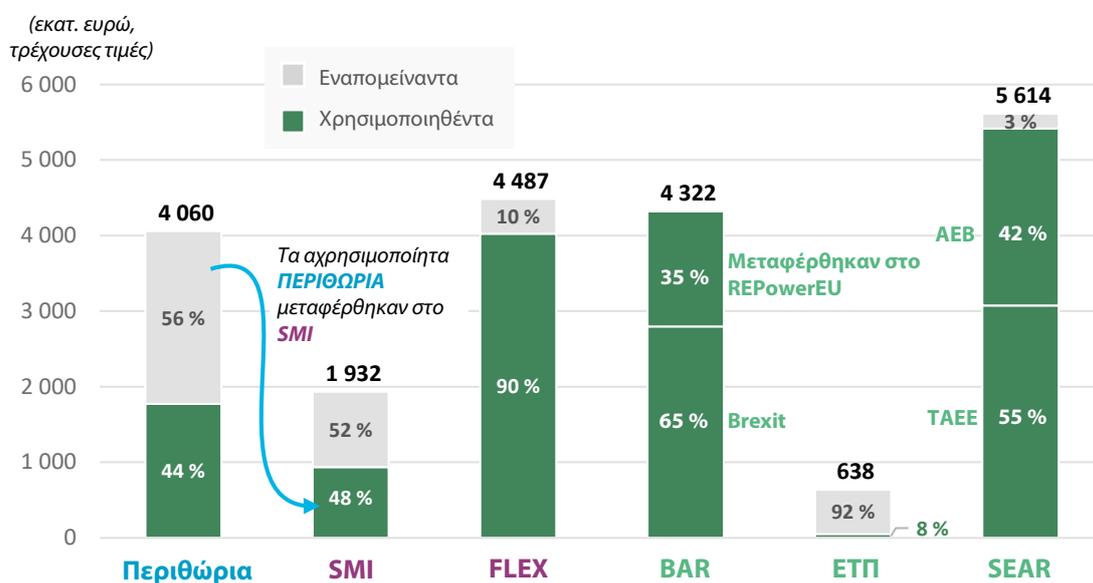
Σημείωση: Όλα τα ποσά είναι σε τιμές του 2018.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των νομικών πράξεων που αναφέρονται στον πίνακα.

## Παράρτημα III – Η χρήση εργαλείων ευελιξίας κατά την περίοδο 2021-2024

- 01** Αναλύσαμε τη χρήση εργαλείων ευελιξίας κατά την περίοδο από το 2021 έως το 2024 (βλέπε [γράφημα 1](#)). Ορισμένα από τα εργαλεία χρησιμοποιήθηκαν εντατικότερα από άλλα. Ειδικότερα, τη μεγαλύτερη ζήτηση είχαν τα SEAR και FLEX.

