



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

**Συνοπτική
περιπτωσιολογική
επισκόπηση
Εκκρεμείς αναλήψεις
υποχρεώσεων στον
προϋπολογισμό της ΕΕ
– Σε πρώτο πλάνο**

Απρίλιος 2019

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-VII
Εισαγωγή	01-21
Τι είναι οι RAL;	04-08
Βάση για την ανάληψη υποχρεώσεων	09-11
Λογιστική αντιμετώπιση των RAL	12-15
Εξέλιξη των RAL	16-21
Ποιοι παράγοντες επηρεάζουν την εξέλιξη των RAL;	22-78
Διαφορά μεταξύ πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων και πιστώσεων πληρωμών στο πλαίσιο ενός ΠΔΠ	24-29
Βραδεία εφαρμογή των ΠΔΠ	30-33
Η ιδιαίτερη περίπτωση των ΕΔΕΤ	34-69
Οι RAL σε άλλους τομείς του προϋπολογισμού	70-75
Εξωτερικές δράσεις	70-72
Άλλα προγράμματα	73-75
«Δυνητικώς μη φυσιολογικές RAL»	76-78
Σύγκριση μεταξύ των κρατών μελών	79-85
Συμπέρασμα και μελλοντική πορεία	86-106
Η ιστορία επαναλαμβάνεται	87-93
Κίνδυνοι για τους μελλοντικούς προϋπολογισμούς	94-101
Πώς μπορεί να επιτευχθεί μείωση των RAL;	102-106

Παραρτήματα

Παράρτημα I — RAL ανά κύριο πρόγραμμα - 2014 έως 2017 (σε εκατομμύρια ευρώ)

Παράρτημα II — Συνολικά ποσοστά πληρωμών και RAL ανά κράτος μέλος στο τέλος του 2017 για το ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020

Κλιμάκιο του ΕΕΣ

Σύνοψη

I Οι εκκρεμείς αναλήψεις υποχρεώσεων, ήτοι τα ποσά που έχουν δεσμευθεί αλλά δεν έχουν καταβληθεί, προσελκύουν τακτικά την προσοχή πολλών μερών ενδιαφερόμενων για τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Αυτό οφείλεται στον σωρευτικό όγκο τους και στη διαρκή αύξηση της αξίας τους.

II Το ΕΕΣ παρακολουθεί την εξέλιξη των εκκρεμών αναλήψεων υποχρεώσεων στο πλαίσιο του ετήσιου ελέγχου των λογαριασμών της ΕΕ. Η παρούσα επισκόπηση επικεντρώνεται στο επίπεδο των αναλήψεων υποχρεώσεων που παρέμεναν εκκρεμείς στο τέλος του 2017, του τελευταίου έτους για το οποίο έχει ολοκληρωθεί ο ετήσιος έλεγχός μας. Επιδίωξή της δεν είναι η παροχή διασφάλισης όσον αφορά το ύψος τους, αλλά η ανάλυση των κύριων παραγόντων που το διαμόρφωσαν. Η έκθεσή μας βασίζεται σε επισκόπηση των σχετικών εγγράφων, ανάλυση των δεδομένων που είναι διαθέσιμα στα συστήματα της Επιτροπής και σε άλλες εκθέσεις, συζητήσεις με υπαλλήλους της Επιτροπής, καθώς και σε εξέταση περιορισμένου αριθμού εκκρεμών αναλήψεων υποχρεώσεων.

III Έπειτα από χρόνια σχεδόν αδιάκοπης αύξησης, στο τέλος του 2017 η αξία των εκκρεμών αναλήψεων υποχρεώσεων έφθασε τα 267 δισεκατομμύρια ευρώ. Αυτό σε μεγάλο βαθμό οφείλεται στη διαφορά μεταξύ πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων και πιστώσεων πληρωμών, σε συνδυασμό με την αλληλοεπικάλυψη των περιόδων των πολυετών δημοσιονομικών πλαισίων και τη βραδεία υλοποίηση των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ. Ένα μέρος της αύξησης μπορεί επίσης να αποδοθεί στη μεγέθυνση του προϋπολογισμού της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των αναγκαίων προσαρμογών λόγω της προσχώρησης νέων κρατών μελών.

IV Οι κανόνες που διέπουν την εκτέλεση των δαπανών στους διάφορους τομείς του προϋπολογισμού είχαν σημαντικό αντίκτυπο στην αύξηση των εκκρεμών αναλήψεων υποχρεώσεων. Η αιτία για το μεγαλύτερο μέρος αυτών (189,9 δισεκατομμύρια ευρώ στο τέλος του 2017) ανάγεται στα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ), κυρίως λόγω:

- ο της αλληλοεπικάλυψης των περιόδων κατά τις οποίες μπορούν να εφαρμόζονται τα προγράμματα των ΕΔΕΤ·
- ο της καθυστέρησης στην έγκριση του νομοθετικού πλαισίου για τα προγράμματα των ΕΔΕΤ·

- ο της παράτασης της περιόδου αυτόματης αποδέσμευσης από δύο σε τρία έτη·
- ο των καθυστερήσεων που προκάλεσαν οι νέες διαδικασίες και απαιτήσεις για την εκτέλεση των δαπανών των ΕΔΕΤ για την περίοδο 2014-2020.

V Επισημαίνουμε τους σημαντικούς κινδύνους που συνεπάγεται ενδεχομένως για τον προϋπολογισμό της ΕΕ το υψηλό επίπεδο εκκρεμών αναλήψεων υποχρεώσεων. Συνέπειά του μπορεί να είναι η αδυναμία έγκαιρου διακανονισμού των αιτήσεων πληρωμής λόγω ανεπάρκειας των ποσών στους ετήσιους προϋπολογισμούς, ενώ αυξάνει επίσης το χρηματοδοτικό άνοιγμα του προϋπολογισμού της ΕΕ.

VI Το ύψος των εκκρεμών αναλήψεων υποχρεώσεων μπορεί να μειωθεί:

- ο με τη μεταβολή του επιπέδου των δημοσιονομικών συνιστωσών τους, ήτοι των δεσμεύσεων, των πληρωμών και των αποδεσμεύσεων·
- ο με την αντιμετώπιση των παραγόντων στους οποίους οφείλεται η αύξησή τους·
- ο με την τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας και απλούστερους κανόνες για την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

VII Επισημαίνουμε πιθανές λύσεις που έχουμε εξετάσει στο πλαίσιο παλαιότερων εργασιών μας. Ενδεικτικά αναφέρονται οι εξής:

- ο η έγκαιρη έγκριση του ΠΔΠ για την περίοδο 2021-2027 και των συναφών πολυετών προγραμμάτων·
- ο η απλούστευση των κανόνων για την ανάλωση του προϋπολογισμού·
- ο η αξιόπιστη πρόβλεψη των αναγκών πληρωμών· και
- ο η εξασφάλιση της κατάλληλης ισορροπίας μεταξύ των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων και των πιστώσεων πληρωμών.

Εισαγωγή

01 Η συνολική αξία των εκκρεμών αναλήψεων υποχρεώσεων – γνωστών και ως «RAL»¹ - αποτελεί αντικείμενο συζητήσεων μεταξύ πολλών μερών ενδιαφερόμενων για τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Επί σειρά ετών, μέσω των ετήσιων εκθέσεών μας, εκφράζουμε την ανησυχία μας για την αυξητική τάση τους² και συνιστούμε στην Επιτροπή να λάβει μέτρα για τη μείωση του επιπέδου τους. Με την παρούσα επισκόπηση επιδιώκουμε να παρουσιάσουμε διαφωτιστικά στοιχεία σχετικά με την εξέλιξη του ύψους των εκκρεμών αναλήψεων υποχρεώσεων έως το τέλος του 2017, καθώς και σχετικά με τους κύριους παράγοντες που διαμορφώνουν την τάση αυτή. Επισημαίνουμε τους βασικούς κινδύνους που συνεπάγονται οι υψηλές RAL λαμβάνοντας υπόψη ορισμένες παλαιότερες συστάσεις μας.

02 Το έγγραφο αυτό δεν συνιστά έκθεση ελέγχου αλλά επισκόπηση βασισμένη κατά κύριο λόγο σε δημόσια διαθέσιμες πληροφορίες. Καταρτίστηκε σε συνέχεια ερωτήσεων που μας υποβλήθηκαν κατά την παρουσίαση της ετήσιας έκθεσής μας για το οικονομικό έτος 2017 ενώπιον της Επιτροπής Ελέγχου του Προϋπολογισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στις 4 Οκτωβρίου 2018. Βασίζεται σε εργασίες που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο των ετήσιων εκθέσεών μας και διαφόρων ειδικών εκθέσεων. Εξετάσαμε επίσης τα σχετικά έγγραφα που έχουν καταρτίσει η Επιτροπή και άλλοι φορείς και πραγματοποιήσαμε συναντήσεις με υπαλλήλους των υπηρεσιών της Επιτροπής που είναι υπεύθυνες για βασικούς τομείς δαπανών που συμβάλλουν στην αύξηση των RAL³.

03 Στο πλαίσιο των εργασιών μας για την κατάρτιση της ετήσιας έκθεσής μας, υποβάλλουμε σε ελεγκτικές δοκιμασίες δείγμα αναλήψεων υποχρεώσεων,

¹ Εκ του γαλλικού όρου «*reste à liquider*».

² Παραδείγματος χάριν, βλέπε σημείο 2.48 της ετήσιας έκθεσής μας για το 2017, σημείο 2.14 της ετήσιας έκθεσής μας για το 2016, σημείο 2.40 της ετήσιας έκθεσής μας για το 2015, σημείο 1.37 και 1.38 της ετήσιας έκθεσής μας για το 2011, σημεία 3.8 έως 3.11 της ετήσιας έκθεσής μας για το 2007 και σημεία 2.16 έως 2.20 της ετήσιας έκθεσής μας για το 2003.

³ Πραγματοποιήσαμε επισκέψεις στις γενικές διευθύνσεις που είναι αρμόδιες για τη διαχείριση του προϋπολογισμού της ΕΕ (ΓΔ Προϋπολογισμού), την περιφερειακή και αστική πολιτική συνοχής (ΓΔ Περιφερειακής και Αστικής Πολιτικής), την αγροτική ανάπτυξη (ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης), την πολιτική γειτονίας και τις διαπραγματεύσεις για τη διεύρυνση (ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση), καθώς και για την έρευνα και την καινοτομία (ΓΔ Έρευνας και Καινοτομίας).

απαρτιζόμενο από υποχρεώσεις που ανελήφθησαν κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους που υποβάλλεται σε έλεγχο και από εκκρεμείς αναλήψεις υποχρεώσεων προηγούμενων ετών. Βασιστήκαμε στα αποτελέσματα των ελεγκτικών δοκιμασιών στις οποίες υποβάλαμε αναλήψεις υποχρεώσεων στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσής μας για το 2017, που συμπληρώθηκαν από πρόσθετο δείγμα 30 εκκρεμών αναλήψεων υποχρεώσεων, με σκοπό την κατανόηση των λόγων για τους οποίους αυτές παραμένουν σε εκκρεμότητα.