### Γράφημα 1 | Τα μέσα FLEX και SEAR χρησιμοποιήθηκαν εντατικά μεταξύ του 2021 και του 2024



**Μη θεματικά ειδικά μέσα**  
**Θεματικά ειδικά μέσα**  
**Περιθώρια**

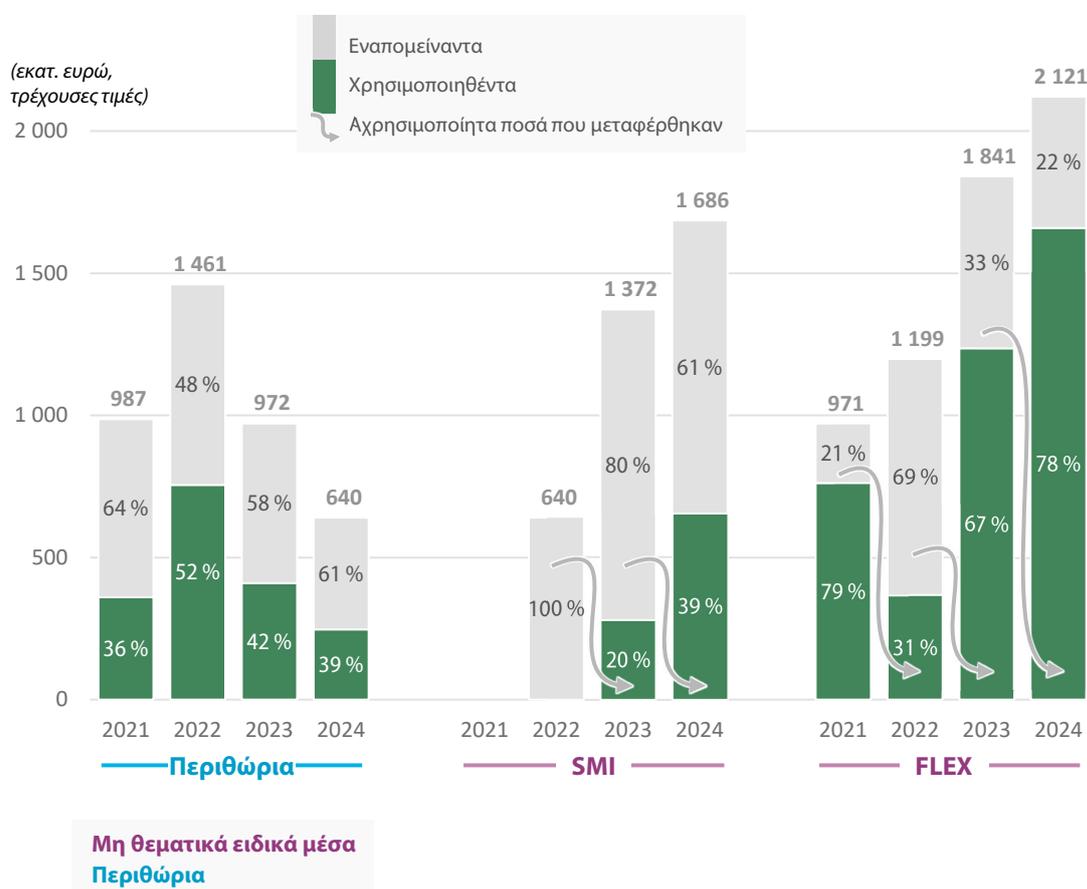
*Σημείωση:* Στο γράφημα παρουσιάζονται τα συνολικά περιθώρια που ήταν πράγματι διαθέσιμα κατά την περίοδο 2021-2024. Τα συνολικά διαθέσιμα ποσά για τα μέσα FLEX, BAR, ETP και SEAR είναι το άθροισμα των ετήσιων κονδυλίων για την περίοδο 2021-2024, συμπεριλαμβανομένων των αλλαγών που επήλθαν για το 2024 κατά την ενδιάμεση επανεξέταση του ΠΔΠ.

*Πηγή:* ΕΕΣ, βάσει του [κανονισμού για το ΠΔΠ 2021-2027](#), εγγράφων του προϋπολογισμού και στοιχείων της Επιτροπής.

## Η χρήση των περιθωρίων και των μη θεματικών ειδικών μέσων

**02** Από την ανάλυση της χρήσης των περιθωρίων και των μη θεματικών εργαλείων FLEX και SMI από το 2021 έως το 2024 προέκυψε ότι τα περιθώρια χρησιμοποιήθηκαν εντατικότερα το 2022, όταν ξεκίνησε ο επιθετικός πόλεμος της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας. Η ζήτηση για το SMI και το FLEX αυξήθηκε σημαντικά το 2023 και το 2024 λόγω του υψηλού πληθωρισμού, που επηρέασε το διοικητικό κόστος της ΕΕ και το κόστος των τόκων του [Μέσου Ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης \(EURI\)](#) (βλέπε [γράφημα 2](#)).

**Γράφημα 2 | Από το 2021 έως το 2024, τα περιθώρια και τα μη θεματικά ειδικά μέσα χρησιμοποιήθηκαν όλο και περισσότερο για την αντιμετώπιση αναδυόμενων αναγκών**



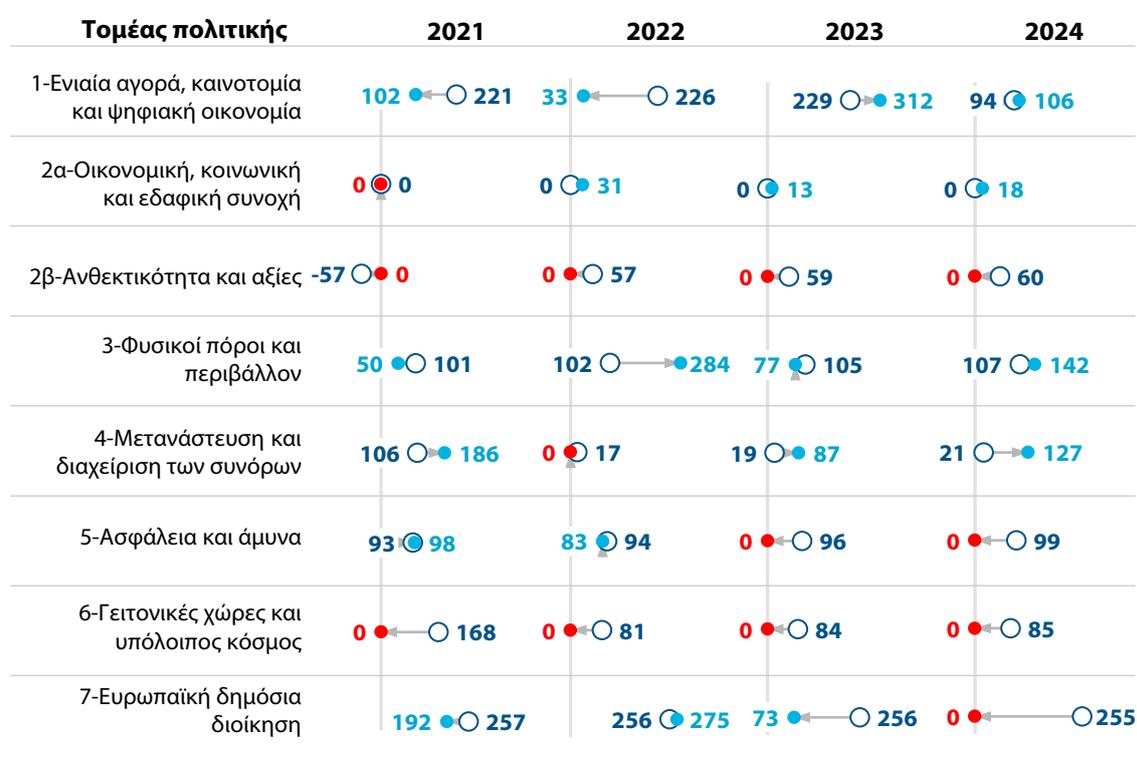
*Σημείωση:* Στο γράφημα παρουσιάζονται τα συνολικά περιθώρια που ήταν πράγματι διαθέσιμα κατά την περίοδο 2021-2024. Τα συνολικά ποσά που ήταν διαθέσιμα το 2024 αντικατοπτρίζουν τις αλλαγές στην ενδιάμεση αναθεώρηση του ΠΔΠ.

*Πηγή:* ΕΕΣ, βάσει του [κανονισμού για το ΠΔΠ 2021-2027](#), εγγράφων του προϋπολογισμού και στοιχείων της Επιτροπής.

**03** Τα **περιθώρια** εξαντλήθηκαν σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής του ΠΔΠ με αυξημένες αναδυόμενες ανάγκες, ενώ σε άλλους τομείς η ζήτηση ήταν μικρότερη, και τα εναπομείναντα περιθώρια τροφοδότησαν το SMI. Στο **γράφημα 3** φαίνεται ότι τα **περιθώρια** στους τομείς 2β, 5 και 6 του ΠΔΠ (ανθεκτικότητα και αξίες, ασφάλεια και άμυνα, και εξωτερική δράση) εξαντλούνταν συνεχώς.

### Γράφημα 3 | Τα διαθέσιμα περιθώρια εξαντλούνταν συνεχώς σε τομείς πολιτικής που συνδέονται με την ανθεκτικότητα, την άμυνα και την εξωτερική δράση

(εκατ. ευρώ, τρέχουσες τιμές)



○ Αρχικό περιθώριο σύμφωνα με τον εγκριθέντα κανονισμό για το ΠΔΠ  
**Εναπομείναν περιθώριο** στο τέλος του έτους:  
 ● Μεγαλύτερο του μηδενός  
 ● Κανένα εναπομείναν περιθώριο