Τι είναι οι RAL;

04 Προκειμένου να μπορεί να αναλαμβάνει νομικές υποχρεώσεις για παροχή χρηματοδότησης («νομικές δεσμεύσεις»), η Επιτροπή πρέπει να διαθέτει ετήσιο προϋπολογισμό εγκεκριμένο από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Ο ετήσιος προϋπολογισμός περιλαμβάνει τις πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων, ήτοι τα ποσά που είναι διαθέσιμα για δέσμευση στη διάρκεια του έτους, αλλά δεν θα καταβληθούν απαραιτήτως το ίδιο έτος, και τις πιστώσεις πληρωμών, ήτοι τα ποσά που είναι πράγματι διαθέσιμα για την πραγματοποίηση πληρωμών εντός του έτους.

05 Οι RAL περιλαμβάνουν το σύνολο των υποχρεώσεων που ανελήφθησαν κατά το τρέχον και κατά τα προηγούμενα έτη και δεν έχουν ακόμη αποτελέσει αντικείμενο πληρωμής ή ακύρωσης («αποδέσμευσης»). Στην πλειονότητά τους, συνιστούν μελλοντική οικονομική υποχρέωση που βαρύνει τον ενωσιακό προϋπολογισμό.

06 Συνήθως υπάρχει μια εγγενής χρονική υστέρηση μεταξύ της έναρξης υλοποίησης ενός προγράμματος⁴, ήτοι του χρόνου κατά τον οποίο δεσμεύονται κατά κανόνα τα σχετικά κεφάλαια, συνολικά ή σε ετήσιες δόσεις, και του χρόνου πραγματοποίησης των πληρωμών. Ανάλογα με το είδος του έργου, οι διαδικασίες πριν από την έναρξη των εργασιών μπορεί να περιλαμβάνουν δημοσίευση πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος, αξιολόγηση των αιτήσεων για χρηματοδότηση από την ΕΕ, έκδοση αποφάσεων χρηματοδότησης, καθώς και δημοσίευση προσκλήσεων για την υποβολή προσφορών και την ανάθεση συμβάσεων. Μετά την ολοκλήρωση αυτών των σταδίων και την έναρξη της υλοποίησης του έργου, οι πραγματοποιούμενες δαπάνες πρέπει να δηλώνονται, να ελέγχονται και να πιστοποιούνται πριν από την υποβολή αιτήσεων πληρωμής στην Επιτροπή. Η διάρκεια των εν λόγω διαδικασιών ποικίλλει ανάλογα με

⁴ Στην περίπτωση του τομέα 1β του ΠΔΠ, τα επιχειρησιακά προγράμματα είναι λεπτομερή σχέδια στα οποία τα κράτη μέλη καθορίζουν τον τρόπο με τον οποίο θα διατεθούν τα κονδύλια του προϋπολογισμού της ΕΕ. Τα προγράμματα υλοποιούνται μέσω έργων που επιλέγουν και παρακολουθούν τα κράτη μέλη.

το έργο. Στις περιπτώσεις πολύπλοκων έργων υποδομής, οι διαδικασίες αυτές διαρκούν ενίοτε αρκετά χρόνια.

07 Ως εκ τούτου, δεδομένου ότι δεσμεύσεις αναλαμβάνονται κάθε χρόνο, μπορούν να παραμένουν σε εκκρεμότητα επί σειρά ετών, ενόσω τα έργα βρίσκονται στο στάδιο της υλοποίησης. Κατά το χρονικό αυτό διάστημα, οι δεσμεύσεις αυτές συνιστούν τις RAL, η αξία των οποίων αυξάνεται όταν αναλαμβάνονται νέες και μειώνεται όταν πραγματοποιούνται πληρωμές ή αποδεσμεύσεις.

08 Δεν οδηγούν όλες οι εκκρεμείς αναλήψεις υποχρεώσεων σε πληρωμές. Για μια σειρά λόγων που προβλέπονται στους κανονισμούς, ορισμένες ακυρώνονται (αποτελούν αντικείμενο αποδέσμευσης). Οι εν λόγω αποδεσμεύσεις έχουν ως αποτέλεσμα τη μείωση των RAL. Αναφέρονται ενδεικτικά τα ποσά που έχουν δεσμευθεί από τον ενωσιακό προϋπολογισμό και για τα οποία παρήλθε η προθεσμία πληρωμής ή το πλεόνασμα, εάν οι συνολικές πληρωμές υπολείπονται των ποσών που προβλέπονται στις συμβάσεις. Η αξία των αποδεσμεύσεων είναι σχετικά χαμηλή. Τα τελευταία 11 έτη (2007-2017) αντιστοιχούσαν στο 2,1 % των συνολικών δεσμεύσεων.

Βάση για την ανάληψη υποχρεώσεων

09 Η συνήθης βάση για την ανάληψη υποχρεώσεων διαφέρει μεταξύ των επιμέρους τομέων του προϋπολογισμού. Στον **πίνακα 1** παρατίθενται παραδείγματα της βάσης για την ανάληψη υποχρεώσεων στο πλαίσιο κάθε τομέα του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (ΠΔΠ) της ΕΕ.

Πίνακας 1 - Βάση για την ανάληψη υποχρεώσεων

Τομέας του ΠΔΠ	Βάση για την ανάληψη υποχρεώσεων
Τομέας 1α Ανταγωνιστικότητα για την ανάπτυξη και την απασχόληση	Συμβάσεις με ερευνητές και ερευνητικούς οργανισμούς, συμφωνίες χρηματοδότησης για έργα υποδομών, συμβάσεις με οργανισμούς που διαχειρίζονται διαστημικά προγράμματα και με εθνικούς φορείς που διαχειρίζονται τα προγράμματα ERASMUS.
Τομέας 1β Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή	Ετήσιες δόσεις που καθορίζονται στο σχέδιο χρηματοδότησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων για τις προβλεπόμενες στον τομέα της συνοχής δαπάνες.
Τομέας 2 Βιώσιμη ανάπτυξη: Φυσικοί πόροι	Ετήσιες δόσεις που καθορίζονται στο σχέδιο χρηματοδότησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων για τις προβλεπόμενες στον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης δαπάνες. Αλιευτικές συμφωνίες βάσει πρωτοκόλλων που υπογράφονται μεταξύ του Συμβουλίου και τρίτων χωρών για την εξασφάλιση αλιευτικών δικαιωμάτων.
Τομέας 3 Ασφάλεια και ιθαγένεια	Συμβάσεις και συμφωνίες με κράτη μέλη ή άλλα τρίτα μέρη για την προαγωγή της υγείας, του πολιτισμού, του ασύλου, της ισότητας και της δικαιοσύνης.
Τομέας 4 Η Ευρώπη ως παγκόσμιος παράγοντας	Συμφωνίες χρηματοδότησης με αναπτυξιακούς εταίρους για συγκεκριμένο διάστημα.
Τομέας 5 Διοίκηση	Δημόσιες συμβάσεις για προμήθειες και υπηρεσίες.

Πηγή: ΕΕΣ.

10 Ορισμένες αναλήψεις υποχρεώσεων – παραδείγματος χάριν εκείνες που αφορούν έργα υποδομής – μπορούν να παραμείνουν εκκρεμείς επί σειρά ετών. Το 2017, οι συνολικές RAL, που ανέρχονταν σε 267,3 δισεκατομμύρια ευρώ, αντιστοιχούσαν, κατά μέσο όρο, σε 2,7 έτη αναλήψεων υποχρεώσεων διάρκειας άνω του έτους⁵. Το μέγεθος αυτό διαφέρει μεταξύ των τομέων του ΠΔΠ, λόγω της

⁵ Το μέγεθος αυτό υπολογίστηκε διαιρώντας την αξία των RAL στο τέλος του 2017 διά του ύψους των διαχωριζόμενων πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων του προϋπολογισμού του 2017. Οι διαχωριζόμενες πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων αντιστοιχούν σε ποσά καταβλητέα, κατά κανόνα, όχι κατά το ίδιο έτος, αλλά μελλοντικά.

διαφορετικής φύσης των αναλήψεων υποχρεώσεων και των έργων στο πλαίσιο κάθε τομέα (πίνακας 2).

Πίνακας 2 - Οι RAL σε έτη αναλήψεων υποχρεώσεων (όταν το μέγεθος αυτό υπερβαίνει το έτος)

Τομέας του ΠΔΠ	RAL σε έτη αναλήψεων υποχρεώσεων
1. Έξυπνη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη	
1α. Ανταγωνιστικότητα για την ανάπτυξη και την απασχόληση	1,7 έτη
1β. Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή	3,0 έτη
2. Βιώσιμη ανάπτυξη: φυσικοί πόροι	2,3 έτη
3. Ασφάλεια και ιθαγένεια	1,2 έτη
4. Η Ευρώπη ως παγκόσμιος παράγοντας	2,7 έτη
5. Διοίκηση	άνευ αντικειμένου
Σύνολο τομέων ΠΔΠ	2,7 έτη

Πηγή: Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τη δημοσιονομική και χρηματοοικονομική διαχείριση για το οικονομικό έτος 2017.

11 Στους περισσότερους τομείς συνδυάζονται υποχρεώσεις που ανελήφθησαν και εξοφλήθησαν κατά το ίδιο έτος και αναλήψεις υποχρεώσεων που μεταφέρθηκαν σε μελλοντικά οικονομικά έτη. Το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ) στο πλαίσιο του τομέα 2 και ο τομέας 5 «Διοίκηση» περιλαμβάνουν σχεδόν αποκλειστικά υποχρεώσεις που ανελήφθησαν και για τις οποίες πραγματοποιήθηκαν οι σχετικές πληρωμές κατά το ίδιο έτος και, ως εκ τούτου, ουδόλως επηρεάζουν τις RAL. Στο [παράρτημα I](#) παρέχονται περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τα κύρια προγράμματα.

Λογιστική αντιμετώπιση των RAL

12 Οι RAL γνωστοποιούνται στους «Ενοποιημένους ετήσιους λογαριασμούς της ΕΕ», τόσο στις καταστάσεις εκτέλεσης του προϋπολογισμού όσο και στις οικονομικές καταστάσεις. Στις καταστάσεις εκτέλεσης του προϋπολογισμού παρουσιάζεται το συνολικό ποσό των RAL, ενώ στους ενοποιημένους ετήσιους λογαριασμούς στο τέλος

του 2017⁶ η συνολική αξία των RAL (267,3 δισεκατομμύρια ευρώ) κατανέμεται μεταξύ του παθητικού (45,9 δισεκατομμύρια ευρώ) και των στοιχείων εκτός ισολογισμού (221,4 δισεκατομμύρια ευρώ).

13 Το μέρος των RAL που στον ισολογισμό αναγνωρίζεται ως παθητικό αντιπροσωπεύει το ποσό που έχει περιληφθεί στα έξοδα και παρουσιάζεται:

- ο είτε ως πληρωτέο ποσό, για τις δηλώσεις δαπανών ή τα τιμολόγια που έχουν παραληφθεί, αλλά οι σχετικές πληρωμές δεν έχουν ακόμη πραγματοποιηθεί·
- ο είτε ως δεδουλευμένα έξοδα, που αντιστοιχούν σε ποσά για τα οποία δεν έχουν παραληφθεί ακόμη δηλώσεις, αλλά τα οποία συνδέονται με την πρόοδο ενός προγράμματος ή έργου.