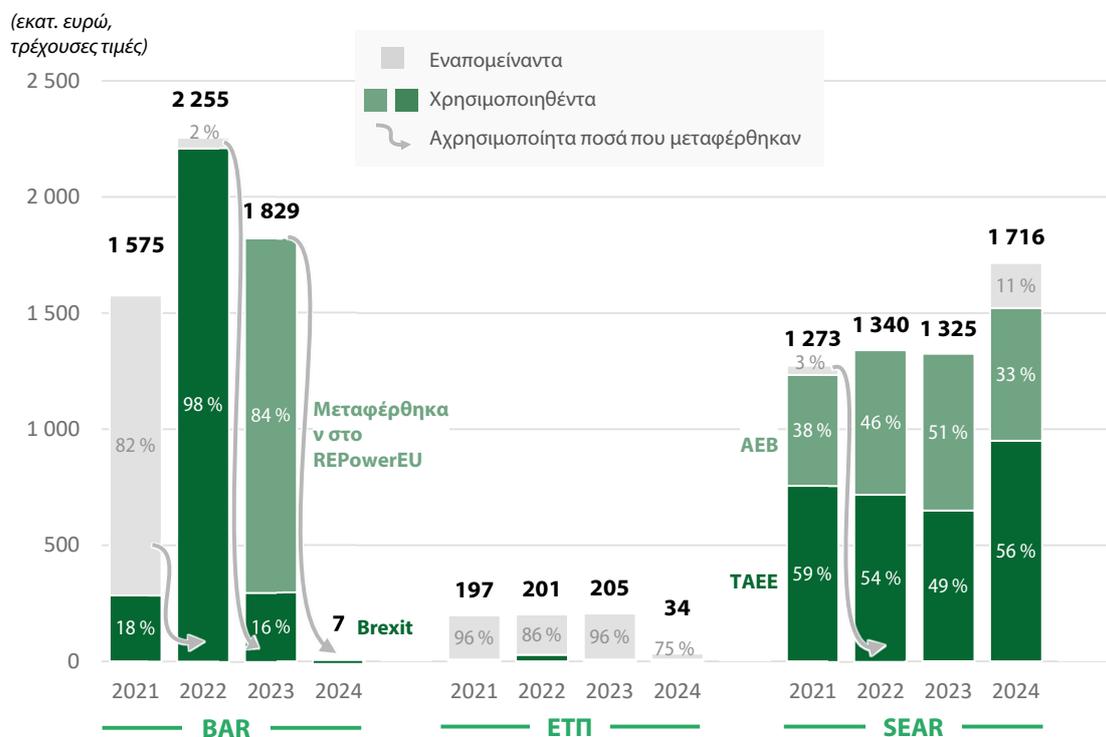
Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής: [The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures](#), ΓΔ BUDG, 2021 (για τα αρχικά ετήσια περιθώρια)· τεχνική επικαιροποίηση του δημοσιονομικού προγραμματισμού για την περίοδο 2026-2027 μετά την έγκριση του προϋπολογισμού του 2025 (για επικαιροποιημένα περιθώρια για την περίοδο 2021-2024 και ενδεικτικά περιθώρια για την περίοδο 2025-2027).

- 04** Στον τομέα 5 του ΠΔΠ, τα περιθώρια εξαντλήθηκαν την περίοδο 2023-2024 λόγω της θέσπισης του [κανονισμού για την ενίσχυση της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας μέσω κοινών προμηθειών](#) (EDIRPA), ως απάντησης στον επιθετικό πόλεμο της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας. Στον τομέα 6, τα προγράμματα εξωτερικής δράσης της ΕΕ χρειάστηκε να ενισχυθούν λόγω της αλλαγής των πολιτικών προτεραιοτήτων και της ανάγκης για αυξημένη χρηματοδότηση για τη στήριξη των προσφύγων από τη Συρία στην Τουρκία και τις γειτονικές χώρες κατά την περίοδο 2021-2024. Η σημαντική χρήση των περιθωρίων σε άλλους τομείς οφειλόταν στο αυξημένο κόστος δανεισμού για το EURI (τομέας 2β), στη στήριξη των συστημάτων υποδοχής όσων εγκατέλειπαν την Ουκρανία (τομέας 4) και στον αντίκτυπο του πληθωρισμού στις διοικητικές δαπάνες (τομέας 7).
- 05** Το **SMI** κινητοποιήθηκε μόνο το 2023 και το 2024. Ωστόσο, κάθε φορά που χρησιμοποιούνταν, τα ποσά ήταν σημαντικά, ανερχόμενα κατά μέσο όρο σε περίπου 200 εκατομμύρια ευρώ. Εξήντα τοις εκατό του συνολικού ποσού του SMI κινητοποιήθηκε για να αντιμετωπιστούν οι αυξήσεις των προγραμματισμένων δαπανών σε σύγκριση με τις αρχικές εκτιμήσεις, οι οποίες οφείλονταν στη ραγδαία αύξηση του πληθωρισμού: i) των δαπανών για τόκους επί των κεφαλαίων που είχαν ληφθεί ως δάνεια από τις κεφαλαιαγορές για τη χρηματοδότηση του EURI και ii) των διοικητικών δαπανών των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Άλλες περιπτώσεις κινητοποίησης συνδέονταν με πολιτικές συμφωνίες για την ενίσχυση δράσεων που αφορούσαν τη μετανάστευση και την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας.
- 06** Η ζήτηση για το **FLEX** δεν ήταν γραμμική. Χρησιμοποιήθηκε σε μέτριο βαθμό το 2021 και το 2022, και μεταφέρθηκε χρηματοδότηση στα επόμενα έτη. Στη συνέχεια, η ζήτηση αυξήθηκε σημαντικά το 2023 και το 2024, αν και τα διαθέσιμα κονδύλια δεν εξαντλήθηκαν ποτέ πλήρως.
- 07** Όπως και στην περίπτωση του SMI, κύριος σκοπός της κινητοποίησης του FLEX (45 %) ήταν η αντιμετώπιση του αυξημένου κόστους των τόκων του EURI, ως αποτέλεσμα της αύξησης του πληθωρισμού. Επιπλέον, το 25 % των κονδυλίων κινητοποιήθηκε για ανθρωπιστική βοήθεια, και το 14 % χρησιμοποιήθηκε για την αντιμετώπιση της κρίσης της COVID-19 και φυσικών καταστροφών. Τα υπόλοιπα ποσά (16 %) κινητοποιήθηκαν για νέες πολιτικές προτεραιότητες και ενισχύσεις προγραμμάτων του ΠΔΠ.

### Η χρήση των θεματικών ειδικών μέσων

- 08** Από την ανάλυση της ανάλωσης των θεματικών ειδικών μέσων προέκυψε ότι τα **BAR** και **ΕΤΠ** χρησιμοποιήθηκαν πολύ περιορισμένο βαθμό, ενώ το **SEAR**, το οποίο περιλάμβανε το ΤΑΕΕ και το ΑΕΒ, χρησιμοποιούνταν πλήρως κάθε έτος από το 2021 έως το 2023, πριν τις αλλαγές στην ενδιάμεση αναθεώρηση του ΠΔΠ το 2024 (βλέπε [γράφημα 4](#)).

## Γράφημα 4 | Τα BAR και ΕΤΠ δεν χρησιμοποιήθηκαν επαρκώς, αλλά υπήρχε υψηλή ζήτηση για το SEAR κατά την περίοδο 2021-2024



### Θεματικά ειδικά μέσα

**Σημείωση:** Τα συνολικά ποσά που ήταν διαθέσιμα το 2024 αντικατοπτρίζουν τις αλλαγές στην ενδιάμεση αναθεώρηση του ΠΔΠ.

Το ποσό που μεταφέρθηκε από το BAR στο REPowerEU το 2023 περιλαμβάνει τα ποσά που καταβλήθηκαν ως προχρηματοδότηση στα κράτη μέλη το 2021 (123 εκατ. ευρώ) και το 2022 (335 εκατ. ευρώ). Τα ποσά αυτά εξαιρούνται από τα διαθέσιμα και τα χρησιμοποιηθέντα ποσά το 2021 και το 2022.

**Πηγή:** ΕΕΣ, βάσει του κανονισμού για το ΠΔΠ 2021-2027, εγγράφων του προϋπολογισμού και στοιχείων της Επιτροπής.

- 09** Το 2023, η Επιτροπή είχε εκταμιεύσει προχρηματοδότηση ύψους 2,8 δισεκατομμυρίων ευρώ προς 17 κράτη μέλη που είχαν ζητήσει στήριξη στο πλαίσιο του BAR, ενώ δέκα κράτη μέλη δεν είχαν υποβάλει τέτοιο αίτημα. Στην [έκθεση προόδου σχετικά με την εφαρμογή του BAR](#) τον Ιούνιο του 2024, η Επιτροπή επισήμανε καθυστερήσεις, τις οποίες απέδωσε, μεταξύ άλλων, στην απαίτηση να αποδεικνύουν τα κράτη μέλη σαφή σύνδεση των υποστηριζόμενων μέτρων με το Brexit. Επιπλέον, η εθνική διοικητική ικανότητα δέχθηκε μεγάλη πίεση λόγω των διαπραγματεύσεων για τα εθνικά σχέδια για τον [Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας](#) και τα προγράμματα της πολιτικής συνοχής. Στη συνέχεια, η τροποποίηση του κανονισμού για το BAR<sup>1</sup> επέτρεψε στα κράτη μέλη να μεταφέρουν αχρησιμοποίητα κονδύλια του BAR στο [REPowerEU](#). Στις αρχές του 2023, 23 κράτη μέλη έκαναν χρήση αυτής της δυνατότητας, λαμβάνοντας συνολικό ποσό 2,1 δισεκατομμυρίων ευρώ.
- 10** Η χρήση του **ΕΤΠ** ήταν περιορισμένη παρά το διευρυμένο πεδίο εφαρμογής του στο ΠΔΠ της περιόδου 2021-2027, και τα ποσά του ΕΤΠ μειώθηκαν στην ενδιάμεση αναθεώρηση του ΠΔΠ.
- 11** Η εντατική ζήτηση για το **SEAR**, που περιλαμβάνει το ΤΑΕΕ και το ΑΕΒ, ανέδειξε τις αυξημένες ανάγκες σε σχέση με τον σκοπό των εν λόγω εργαλείων: τη συχνότητα εκδήλωσης και την κλίμακα φυσικών καταστροφών (ΤΑΕΕ) καθώς και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και ανθρωπιστικών κρίσεων στη γειτονία της ΕΕ λόγω του επιθετικού πολέμου της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας (ΑΕΒ).