14 Το μέρος των RAL που παρουσιάζεται ως εκτός ισολογισμού στοιχείο⁷ αντιστοιχεί σε δεσμεύσεις που δεν μπορούν (ακόμη) να συνδεθούν με ένα ποσό δαπανών. Πρόκειται για ενδεχόμενες υποχρεώσεις που σε μελλοντικά οικονομικά έτη θα αποτελέσουν αντικείμενο είτε πληρωμής είτε αποδέσμευσης.

15 Το σχέδιο συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ προβλέπει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο ευθύνεται έναντι της Ένωσης για το μερίδιό του επί των δημοσιονομικών δεσμεύσεων του προϋπολογισμού της ΕΕ⁸ που θα εκκρεμούν στις 31 Δεκεμβρίου 2020⁹. Αύξηση των RAL συνεπάγεται, επομένως, και αύξηση του ποσού διακανονισμού. Ωστόσο, δεν αυξάνει τη συνολική συνεισφορά του Ηνωμένου Βασιλείου, καθώς η αύξηση των RAL σημαίνει επίσης μείωση των εισφορών για το ίδιο ποσό κατά την περίοδο έως την 31η Δεκεμβρίου 2020.

Εξέλιξη των RAL

16 Οι RAL σημείωσαν σταδιακή αύξηση, όπως προκύπτει από το [γράφημα 1](#), η οποία επιταχύνθηκε αισθητά τα τελευταία έτη. Από 138,7 δισεκατομμύρια ευρώ στο

⁶ COM(2018) 521 – Ενοποιημένοι ετήσιοι λογαριασμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το 2017.

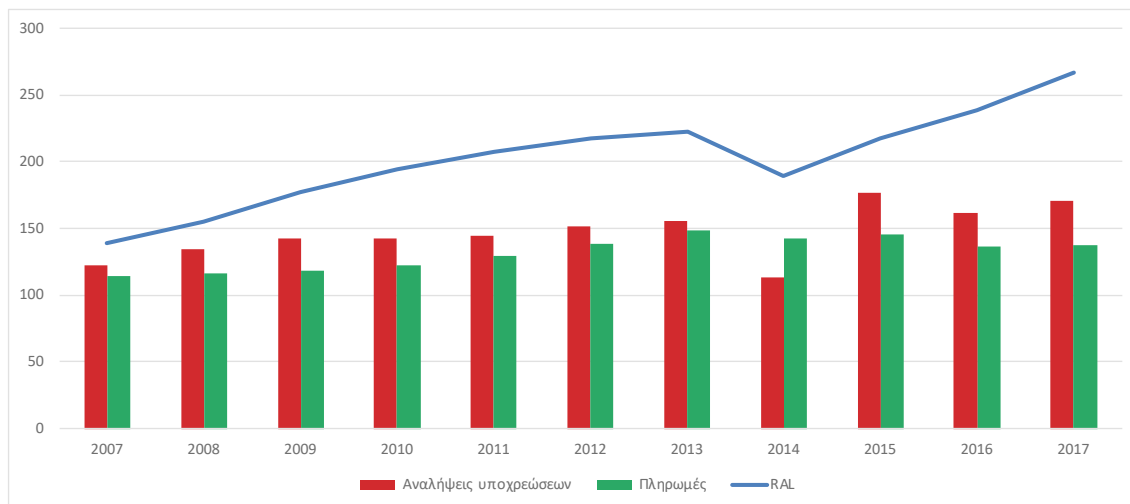
⁷ Σύμφωνα με τη σημείωση 5.1 «Εκκρεμείς δημοσιονομικές δεσμεύσεις που δεν έχουν ακόμη καταβληθεί» των ενοποιημένων ετήσιων λογαριασμών της ΕΕ για το 2017.

⁸ Και των προϋπολογισμών των αποκεντρωμένων οργανισμών της Ένωσης.

⁹ Καθώς και για το μερίδιό του στις υποχρεώσεις που θα αναληφθούν το 2021 επί των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων που θα μεταφερθούν από τον προϋπολογισμό του 2020.

τέλος του 2007 έφθασαν τα 267,3 δισεκατομμύρια ευρώ στο τέλος του 2017, ήτοι αύξηση κατά 93 %, η οποία αναμένεται να συνεχιστεί στο μέλλον (σημείο 91).

Γράφημα 1 - Εξέλιξη των RAL (σε δισεκατομμύρια ευρώ)



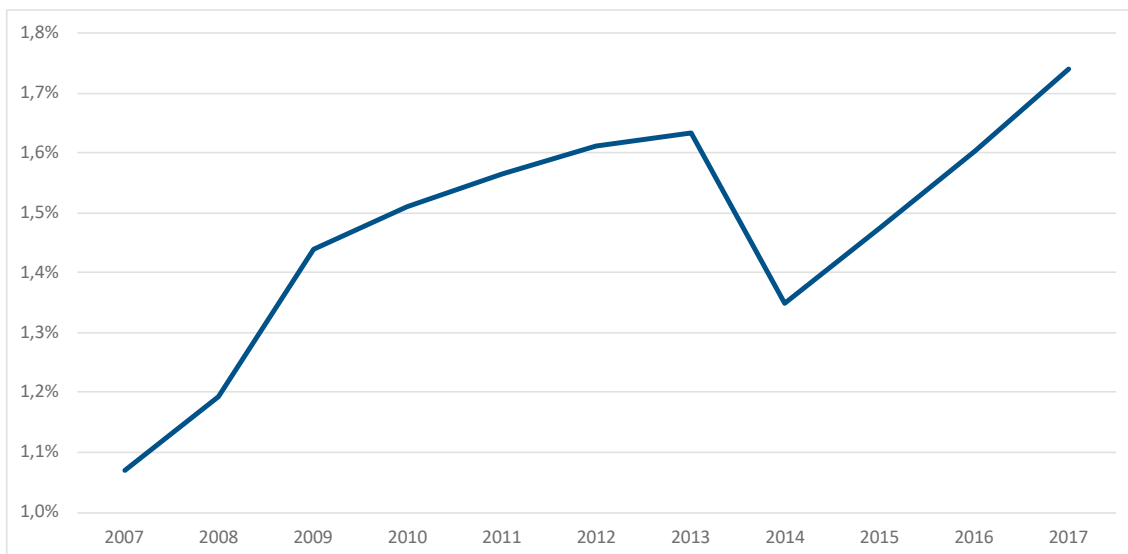
Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των εκθέσεων της Επιτροπής σχετικά με τη δημοσιονομική και χρηματοοικονομική διαχείριση.

17 Το 2017 ήταν το τέταρτο έτος εφαρμογής του τρέχοντος ΠΔΠ. Το 2017 οι RAL αντιστοιχούσαν στο 25 % των συνολικών πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων του ΠΔΠ. Το 2010, τέταρτο έτος εφαρμογής του ΠΔΠ της περιόδου 2007-2013, οι RAL αντιστοιχούσαν μόλις στο 20 % των συνολικών πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων. Ακόμη, εκφραζόμενες σε έτη αναλήψεων υποχρεώσεων διάρκειας άνω του έτους, οι RAL αυξήθηκαν από 2,4 (2010) σε 2,7 έτη (2017).

18 Οι RAL είναι μια ονομαστική αξία. Η εξέλιξή τους μέσα στον χρόνο εκ των πραγμάτων επηρεάζεται από το στοιχείο του πληθωρισμού, ο οποίος έχει αντίκτυπο στις δεσμεύσεις και τις πληρωμές εκ των οποίων απορρέουν οι RAL. Ο αντίκτυπος του πληθωρισμού μπορεί να είναι σημαντικός όταν συγκρίνονται μεγάλες χρονικές περιόδοι¹⁰. Προκειμένου να συνεκτιμηθεί ο αντίκτυπος του πληθωρισμού, στο γράφημα 2 παρουσιάζουμε την εξέλιξη των RAL ως ποσοστού του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος (ΑΕΕ) της ΕΕ. Συγκρίνοντας το τέταρτο έτος των αντίστοιχων ΠΔΠ, διαπιστώνουμε ότι οι RAL αυξήθηκαν από 1,5 % του ΑΕΕ το 2010 σε 1,7 % το 2017.

¹⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού για το ΠΔΠ, η Επιτροπή προβαίνει ετησίως σε προσαρμογές του ΠΔΠ, προκειμένου να λαμβάνεται υπόψη ο αντίκτυπος του πληθωρισμού, με την εφαρμογή σταθερού αποπληθωριστή 2 % ετησίως.

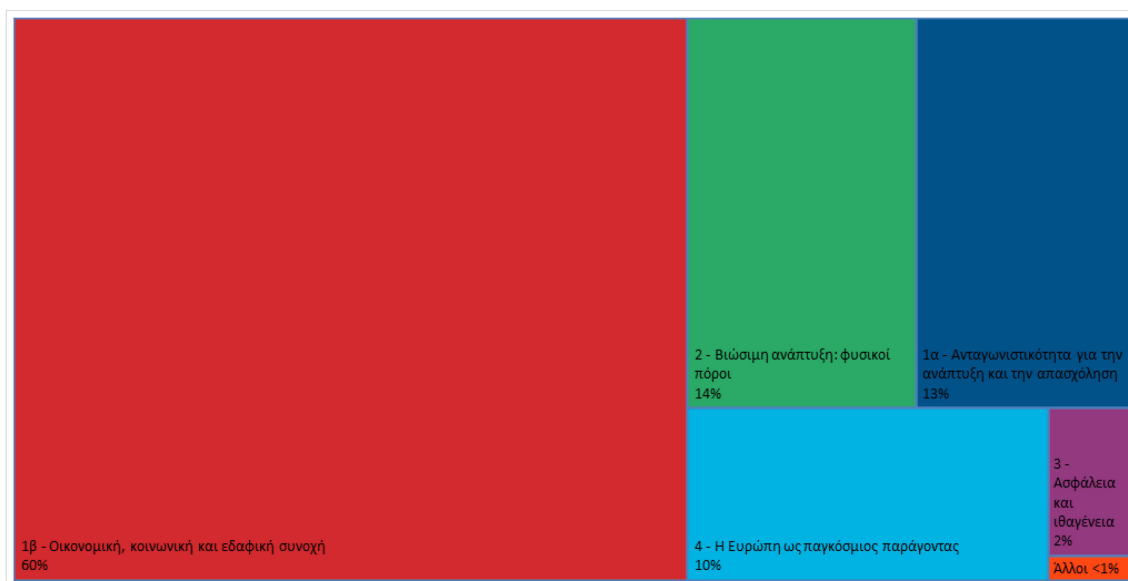
Γράφημα 2 - Η εξέλιξη των RAL ως ποσοστού του ΑΕΕ της ΕΕ



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των εκθέσεων της Επιτροπής για τη δημοσιονομική και χρηματοοικονομική διαχείριση, καθώς και στοιχείων από την ετήσια βάση μακροοικονομικών δεδομένων (AMECO) της Επιτροπής.

19 Ο τομέας 1β ήταν εκείνος με τη μεγαλύτερη συμβολή στις συνολικές RAL, που στο τέλος του 2017 ανέρχονταν σε 267,3 δισεκατομμύρια ευρώ, ακολουθούμενος από το μέρος του τομέα 2 που υλοποιείται μέσω αναλήψεων υποχρεώσεων διάρκειας άνω του έτους, όπως φαίνεται στο [γράφημα 3](#).