---

<sup>1</sup> Άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΕ) 2023/435.

## Συντομογραφίες

**ΑΕΒ:** Αποθεματικό έκτακτης βοήθειας

**ΓΔ BUDG:** Γενική Διεύθυνση Προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

**ΔΣΠΕ:** Δοκιμαστικά σχέδια και προπαρασκευαστικές ενέργειες

**ΕΚΤ:** Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

**ΕΚΤ+:** Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+

**Επιτροπή BUDG του ΕΚ:** Επιτροπή Προϋπολογισμών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

**ΕΤΠ:** Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση

**ΕΤΠΑ:** Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

**ΜΓΑΔΣ – Παγκόσμια Ευρώπη:** Μηχανισμός Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας – Παγκόσμια Ευρώπη

**ΜΔΣΘ:** Μέσο για τη διαχείριση των συνόρων και τις θεωρήσεις

**ΟΟΣΑ:** Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

**ΠΔΠ:** Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο

**ΤΑΕΕ:** Ταμείο Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης

**ΤΑΜΕ:** Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης

**ΑΣΑΡ:** Κανονισμός για τη στήριξη της παραγωγής πυρομαχικών

**ΒΑΡ:** Αποθεματικό προσαρμογής στο Brexit

**ΕΔΙΡΡΑ:** Κανονισμός για την ενίσχυση της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας μέσω κοινών προμηθειών

**ΕΥΡΙ:** Μέσο Ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης

**FLEX:** Μηχανισμός Ευελιξίας

**SEAR:** Αποθεματικό αλληλεγγύης και επείγουσας βοήθειας

**SMI:** Ενιαίο Μέσο Περιθωρίου

## Γλωσσάριο

**Αποθεματικό αλληλεγγύης και επείγουσας βοήθειας:** Ειδικός μηχανισμός της ΕΕ για απόκριση σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης που ανακύπτουν από μείζονες φυσικές καταστροφές, κρίσεις στον τομέα της δημόσιας υγείας και ένοπλες συγκρούσεις.

**Αποθεματικό για την Ουκρανία:** Ειδικό μέσο της ΕΕ που μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη χρηματοδότηση του Μέσου Διευκόλυνσης για την Ουκρανία.

**Αποθεματικό έκτακτης βοήθειας:** Κονδύλια στον προϋπολογισμό της ΕΕ που προορίζονται για την αντιμετώπιση απρόβλεπτων ανθρωπιστικών κρίσεων και μη στρατιωτικών κρίσεων εντός ή εκτός της ΕΕ.

**Αποθεματικό ευρωπαϊκής αλληλεγγύης:** Ειδικό μέσο της ΕΕ που μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη χρηματοδότηση συνδρομής για την αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης που οφείλονται σε μείζονες καταστροφές οι οποίες καλύπτονται από το Ταμείο Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

**Αποθεματικό προσαρμογής στο Brexit:** Ταμείο που βοηθά τα κράτη μέλη, τις περιφέρειες και τους κλάδους που επλήγησαν περισσότερο από την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ να αντιμετωπίσουν τις αρνητικές επιπτώσεις αυτής της αποχώρησης.

**Αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή:** Όρος με τον οποίο αναφέρονται το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την άσκηση των εξουσιών λήψης αποφάσεων σε θέματα προϋπολογισμού της ΕΕ.

**Δημοσιονομικός κανονισμός:** Κανόνες που διέπουν τον τρόπο με τον οποίο διαμορφώνεται και χρησιμοποιείται ο προϋπολογισμός της ΕΕ, καθώς και τις συνδεδεμένες διαδικασίες, όπως το σύστημα εσωτερικών δικλίδων, η αναφορά στοιχείων, ο έλεγχος και η διαδικασία χορήγησης απαλλαγής.

**Ειδικό μέσο:** Εργαλείο που επιτρέπει στην ΕΕ να κινητοποιεί πρόσθετα κεφάλαια πάνω από τα κανονικά ανώτατα όρια δαπανών της για την αντιμετώπιση απρόβλεπτων γεγονότων, όπως κρίσεις και καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.