Γράφημα 3 - RAL του 2017 ανά τομέα του ΠΔΠ

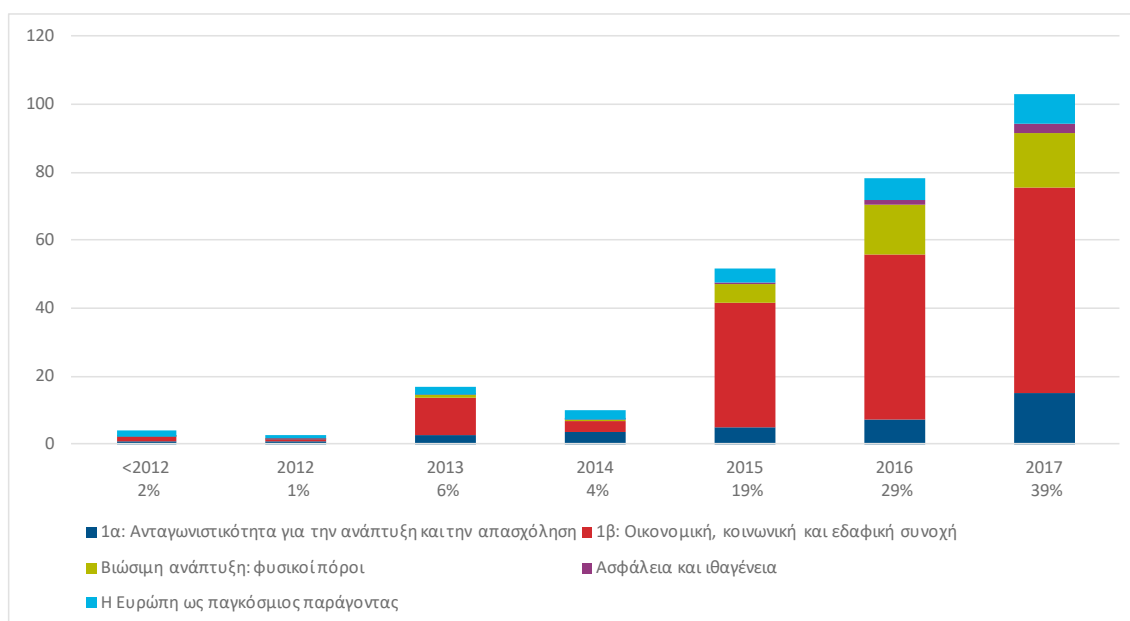


Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των ενοποιημένων ετήσιων λογαριασμών της ΕΕ για το 2017.

20 Το μεγαλύτερο μέρος των RAL στο τέλος ενός οικονομικού έτους σχετίζεται με υποχρεώσεις που ανελήφθησαν κατά τα προηγούμενα τρία έτη. Αυτό αντικατοπτρίζει

σε μεγάλο βαθμό τον ρυθμό εκτέλεσης των δαπανών των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ), στο πλαίσιο των οποίων τα κράτη μέλη κινδυνεύουν να απολέσουν πόρους εάν δεν υποβάλουν αιτήσεις απόδοσης δαπανών εντός τριών ετών (**σημεία 44-46**). Η ηλικία των υποχρεώσεων που συνθέτουν τις RAL του 2017 στο **γράφημα 4** αποδίδει ανάγλυφα την κατάσταση αυτή: το 87 % του συνολικού ποσού προστέθηκε κατά τα τρία προηγούμενα έτη.

Γράφημα 4 - Οι RAL του 2017 ανά έτος δημιουργίας (σε δισεκατομμύρια ευρώ)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των ενοποιημένων ετήσιων λογαριασμών της ΕΕ για το 2017.

21 Η διεύρυνση της ΕΕ με την προσχώρηση 13 νέων κρατών μελών¹¹ το 2004, το 2007 και το 2013 οδήγησε αυτόματα στην αύξηση του προϋπολογισμού της ΕΕ και, ως εκ τούτου, στην αύξηση των RAL. Το ΠΔΠ της περιόδου 2007-2013 ήταν το πρώτο που περιλάμβανε 27 κράτη μέλη (28 μετά την προσχώρηση και της Κροατίας το 2013). Οι πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων αυξήθηκαν από 752 δισεκατομμύρια ευρώ για το ΠΔΠ της περιόδου 2000-2006 σε 976 δισεκατομμύρια ευρώ για το ΠΔΠ της περιόδου 2007-2013 και σε 1 087 δισεκατομμύρια ευρώ για το ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020. Αυτό είχε ως συνέπεια την αύξηση και των RAL. Στο πλαίσιο των ΕΔΕΤ, οι RAL που αποδίδονται στα νέα κράτη μέλη ανέρχονταν σε 53,4 δισεκατομμύρια ευρώ το 2010 και σε 93,7 δισεκατομμύρια ευρώ το 2017.

¹¹ Η Τσεχική Δημοκρατία, η Εσθονία, η Κύπρος, η Ουγγαρία, η Λετονία, η Λιθουανία, η Μάλτα, η Πολωνία, η Σλοβενία και η Σλοβακία προσχώρησαν στην ΕΕ το 2004, η Βουλγαρία και η Ρουμανία το 2007 και η Κροατία το 2013.

Ποιοι παράγοντες επηρεάζουν την εξέλιξη των RAL;

22 Στις ενότητες που ακολουθούν παρουσιάζεται ο αντίκτυπος διαφόρων παραγόντων στις RAL. Παρότι ο αντίκτυπος κάθε παράγοντα χωριστά δεν μπορεί να προσδιοριστεί με ακρίβεια, παραθέτουμε, όπου αυτό είναι δυνατόν, αριθμητικά στοιχεία που εξηγούν σε ορισμένο βαθμό με ποιον τρόπο καθένας τους συμβάλλει στις RAL. Εστίασαμε ιδιαίτερα στο τρέχον ΠΔΠ (της περιόδου 2014-2020), κατά τη διάρκεια του οποίου ανελήφθη το μεγαλύτερο μέρος των υποχρεώσεων που συνθέτουν τις τρέχουσες RAL, όπως και στο προηγούμενο (της περιόδου 2007-2013), καθώς αυτό μας παρέχει τη δυνατότητα να εξετάσουμε ένα ΠΔΠ που έχει σχεδόν ολοκληρωθεί.

23 Ορισμένοι από τους παράγοντες που επηρεάζουν τις RAL έχουν αντίκτυπο στον προϋπολογισμό συνολικά (π.χ. η διαφορά μεταξύ πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων και πιστώσεων πληρωμών, το μέγεθος του ΠΔΠ), ενώ άλλοι αφορούν περισσότερο συγκεκριμένους τομείς δαπανών (π.χ. οι κανόνες για την αυτόματη αποδέσμευση). Δεδομένου ότι τα ΕΔΕΤ ευθύνονται για περισσότερο από τα δύο τρίτα των RAL, εξετάσαμε αναλυτικότερα την εξέλιξή τους και τη δομή των αντίστοιχων δαπανών. Στην ανάλυσή μας διατυπώνουμε επίσης παρατηρήσεις επί των τομέων 1α, 3 και 4 του ΠΔΠ. Το τμήμα του τομέα 2 που αφορά το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΓΕ) και το σύνολο του τομέα 5 - «Διοίκηση»¹² χρησιμοποιούν πιστώσεις που καταβάλλονται κατά το έτος ανάληψης των σχετικών υποχρεώσεων και η συμβολή τους στις RAL είναι σχεδόν μηδενική. Ως εκ τούτου, δεν συμπεριελήφθησαν στην ανάλυσή μας.

Διαφορά μεταξύ πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων και πιστώσεων πληρωμών στο πλαίσιο ενός ΠΔΠ

24 Λόγω του τρόπου με τον οποίο εγκρίνεται ο προϋπολογισμός της ΕΕ, οι αναλήψεις υποχρεώσεων που εγγράφονται σε αυτόν για ένα δεδομένο ΠΔΠ δεν αντιστοιχούν στις προϋπολογισμένες πληρωμές. Η διαφορά μεταξύ των δύο αντικατοπτρίζει τις υποχρεώσεις που δεν εξοφλήθηκαν κατά τη διάρκεια του ΠΔΠ,

¹² Οι RAL του τομέα 5 «Διοίκηση» στο τέλος του 2017 ανέρχονταν σε 867 εκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων 508 εκατομμύρια ευρώ αφορούσαν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πλην της Επιτροπής.

αλλά οι οποίες θα πρέπει είτε να εξοφληθούν με πιστώσεις πληρωμών από μελλοντικά ΠΔΠ είτε να αποδεσμευθούν.

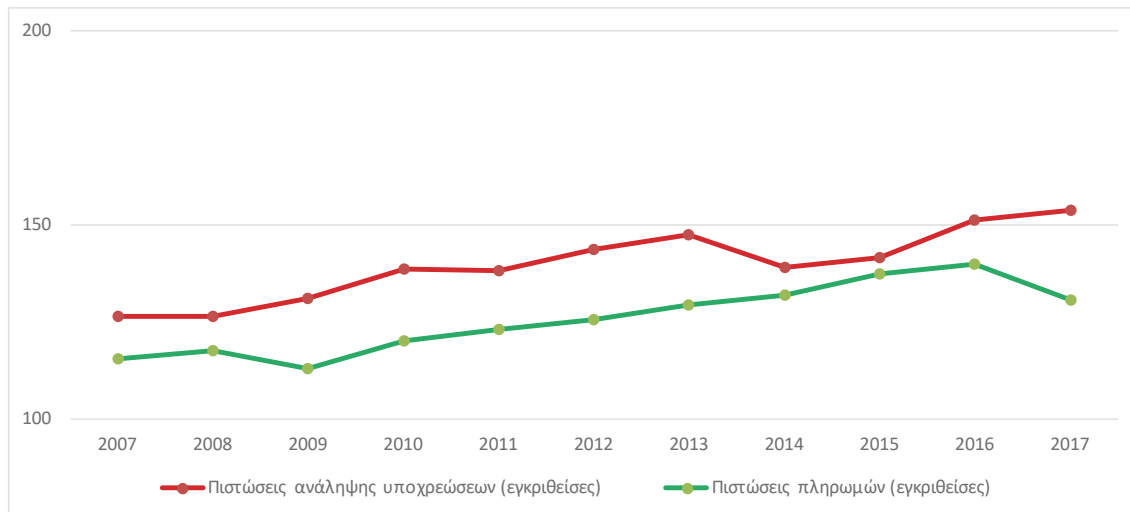
25 Η διαφορά ήταν εμφανής, σε διαφορετικό βαθμό, στα τελευταία ΠΔΠ. Ωστόσο, το ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020 χαρακτηρίζεται από τη μεγαλύτερη διαφορά μεταξύ των συνολικών ανώτατων ορίων για τις πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων και τις πιστώσεις πληρωμών¹³, ήτοι 51,5 δισεκατομμύρια ευρώ σε τιμές 2011 (η διαφορά στο ΠΔΠ της περιόδου 2007-2013 ήταν 50 δισεκατομμύρια ευρώ σε τιμές 2011). Η Επιτροπή δήλωσε τότε ότι αυτή η διαφορά απλώς συμβιβάζεται με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και τις νομικές απαιτήσεις¹⁴.

26 Στο *γράφημα 5* παρουσιάζεται η ετήσια διαφορά μεταξύ των εγκριθεισών πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων και πιστώσεων πληρωμών στους προϋπολογισμούς της ΕΕ για τα έτη 2007 έως 2017, συνολικού ύψους 153,4 δισεκατομμυρίων ευρώ, αποτελεί την αιτία της αύξησης των RAL.

¹³ Το ΠΔΠ καθορίζει τα μέγιστα ποσά («ανώτατα όρια») τα οποία η ΕΕ μπορεί να δαπανά ετησίως κατά τη συγκεκριμένη περίοδο, εκφραζόμενα σε πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων και σε πιστώσεις πληρωμών. Η διαφορά («περιθώριο») μεταξύ των ετήσιων ανώτατων ορίων και των εγγεγραμμένων στον προϋπολογισμό πιστώσεων μπορεί να χρησιμοποιείται σε περίπτωση απρόβλεπτων αναγκών και σε έκτακτες περιστάσεις.

¹⁴ Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής που συνοδεύει την ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο με τίτλο «Ενδιάμεση επανεξέταση/αναθεώρηση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2014-2020 – Ένας προϋπολογισμός της ΕΕ που θα εστιάζεται στα αποτελέσματα», SWD(2016)299 final.

Γράφημα 5 – Ετήσια διαφορά μεταξύ των εγκριθεισών πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων και πιστώσεων πληρωμών (σε δισεκατομμύρια ευρώ)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων προερχόμενων από τις εκθέσεις της Επιτροπής σχετικά με τη δημοσιονομική και χρηματοοικονομική διαχείριση.

27 Σύμφωνα με την Επιτροπή, ο παράγοντας αυτός θα εξακολουθήσει στο μέλλον να τροφοδοτεί την αυξητική πορεία των RAL, οι οποίες αναμένεται να συνεχίσουν να αυξάνονται λόγω της διαφοράς μεταξύ πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων και πιστώσεων πληρωμών¹⁵.

28 Στο [γράφημα 6](#) που ακολουθεί, η ετήσια αύξηση των RAL αντιπαραβάλλεται με το αποτέλεσμα που θα αναμενόταν με βάση το επίπεδο των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων και των πιστώσεων πληρωμών που περιλαμβάνονται στον εγκριθέντα προϋπολογισμό. Η χαμηλότερη της αναμενόμενης αύξηση το 2012 και το 2013 μπορεί να αποδοθεί στην προσθήκη πιστώσεων πληρωμών κατά τα έτη αυτά για την αντιμετώπιση της ανεπάρκειας των πιστώσεων πληρωμών, ενώ η μείωση το 2014 ήταν αποτέλεσμα του αναπρογραμματισμού ανειλημμένων υποχρεώσεων ([σημείο 61](#)).

29 Η πραγματική αύξηση κατά τα έτη 2015 έως 2017 ήταν πολύ υψηλότερη της αναμενόμενης, ακόμη και λαμβανομένου υπόψη του αναπρογραμματισμού του 2014. Αυτό οφειλόταν κυρίως σε καθυστερήσεις που σημειώθηκαν στην υλοποίηση των

¹⁵ Βλέπε σελίδα 37 της έκθεσης της Επιτροπής σχετικά με τη δημοσιονομική και χρηματοοικονομική διαχείριση για το οικονομικό έτος 2017.

προγραμμάτων, κυρίως στο πλαίσιο του τομέα 1β, και είχαν ως αποτέλεσμα ανάγκες πληρωμών χαμηλότερες από τις προϋπολογισθείσες.

Γράφημα 6 - Η πραγματική αύξηση των RAL έναντι της αναμενόμενης (σε δισεκατομμύρια ευρώ)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων προερχόμενων από τις εκθέσεις της Επιτροπής σχετικά με τη δημοσιονομική και χρηματοοικονομική διαχείριση.

Βραδεία εφαρμογή των ΠΔΠ

30 Μεταξύ 2007 και 2010, ο ρυθμός εκτέλεσης των δαπανών του προϋπολογισμού ήταν σημαντικά βραδύτερη σε σχέση με τις προβλέψεις κατά τον χρόνο έγκρισης των αντίστοιχων ανώτατων ορίων του ΠΔΠ. Ειδικότερα, σημειώθηκαν καθυστερήσεις κατά την έναρξη των νέων προγραμμάτων στον τομέα της συνοχής. Τα κράτη μέλη εστίαζαν περισσότερο στην έγκαιρη ολοκλήρωση των προγραμμάτων του ΠΔΠ της περιόδου 2000-2006, με αποτέλεσμα το επίπεδο των πιστώσεων πληρωμών στους ετήσιους προϋπολογισμούς να παραμείνει αισθητά κάτω από τα αντίστοιχα ανώτατα όρια¹⁶. Παράλληλα, ωστόσο, τα δεσμευμένα ποσά χρησιμοποιούνταν σχεδόν πλήρως κάθε χρόνο. Το γεγονός αυτό είχε ως αποτέλεσμα την ταχεία αύξηση των RAL, από 131,7 δισεκατομμύρια ευρώ κατά την έναρξη της περιόδου του ΠΔΠ (τέλος του 2006) σε 194,4 δισεκατομμύρια ευρώ στο τέλος του 2010.

¹⁶ Βλέπε «European Union public finance» – 5η έκδοση, σ. 96.

31 Μεταξύ 2011 και 2013, ο ρυθμός υλοποίησης των προγραμμάτων επιταχύνθηκε. Εντούτοις, την περίοδο αυτή, οι επιπτώσεις της χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2007 οδήγησαν σε σοβαρή ύφεση και σε επιδείνωση του δημόσιου ελλείμματος και του χρέους. Ως αποτέλεσμα, οι πιστώσεις πληρωμών αποδείχθηκαν ανεπαρκείς και η διεκπεραίωση αιτήσεων πληρωμής, αξίας αρκετών δισεκατομμυρίων ευρώ, καθυστέρησε. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση των RAL σε 217,8 δισεκατομμύρια ευρώ έως το τέλος του 2012. Στις ετήσιες εκθέσεις μας για το 2011 και το 2012¹⁷ επιστήσαμε την προσοχή στο φαινόμενο αυτό.

Πλαίσιο 1

Η «μη φυσιολογική» συσσώρευση εκκρεμών πληρωμών

Η Επιτροπή χαρακτηρίζει το πλήθος των αιτήσεων πληρωμής που εκκρεμούν («συσσώρευση») στο τέλος του έτους ως «φυσιολογικό» και «μη φυσιολογικό». Η φυσιολογική συσσώρευση περιλαμβάνει αιτήσεις που παραλαμβάνονται με τόση καθυστέρηση ώστε είναι αδύνατη η διεκπεραίωσή τους εντός του οικονομικού έτους, ενώ η μη φυσιολογική αφορά αιτήσεις πληρωμής που δεν μπορούν να εξοφληθούν λόγω της ανεπάρκειας των πιστώσεων πληρωμών στον προϋπολογισμό.

Στο τέλος του 2011, η Επιτροπή έλαβε μεγάλο αριθμό αιτήσεων πληρωμής από τα κράτη μέλη, κυρίως στο πλαίσιο των ΕΔΕΤ. Εξ αυτών, αιτήσεις που αφορούσαν συνολικά ποσό 11 δισεκατομμυρίων ευρώ δεν κατέστη δυνατό να ικανοποιηθούν, λόγω ανεπάρκειας πιστώσεων πληρωμών στον προϋπολογισμό του 2011 και οι σχετικές πληρωμές πραγματοποιήθηκαν τους πρώτους μήνες του 2012. Παρόμοιες καταστάσεις δημιουργήθηκαν και τα επόμενα έτη, με τη συσσώρευση να κορυφώνεται το 2014 στα 24,7 δισεκατομμύρια ευρώ. Το 2015, στην «Κοινή δήλωση σχετικά με σχέδιο πληρωμών»¹⁸, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή συμφώνησαν στη σταδιακή απορρόφηση της «μη φυσιολογικής» συσσώρευσης εκκρεμών αιτήσεων πληρωμής έως το τέλος του 2016. Τα μέτρα που ελήφθησαν, σε συνδυασμό με τις συνέπειες της καθυστερημένης έναρξης των προγραμμάτων των ΕΔΕΤ της περιόδου 2014-2020, είχαν ως αποτέλεσμα την εξάλειψη της μη φυσιολογικής συσσώρευσης έως το τέλος του 2016.

¹⁷ Ετήσια έκθεση για το 2011, σημεία 1.34 και 1.38, και ετήσια έκθεση για το 2012, σημεία 1.51-1.55.

¹⁸ Κοινή δήλωση σχετικά με σχέδιο πληρωμών για τα έτη 2015-2016, αποτέλεσμα της διοργανικής συνεδρίασης για τις πληρωμές, της 26ης Μαΐου 2015.

32 Το ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020 εγκρίθηκε στις 2 Δεκεμβρίου 2013. Κατά συνέπεια, η πλειονότητα των επιχειρησιακών προγραμμάτων των ΕΔΕΤ δεν εγκρίθηκε το 2014, καθιστώντας αναγκαία τη μεταφορά σε μελλοντικά έτη πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων ύψους 33 δισεκατομμυρίων ευρώ¹⁹. Η μείωση αυτή των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων είχε ως αποτέλεσμα την προσωρινή μείωση των RAL σε 189,6 δισεκατομμύρια ευρώ στο τέλος του 2014.

33 Η σημαντική συσσώρευση εκκρεμών πληρωμών από το 2013 και το 2014, καθώς και η καθυστέρηση στην έγκριση του νομικού πλαισίου, προκάλεσαν καθυστερήσεις στην έναρξη άλλων προγραμμάτων δαπανών στους τομείς 1α και 4²⁰, καθώς και καθυστέρηση ενός έτους στην υλοποίηση των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης στο πλαίσιο του τομέα 2. Οι εν λόγω καθυστερήσεις, σε συνδυασμό με άλλους παράγοντες που αναλύονται στη συνέχεια, επιτάχυναν την αύξηση των RAL τα τελευταία έτη.

Η ιδιαίτερη περίπτωση των ΕΔΕΤ

34 Τα ΕΔΕΤ ευθύνονται για το μεγαλύτερο ποσοστό των RAL. Στο ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020, ως ΕΔΕΤ νοούνται το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ταμείο Συνοχής (ΤΣ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), συμπεριλαμβανομένης της πρωτοβουλίας για την απασχόληση των νέων (στο πλαίσιο του τομέα 1β), καθώς και το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ) (στο πλαίσιο του τομέα 2). Στο τέλος του 2017, οι εκκρεμείς αναλήψεις υποχρεώσεων των ΕΔΕΤ ανέρχονταν σε 189,9 δισεκατομμύρια ευρώ (έναντι 165,2 δισεκατομμυρίων ευρώ το 2016), ποσό που αντιστοιχεί στο 71 % των συνολικών RAL. Αυτό οφείλεται εν μέρει στο γεγονός ότι τα εν λόγω ταμεία αντιπροσωπεύουν μεγάλο μερίδιο του συνολικού

¹⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 19 του κανονισμού για το ΠΔΠ, λόγω της καθυστερημένης έγκρισης των προγραμμάτων υπό επιμερισμένη διαχείριση στο πλαίσιο των τομέων 1β, 2 και 3, πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων ύψους 21,1 δισεκατομμυρίων ευρώ μεταφέρθηκαν από το 2014 στο 2015 κυρίως, αλλά και στο 2016 και το 2017. Ο εν λόγω αναπρογραμματισμός δεν μετέβαλε το συνολικό ανώτατο όριο ανάληψης υποχρεώσεων σε τρέχουσες τιμές, αλλά αντικατοπτρίζει την καθυστέρηση στην υλοποίηση των εν λόγω προγραμμάτων. Πρόσθετες πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων, ύψους 12 δισεκατομμυρίων ευρώ, μεταφέρθηκαν από το 2014 στο 2015.