**Ενιαίο μέσο περιθωρίου:** Ειδικός μηχανισμός της ΕΕ ο οποίος καθιστά δυνατή την ενσωμάτωση στον προϋπολογισμό αχρησιμοποίητων πιστώσεων από προηγούμενα οικονομικά έτη ή, σε έσχατη ανάγκη, από το τρέχον ή από μελλοντικά έτη.

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

**Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+:** Ταμείο της ΕΕ που στηρίζει τις πολιτικές για την απασχόληση, την κοινωνία, την εκπαίδευση και τις δεξιότητες, συμπεριλαμβανομένων των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων σε αυτούς τους τομείς. Αντικατέστησε το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο.

**Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης:** Ταμείο της ΕΕ για την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στην ΕΕ, μέσω της χρηματοδότησης επενδύσεων που μειώνουν τις ανισορροπίες μεταξύ περιφερειών.

**Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση:** Ταμείο που δημιουργήθηκε για την παροχή στήριξης σε εργαζόμενους που απολύθηκαν και σε αυτοαπασχολούμενους των οποίων η δραστηριότητα έπαυσε ως αποτέλεσμα της παγκοσμιοποίησης και των τεχνολογικών και περιβαλλοντικών αλλαγών.

**Μέσο EURI:** Ειδικό μέσο της ΕΕ που μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη χρηματοδότηση μέρους του κόστους του δανεισμού από τις κεφαλαιαγορές για τη χρηματοδότηση του Μέσου Ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

**Μέσο Ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης:** Δέσμη χρηματοδότησης που έχει ως στόχο να βοηθήσει τα κράτη μέλη της ΕΕ να ανακάμψουν από τις οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19, κυρίως μέσω του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας. Γνωστό και ως NextGenerationEU.

**Μέσο Διευκόλυνσης για την Ουκρανία:** Μέσο της ΕΕ για την παροχή στήριξης στην Ουκρανία στο πλαίσιο του επιθετικού πολέμου της Ρωσίας.

**Μηχανισμός Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας – Παγκόσμια Ευρώπη:** Πρόγραμμα της ΕΕ, στο πλαίσιο του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2021-2027, το οποίο συγκεντρώνει διάφορα μέσα εξωτερικής δράσης.

**Μηχανισμός ευελιξίας:** Πηγή χρηματοδότησης συγκεκριμένων απρόβλεπτων δαπανών που δεν μπορούν να καλυφθούν από τον ετήσιο προϋπολογισμό της ΕΕ χωρίς υπέρβαση των αντίστοιχων ανώτατων ορίων δαπανών.

**Περιθώριο για απρόβλεπτες ανάγκες:** Ειδικό μέσο της ΕΕ από το ΠΔΠ 2014-2020 που δίνει, ως έσχατη λύση, τη δυνατότητα χρηματοδότησης για την αντιμετώπιση απρόβλεπτων περιστάσεων, επιτρέποντας να συμπεριληφθούν στον προϋπολογισμό

αχρησιμοποίητες πιστώσεις σε έναν ή περισσότερους τομείς του ΠΔΠ από το τρέχον ή τα μελλοντικά οικονομικά έτη.

**Περιθώριο:** Διαφορά μεταξύ των ανώτατων ορίων που έχουν καθοριστεί στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο και των προγραμματισμένων δαπανών.

**Πίστωση:** Ποσό το οποίο, στο πλαίσιο ενός προϋπολογισμού, προορίζεται για συγκεκριμένο σκοπό. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ περιλαμβάνει πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων και πιστώσεις πληρωμών.

**Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο:** Το κατά κανόνα επταετούς διάρκειας πρόγραμμα δαπανών της ΕΕ, στο οποίο ορίζονται προτεραιότητες (βάσει στόχων πολιτικής) και ανώτατα όρια. Παρέχει τη δομή εντός της οποίας καταρτίζονται οι ετήσιοι προϋπολογισμοί της ΕΕ, με ανώτατα όρια για κάθε κατηγορία δαπανών.

**Προϋπολογισμός:** Κατάσταση των προβλεπόμενων εσόδων και δαπανών για συγκεκριμένη περίοδο.

**Συνολικό περιθώριο για αναλήψεις υποχρεώσεων:** Ειδικό μέσο της ΕΕ από το ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020 που επιτρέπει τη συμπερίληψη στον προϋπολογισμό αχρησιμοποίητων πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων προηγούμενων ετών.