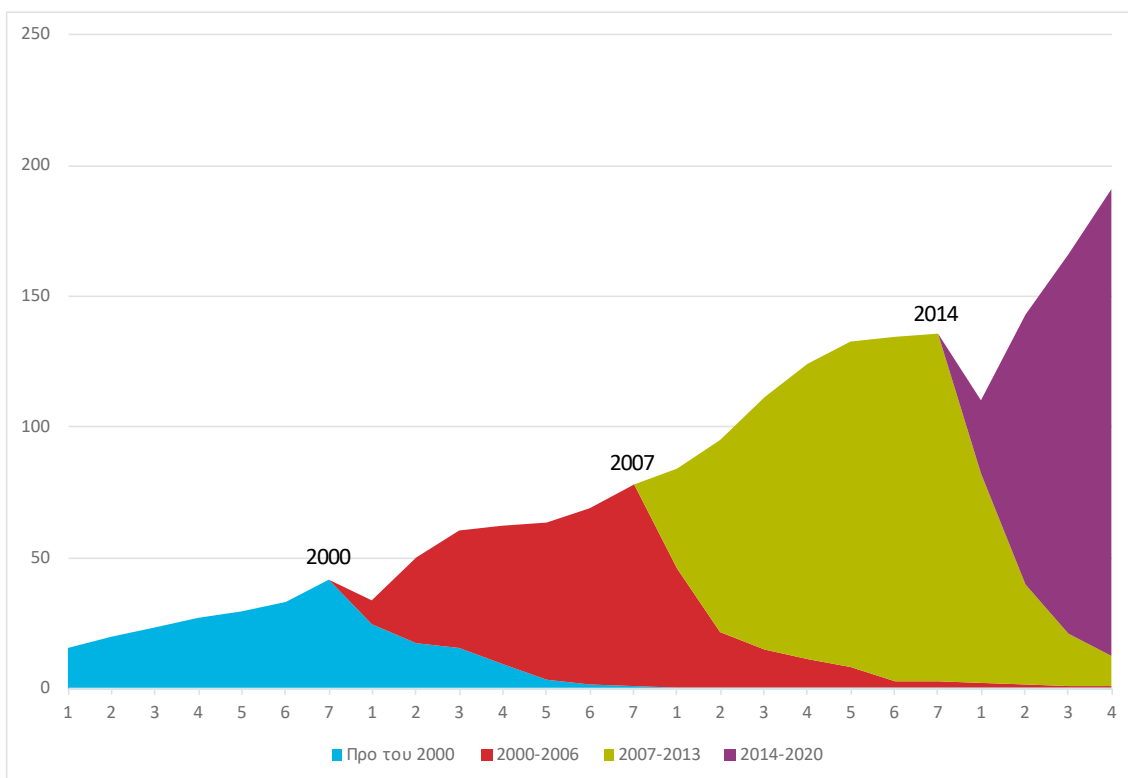
²⁰ Βλέπε το έγγραφο της Επιτροπής του 2015 με τίτλο «Στοιχεία για ένα σχέδιο πληρωμών που θα επαναφέρει τον προϋπολογισμό της ΕΕ σε βιώσιμη τροχιά».

προϋπολογισμού και εν μέρει στους ειδικούς κανόνες που διέπουν τη διαχείρισή τους.

Οι περίοδοι των ΠΔΠ αλληλοεπικαλύπτονται κατά περίπου επτά έτη

35 Στο *γράφημα 7* παρουσιάζεται ο βαθμός αλληλοεπικάλυψης των δεσμεύσεων και των πληρωμών των διαφορετικών ΠΔΠ. Κατά τα πρώτα έτη εφαρμογής ενός ΠΔΠ, πολλές πληρωμές αφορούν δεσμεύσεις που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο του προηγούμενου ΠΔΠ. Η εν λόγω αλληλοεπικάλυψη εμπόδιζε τη μείωση των συνολικών RAL, καθώς, όταν πλέον άρχιζαν να πραγματοποιούνται πληρωμές σε σχέση με τις δεσμεύσεις ενός ΠΔΠ, άρχιζαν επίσης να αναλαμβάνονται δεσμεύσεις στο πλαίσιο του επόμενου. Κάθε χρονική παράταση που παρεχόταν για τη δικαιολόγηση των δαπανών κατά το οριστικό κλείσιμο αύξανε τον χρόνο αλληλοεπικάλυψης και, ως εκ τούτου, τις RAL.

Γράφημα 7 - Εξέλιξη των RAL των ΕΔΕΤ σε διαδοχικά ΠΔΠ (σε δισεκατομμύρια ευρώ)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων προερχόμενων από τις εκθέσεις της Επιτροπής με τίτλο «Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds».

36 Όπως έχουμε επισημάνει στο παρελθόν²¹, οι δημοσιονομικοί κανόνες της ΕΕ παρείχαν στα κράτη μέλη πρόσθετο χρόνο μετά το πέρας των τριών τελευταίων ΠΔΠ για την ανάλωση της χρηματοδότησης που τους είχε διατεθεί. Κατά τις περιόδους 2000-2006 και 2007-2013, τους δόθηκε το δικαίωμα να συνεχίσουν να δαπανούν κεφάλαια επί δύο έτη μετά τη λήξη του ΠΔΠ. Επομένως, η περίοδος επιλεξιμότητας κατά την περίοδο 2007-2013 διήρκεσε έως την 31η Δεκεμβρίου 2015 (αντί έως το τέλος του 2013). Επιπλέον, τα κράτη μέλη είχαν τη δυνατότητα να υποβάλουν τα έγγραφα οριστικού κλεισίματος έως τον Μάρτιο του 2017 στην περίπτωση της συνοχής και έως τις 30 Ιουνίου 2016 στην περίπτωση της αγροτικής ανάπτυξης.

37 Κατά τα πρώτα έτη του ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020, στη συντριπτική πλειονότητά τους τα προγράμματα δεν είχαν αρχίσει να υλοποιούνται, επειδή υπήρχε ακόμη μη δαπανηθείσα χρηματοδότηση διαθέσιμη από την προηγούμενη περίοδο και τα κράτη μέλη εστίαζαν τις προσπάθειές τους στο κλείσιμο των αντίστοιχων προγραμμάτων. Η αλληλοεπικάλυψη των περιόδων επιλεξιμότητας σαφώς αποτέλεσε αντικίνητρο για την ταχεία έναρξη της υλοποίησης των προγραμμάτων της νέας περιόδου²².

38 Σύμφωνα με τους κανόνες για το ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020, οι δαπάνες θα είναι επιλέξιμες όχι για δύο αλλά για τρία έτη μετά τη λήξη του ΠΔΠ. Οι εργασίες των κρατών μελών σε σχέση με την ετήσια αποδοχή των λογαριασμών (**σημείο 52**) για τα προγράμματα της περιόδου 2014-2020 θα αλληλοεπικαλυφθούν με την υλοποίηση νέων προγραμμάτων από την 1η Ιανουαρίου 2021. Η περίοδος επιλεξιμότητας παρατάθηκε έως το τέλος Ιουνίου 2024 για τον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης και έως την 15η Φεβρουαρίου 2025 για τον τομέα της συνοχής (**πίνακας 3**).

²¹ Βλέπε σημείο 58 της ειδικής έκθεσής μας αριθ. 36/2016: «Αξιολόγηση των ρυθμίσεων για το κλείσιμο των προγραμμάτων στους τομείς της συνοχής και της αγροτικής ανάπτυξης για την περίοδο 2007-2013».

²² Βλέπε σημείο 64 της ειδικής έκθεσης αριθ. 36/2016.

Πίνακας 3 - Συνοχή – Περίοδοι επιλεξιμότητας και προθεσμίες

ΠΔΠ	Λήξη ΠΔΠ	Περίοδος επιλεξιμότητας	Ημερομηνία υποβολής των εγγράφων κλεισίματος
2000-2006	31.12.2006	1.1.2000 – 31.12.2008	31.3.2010
2007-2013	31.12.2013	1.1.2007 – 31.12.2015	31.3.2017
2014-2020	31.12.2020	1.1.2014 – 31.12.2023	15.2.2025

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει νομικών πράξεων.

39 Η Επιτροπή θεωρεί ότι «η διαδικασία κλεισίματος για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 θα είναι πιο απλοποιημένη λόγω της ετήσιας αποδοχής λογαριασμών και της περαιτέρω εξέτασης των πτυχών νομιμότητας και κανονικότητας. Το τελευταίο έτος πρέπει να διεκπεραιωθούν αποκλειστικά οι εργασίες για το κλείσιμο της κατηγορίας δαπανών που έχουν πιστοποιηθεί σε σχέση με το τελευταίο λογιστικό έτος»²³.

Καθυστερημένη έγκριση του νομοθετικού πλαισίου

40 Η Επιτροπή υπέβαλε την πρότασή της για το ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020 τον Ιούνιο του 2011. Το ΠΔΠ εγκρίθηκε από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον Δεκέμβριο του 2013. Ο κανονισμός περί κοινών διατάξεων²⁴ και οι ειδικοί για κάθε ταμείο κανονισμοί για τα πέντε ΕΔΕΤ εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο στις 17 Δεκεμβρίου 2013. Η διαδικασία διήρκεσε πέντε μήνες περισσότερο από ό,τι για την περίοδο 2007-2013, στην περίπτωση της οποίας οι κανονισμοί είχαν εγκριθεί τον Ιούλιο του 2006²⁵. Η έγκριση του παράγωγου δικαίου για το ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020 (εκτελεστικές και κατ' εξουσιοδότηση πράξεις) ολοκληρώθηκε μόλις τον Ιανουάριο του 2016.

²³ Ειδική έκθεση αριθ. 36/2016, απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 68.

²⁴ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013 («κανονισμός περί κοινών διατάξεων»).

²⁵ Βλέπε σημείο 35 της ειδικής έκθεσής μας αριθ. 02/2017: «Διαπραγμάτευση των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των προγραμμάτων του τομέα της συνοχής της περιόδου 2014-2020 από την Επιτροπή: δαπάνες περισσότερο στοχευμένες στις προτεραιότητες της στρατηγικής “Ευρώπη 2020”, αλλά πολυπλοκότερες ρυθμίσεις για τη μέτρηση των επιδόσεων».

41 Οι καθυστερήσεις οδήγησαν το Συμβούλιο να μεταφέρει τις πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων που δεν κατέστη δυνατόν να χρησιμοποιηθούν το 2014 στα επόμενα έτη²⁶. Το σχετικό ποσό ανερχόταν σε 20,7 δισεκατομμύρια ευρώ (36 % των συνολικών πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων για τα ΕΔΕΤ του συγκεκριμένου έτους) (σημείο 61).

Αυτόματες δεσμεύσεις και αποδεσμεύσεις

42 Σύμφωνα με τους κανόνες για τα ΕΔΕΤ²⁷, η Επιτροπή προβαίνει σε ετήσια «αυτόματη δέσμευση» για κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα κατά τη διάρκεια των επτά ετών του ΠΔΠ. Το ποσό που δεσμεύεται βασίζεται στο σχέδιο χρηματοδότησης του προγράμματος, στο οποίο παρουσιάζεται η ετήσια κατανομή του προϋπολογισμού του. Μόνη προϋπόθεση για τη δέσμευση του ποσού είναι η έγκριση του προγράμματος από την Επιτροπή. Κατά συνέπεια, κατά τον χρόνο ανάληψης της δέσμευσης, δεν υπάρχει σύνδεση με την πρόοδο της υλοποίησης του προγράμματος. Τα κράτη μέλη έχουν στη διάθεσή τους τρία χρόνια για να χρησιμοποιήσουν τα κονδύλια που δεσμεύθηκαν και να δηλώσουν τις δαπάνες στην Επιτροπή προς απόδοση («κανόνας του n+3»). Μετά την παρέλευση της προθεσμίας αυτής, εφαρμόζεται σύστημα «αυτόματων αποδεσμεύσεων» που αποσκοπεί στην εκκαθάριση τυχόν μη χρησιμοποιηθέντων κονδυλίων (σημείο 45).

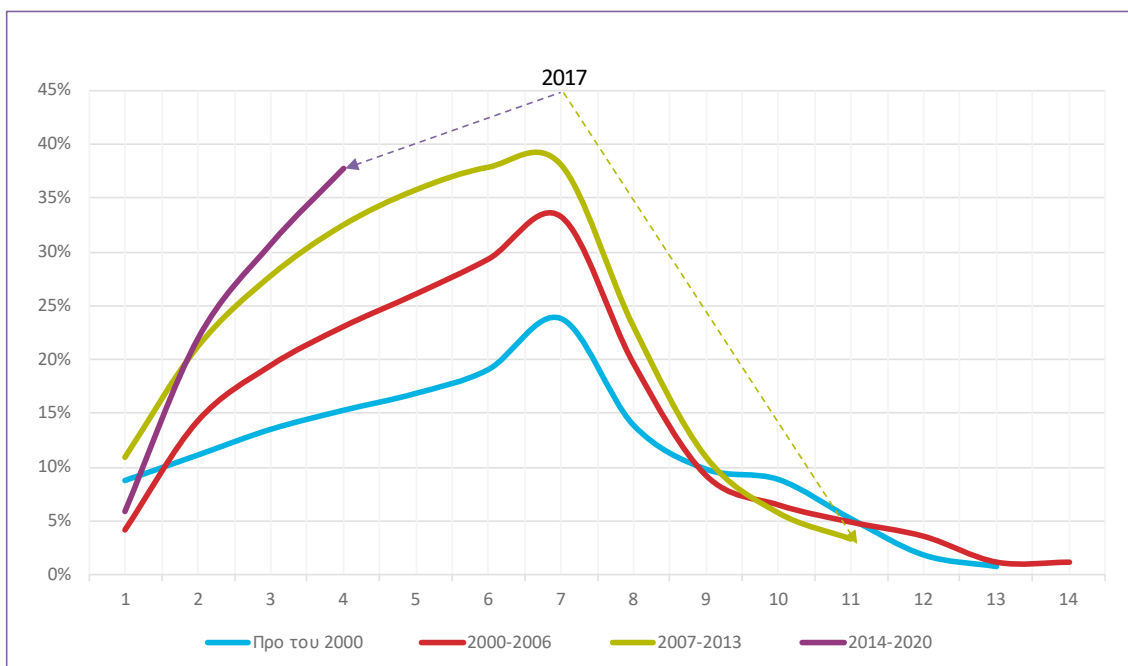
43 Ως εκ τούτου, στην αρχή κάθε έτους, η αξία των εκκρεμών αναλήψεων υποχρεώσεων αυξάνεται αυτόματα, επί του παρόντος κατά περίπου 50 δισεκατομμύρια ευρώ (ποσό που ανερχόταν σε 30 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως κατά τη διάρκεια του ΠΔΠ της περιόδου 2007-2013)²⁸. Οι δεσμεύσεις που αναλαμβάνονται στη διάρκεια ενός έτους προστίθενται σε εκείνες που εκκρεμούν από προηγούμενα έτη και, εάν οι αντίστοιχες πληρωμές είναι χαμηλότερες, οι RAL αυξάνονται κάθε έτος του ΠΔΠ, όπως φαίνεται στο γράφημα 8. Το ύψος των RAL για ένα δεδομένο ΠΔΠ δεν αρχίζει να μειώνεται παρά μόνο μετά το τελευταίο έτος του, οπότε δεν είναι πλέον δυνατό να αναληφθούν νέες δεσμεύσεις.

²⁶ Το άρθρο 19 του κανονισμού για το ΠΔΠ προβλέπει ότι, σε περίπτωση έκδοσης μετά την 1η Ιανουαρίου 2014 νέων κανόνων ή προγραμμάτων στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης για τα ΕΔΕΤ, το ΠΔΠ αναθεωρείται προκειμένου κονδύλια που δεν χρησιμοποιήθηκαν το 2014 να μεταφερθούν στα επόμενα έτη, καθ' υπέρβαση των αντίστοιχων ανώτατων ορίων δαπανών.

²⁷ Άρθρο 76 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013.

²⁸ Εκπεφρασμένη σε τιμές του αντίστοιχου ΠΔΠ.

Γράφημα 8 - Εξέλιξη των RAL που οφείλονται στα ΕΔΕΤ ανά οικονομικό έτος του ΠΔΠ έως το τέλος του 2017



Σημ.: Οι RAL εκφράζονται ως ποσοστό των συνολικών πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων για τα ΕΔΕΤ στο πλαίσιο του αντίστοιχου ΠΔΠ.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει αριθμητικών στοιχείων προερχόμενων από τις εκθέσεις της Επιτροπής με τίτλο «Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds».

44 Οι RAL μειώνονται με δύο τρόπους: είτε με την πραγματοποίηση πληρωμών είτε με την αποδέσμευση πιστώσεων. Αποδεσμεύσεις πιστώσεων για τους τομείς 1β και 2 λαμβάνουν χώρα είτε μετά την εφαρμογή του κανόνα «n+3» είτε κατά το κλείσιμο της περιόδου.

45 Οι κανόνες των ΕΔΕΤ προβλέπουν την αυτόματη αποδέσμευση των ποσών που δεν χρησιμοποιήθηκαν εντός της ταχθείσας προθεσμίας. Με τον κανόνα της αυτόματης αποδέσμευσης²⁹ επιδιώκεται η ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας και η έγκαιρη υλοποίηση των προγραμμάτων με τη σύνδεση των ποσών που έχουν δεσμευθεί με εκείνα που έχουν καταβληθεί. Εάν τα κονδύλια που δεσμεύθηκαν κατά το έτος «n» δεν έχουν δικαιολογηθεί με αιτήσεις πληρωμής εντός του απαιτούμενου αριθμού ετών, δεν είναι πλέον διαθέσιμα για χρήση και αποδεσμεύονται. Αυτό αναμένεται να συμβάλει επίσης στη συγκράτηση της αύξησης των RAL.

²⁹ Βλέπε άρθρο 136, παράγραφος 1, του κανονισμού περί κοινών διατάξεων.

46 Ο κανόνας εισήχθη για πρώτη φορά για το ΠΔΠ της περιόδου 2000-2006 και προέβλεπε προθεσμία δύο ετών μετά την ανάληψη μιας υποχρέωσης («n+2»)³⁰, πριν από την ακύρωση του εκκρεμούς ποσού. Κατά τη διάρκεια του ΠΔΠ της περιόδου 2007-2013, το διάστημα αυτό αυξήθηκε σε τρία έτη για ορισμένα κράτη μέλη και συγκεκριμένα κονδύλια³¹. Ο κανόνας «n+3» επεκτάθηκε σε όλα τα κράτη μέλη και στο σύνολο των ΕΔΕΤ για το ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020. Η παράταση της περιόδου κατά ένα έτος είχε ως άμεση συνέπεια την αύξηση των RAL.

47 Στο **γράφημα 9** παρουσιάζεται η εξέλιξη των RAL ως πολλαπλάσιο ετών αναλήψεων υποχρεώσεων (RAL διά των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων διάρκειας άνω του έτους). Κατ' αρχήν, σύμφωνα με τον κανόνα «n+3», οι RAL δεν πρέπει να υπερβαίνουν το τριπλάσιο των ετήσιων αναλήψεων υποχρεώσεων. Το 2017, έφθασαν το όριο αυτό για τον τομέα 1β.

Γράφημα 9 - Οι RAL σε έτη αναλήψεων υποχρεώσεων



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων προερχόμενων από τις ετήσιες εκθέσεις μας και τις εκθέσεις της Επιτροπής σχετικά με τη δημοσιονομική και χρηματοοικονομική διαχείριση.

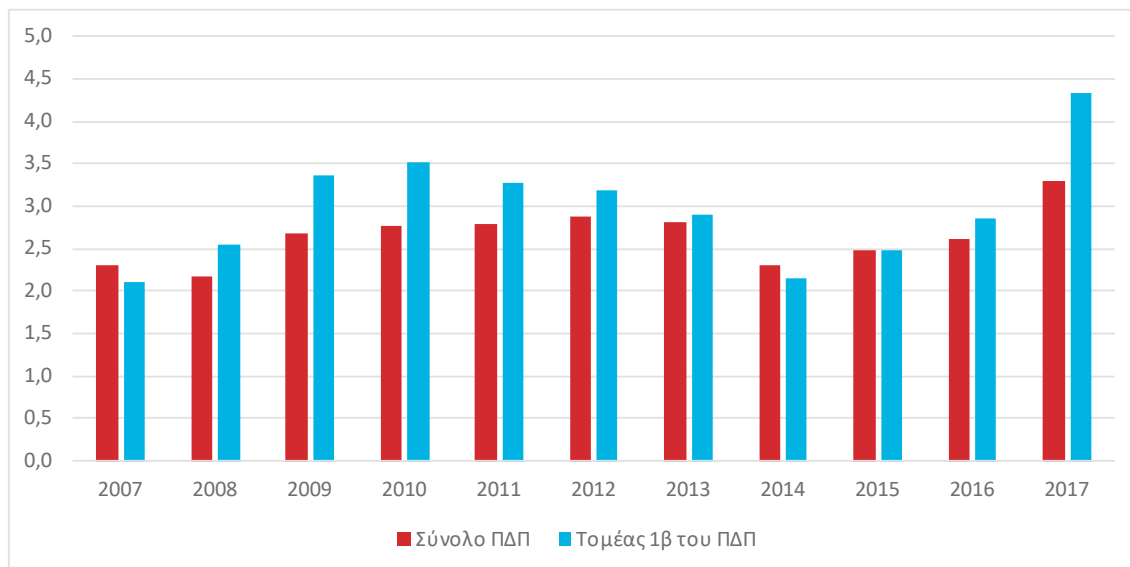
48 Στο **γράφημα 10** παρουσιάζεται η εξέλιξη των RAL ως πολλαπλάσιο ετών πληρωμών (RAL διά των πιστώσεων πληρωμών). Βάσει αυτού μπορεί να εκτιμηθεί ο αριθμός των ετών που απαιτούνται για την εξόφληση των RAL ενός δεδομένου έτους, αν υποτεθεί ότι τα επόμενα έτη οι πληρωμές θα διατηρηθούν στο ίδιο επίπεδο.