**Ταμείο Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης:** Ταμείο στήριξης των κρατών μελών της ΕΕ και των υπό ένταξη χωρών για την ανταπόκριση σε φυσικές καταστροφές και καταστάσεις έκτακτης ανάγκης του τομέα δημόσια υγείας.

**REPowerEU:** Πρωτοβουλία της ΕΕ για τον τερματισμό της εξάρτησης από τα ορυκτά καύσιμα, τη διαφοροποίηση του ενεργειακού εφοδιασμού και την επιτάχυνση της μετάβασης στην καθαρή ενέργεια.

## **Απαντήσεις της Επιτροπής**

<https://www.eca.europa.eu/el/publications/SR-2025-18>

## **Χρονογραμμή**

<https://www.eca.europa.eu/el/publications/SR-2025-18>

## Κλιμάκιο ελέγχου

Στις ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζονται τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί 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 V (Χρηματοδότηση και διοίκηση της Ένωσης), του οποίου προεδρεύει ο Jan Gregor, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Jorg Kristijan Petrovič, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τον Martin Puc, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του, τον Mirko Iaconisi, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, την Bogna Kuczyńska, διοικητικό στέλεχος, την Ilze Ozola, υπεύθυνη έργου, την Diana Voinea, ελέγκτρια, και τους Miguel Ferrão και Thomas Frappaz, ελεγκτές. Ο Jesús Nieto Muñoz παρείχε υποστήριξη για τη δημιουργία των γραφικών.



Από αριστερά: Thomas Frappaz, Jesús Nieto Muñoz, Martin Puc, Ilze Ozola, Jorg Kristijan Petrovič, Diana Voinea, Bogna Kuczyńska, Miguel Ferrão και Mirko Iaconisi.

# ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2025

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

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

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

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

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

Φωτογραφία εξωφύλλου: © [stock.adobe.com/luzitanija](https://stock.adobe.com/luzitanija).

Γράφημα 1 - Εικονίδια σπιτιών: © [stock.adobe.com/Jahura](https://stock.adobe.com/Jahura).

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

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

## Χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ

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

HTML	ISBN 978-92-849-5525-1	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/6798649	QJ-01-25-043-EL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5526-8	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/4531054	QJ-01-25-043-EL-N

## ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ ΣΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΕΚΘΕΣΗ ΜΠΟΡΕΙ ΝΑ ΓΙΝΕΤΑΙ ΩΣ ΕΞΗΣ:

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, [ειδική έκθεση 18/2025](#), με τίτλο «Ευελιξία του προϋπολογισμού της ΕΕ – Υπερβολικά περίπλοκο πλαίσιο, που όμως επέτρεψε την αντιμετώπιση απρόβλεπτων προκλήσεων», Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2025.

Η ΕΕ χρησιμοποιεί μακροπρόθεσμους προϋπολογισμούς, οι οποίοι επί του παρόντος καλύπτουν περίοδο επτά ετών και είναι γνωστοί ως πολυετή δημοσιονομικά πλαίσια (ΠΔΠ). Ο εν προκειμένω έλεγχος επικεντρώθηκε στα εργαλεία ευελιξίας που επιτρέπουν στον προϋπολογισμό της ΕΕ να χρηματοδοτεί πρόσθετες δαπάνες υπό το ΠΔΠ 2021-2027. Αξιολογήσαμε τον σχεδιασμό των εργαλείων αυτών, καθώς και κατά πόσον η χρήση τους ήταν δικαιολογημένη, ώστε να αποφευχθεί ο κίνδυνος εξάντλησης των πόρων τους κατά τα πρώτα έτη του ΠΔΠ. Διαπιστώσαμε ότι, παρά την εντατική χρήση της, η ευελιξία του προϋπολογισμού έχει επιτρέψει στην ΕΕ να ανταποκριθεί σε ευρύ φάσμα αναγκών. Ωστόσο, το πλαίσιο ευελιξίας είναι υπερβολικά περίπλοκο, με πολλαπλά, ενίοτε αλληλεπικαλυπτόμενα εργαλεία, των οποίων η σειρά χρήσης δεν καθορίζεται σαφώς. Συνιστούμε στην Επιτροπή να υποστηρίξει καλύτερα τη λήψη αποφάσεων για τον σχεδιασμό του μελλοντικού πλαισίου ευελιξίας, να προτείνει την απλούστευσή του και να βελτιώσει τις διαδικασίες ανάλυσης εναλλακτικών λύσεων πριν από την πρόταση χρήσης εργαλείων ευελιξίας.

*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/contact](https://eca.europa.eu/el/contact)  
Ιστότοπος: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Μέσα κοινωνικής δικτύωσης: @EUauditors