³⁰ Άρθρο 31, παράγραφος 2, του κανονισμού αριθ. 1260/99 του Συμβουλίου, της 21ης Ιουνίου 1999.

³¹ Άρθρο 93 του κανονισμού αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου της 11ης Ιουλίου 2006.

Επισημαίνουμε, ωστόσο, ότι τα επίπεδα των πληρωμών μπορούν να εμφανίζουν μεγάλες διακυμάνσεις.

Γράφημα 10 - Οι RAL σε έτη πληρωμών



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων προερχόμενων από τις ετήσιες εκθέσεις μας, τις εκθέσεις της Επιτροπής σχετικά με τη δημοσιονομική και χρηματοοικονομική διαχείριση και την αποθήκη δεδομένων της Επιτροπής.

49 Ο οικονομικός αντίκτυπος του κανόνα της αυτόματης αποδέσμευσης είναι περιορισμένος, δεδομένου του χαμηλού ύψους των ποσών που αποδεσμεύθηκαν. Για το ΠΔΠ της περιόδου 2000-2006, η συνολική αξία των αποδεσμεύσεων που προέκυψαν από τον κανόνα « $n+2$ » ανήλθε σε 1,3 δισεκατομμύρια ευρώ (ποσό που αντιστοιχεί στο 0,6 % των δεσμεύσεων της περιόδου)³². Για το ΠΔΠ της περιόδου 2007-2013, στο τέλος του 2017 το σύνολο των αποδεσμεύσεων που προέκυψαν από τον κανόνα « $n+2$ »/« $n+3$ » ανέρχονταν σε 1,6 δισεκατομμύρια ευρώ (ποσό που αντιστοιχούσε στο 0,5 % του συνόλου των δεσμεύσεων της περιόδου)³³. Έως το τέλος

³² Έγγραφο της Επιτροπής με τίτλο «Analysis of the budgetary implementation of the structural and cohesion funds in 2013».

³³ Κατόπιν ανάλυσης των φακέλων κλεισίματος, η Επιτροπή αποδέσμευσε επιπλέον ποσό 2,8 δισεκατομμυρίων ευρώ.

του 2017 δεν είχαν πραγματοποιηθεί αυτόματες αποδεσμεύσεις για το ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020³⁴.

50 Για το ΠΔΠ της περιόδου 2021-2027, η Επιτροπή πρότεινε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο την επάνοδο στον κανόνα «n+2». Το μέτρο αυτό κινείται στη σωστή κατεύθυνση και, σε συνδυασμό με άλλα, θα μπορούσε να συμβάλει στη μείωση των συνολικών RAL, η οποία βέβαια εξαρτάται και από άλλους παράγοντες. Κατά τη θέσπιση του κανόνα «n+2» για το ΠΔΠ της περιόδου 2000-2006, η Επιτροπή έκρινε ότι «[κ]ατά τη διάρκεια των μελλοντικών ετών, ο κανόνας [...] θα ευνοήσει τη σταθεροποίηση του επιπέδου των αναλήψεων υποχρεώσεων που απομένουν προς εκκαθάριση»³⁵. Παρά την εφαρμογή του κανόνα «n+2», η αυξητική πορεία των RAL συνεχίστηκε.

Νέες απαιτήσεις για το ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020

51 Με τους κανόνες για το ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020 εισήχθησαν ορισμένα νέα στοιχεία, όπως, παραδείγματος χάριν, το πλαίσιο επιδόσεων και ο κανόνας της εκ των προτέρων αιρεσιμότητας. Για την εισαγωγή των εν λόγω στοιχείων, καθώς και για την ενίσχυση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου δαπανήθηκαν χρόνος και πόροι.

52 Η διαδικασία ορισμού αρχών³⁶ για το ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020 αποτελεί αρμοδιότητα των κρατών μελών και έχει ως στόχο να διασφαλίζεται ότι οι εθνικές αρχές έχουν οργανώσει τα συστήματα που είναι αναγκαία για τη διαχείριση και τον έλεγχο των ενωσιακών πόρων. Αυτή η διαδικασία αποδείχθηκε χρονοβόρα. Δεδομένου δε ότι έπρεπε να έχει ολοκληρωθεί πριν από την υποβολή αιτήσεων πληρωμής, σημειώθηκαν καθυστερήσεις στην καταβολή των αντίστοιχων ποσών και,

³⁴ Το 2017 ήταν το πρώτο έτος κατά το οποίο υπήρχε ο κίνδυνος εφαρμογής του κανόνα αυτόματης αποδέσμευσης «n+3». Βάσει της έκθεσης της Επιτροπής με τίτλο «Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017», μετά την εξέταση των αιτήσεων πληρωμής που υποβλήθηκαν, το μέγιστο ποσό που κινδύνευε με αποδέσμευση κυμαινόταν περίπου στα 50 εκατομμύρια ευρώ και αφορούσε περιορισμένο αριθμό προγραμμάτων.

³⁵ Βλέπε τις απαντήσεις στις ετήσιες εκθέσεις μας για το 2003 (σημείο 2.48) και το 2004 (σημείο 2.24).

³⁶ Άρθρα 123 και 124 του κανονισμού περί κοινών διατάξεων.

κατά συνέπεια, στη μείωση των RAL. Ωστόσο, στην περίπτωση του ΕΓΤΑΑ η απαίτηση αυτή δεν προκάλεσε τις ίδιες καθυστερήσεις³⁷.

Ετήσια αποδοχή των λογαριασμών

53 Με τους κανόνες για το ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020 θεσπίστηκε διαδικασία αποδοχής των λογαριασμών, στο πλαίσιο της οποίας η Επιτροπή εγκρίνει (ή απορρίπτει) τους λογαριασμούς κάθε επιχειρησιακού προγράμματος μία φορά ετησίως. Στο πλαίσιο των προηγούμενων ΠΔΠ, ο τελικός έλεγχος της νομιμότητας και της κανονικότητας των δηλωθεισών δαπανών γινόταν κατά το κλείσιμο του προγράμματος.

54 Στις περιπτώσεις του ΕΤΠΑ, του ΕΚΤ, του ΤΣ και του ΕΤΘΑ, η επιστροφή των ενδιάμεσων πληρωμών περιορίζεται στο 90 % του συνολικού αποδοτέου ποσού. Το εναπομένον 10 % αποτελεί μέρος των RAL για σύντομο χρονικό διάστημα μέχρι να καταβληθεί κατόπιν της ετήσιας εξέτασης και αποδοχής των λογαριασμών.

55 Μολονότι αυτή η ρύθμιση μπορεί δυνητικά να βελτιώσει το σύστημα ελέγχου και να μειώσει τα σφάλματα, σε ορισμένες περιπτώσεις θα μπορούσε να οδηγήσει σε πρόσθετες καθυστερήσεις, καθώς οι αρχές των κρατών μελών θα μπορούσαν να αποφασίσουν να αναβάλουν τη δήλωση των δαπανών έως ότου βεβαιωθούν για τη νομιμότητα και την κανονικότητά τους.

Αποθεματικό επίδοσης

56 Μία από τις καινοτομίες που εισήχθησαν με το ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020 είναι η θέσπιση πλαισίου επιδόσεων. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την υποχρέωση των κρατών μελών να τοποθετούν μέρος της χρηματοδότησης της ΕΕ που τους έχει διατεθεί σε ένα «αποθεματικό επίδοσης» για την πλειονότητα των προγραμμάτων των ΕΔΕΤ. Το αποθεματικό επίδοσης αντιστοιχεί στο 6 %³⁸ των πόρων που κατανέμονται στο ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το ΤΣ στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση» (περίπου 20 δισεκατομμύρια ευρώ), στο ΕΓΤΑΑ,

³⁷ Το άρθρο 65, παράγραφος 2, του κανονισμού 1305/2013 για την αγροτική ανάπτυξη απαιτεί από τα κράτη μέλη να ορίζουν, για κάθε πρόγραμμα αγροτικής ανάπτυξης, τη διαχειριστική αρχή, τον διαπιστευμένο οργανισμό πληρωμών και τον φορέα πιστοποίησης. Στην περίπτωση του ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020, η διατήρηση των διαπιστευμένων οργανισμών πληρωμών της προηγούμενης περιόδου κατέστησε δυνατή την πραγματοποίηση των ενδιάμεσων πληρωμών στο πλαίσιο της αγροτικής ανάπτυξης αμέσως μετά την έγκριση του σχετικού προγράμματος.

³⁸ Βλέπε σημείο 101 της ειδικής έκθεσής μας αριθ. 15/2017.

καθώς και σε μέτρα που χρηματοδοτούνται βάσει επιμερισμένης διαχείρισης σύμφωνα με τον κανονισμό του ΕΤΘΑ. Τα εν λόγω αποθεματικά περιλαμβάνονται στα προγράμματα και τα αντίστοιχα ποσά δεσμεύονται αυτομάτως σε ετήσια βάση, αυξάνοντας έτσι τις RAL, αλλά η δυνατότητα χρησιμοποίησής τους εξαρτάται από το αποτέλεσμα της εξέτασης των επιδόσεων που θα διενεργήσει η Επιτροπή το 2019. Τα ποσά αυτά δεν υπόκεινται στη διαδικασία της αυτόματης αποδέσμευσης και, ως εκ τούτου, μπορούν είτε να χρησιμοποιηθούν είτε να παραμείνουν μέρος των RAL έως την τελική ημερομηνία επιλεξιμότητας που προβλέπει το ΠΔΠ. Το συνολικό ποσό που διατέθηκε στο αποθεματικό επίδοσης μέχρι το τέλος του 2017 ανήλθε σε 14 δισεκατομμύρια ευρώ περίπου και συμπεριελήφθη στις RAL στο τέλος του 2017.

Αντίκτυπος των προχρηματοδοτήσεων

57 Οι κανόνες για το ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020 προβλέπουν ότι η Επιτροπή, μετά την έγκριση ενός επιχειρησιακού προγράμματος των ΕΔΕΤ, προκαταβάλλει ένα αρχικό ποσό ως προχρηματοδότηση³⁹. Τυχόν μη χρησιμοποιηθέντα ποσά από αυτή την αρχική προχρηματοδότηση εκκαθαρίζονται πλήρως κατά το κλείσιμο του προγράμματος.

58 Από το 2016 έως το 2023, για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ, το ΤΣ και το ΕΤΘΑ, η Επιτροπή πρέπει επίσης, βάσει των κανόνων, να καταβάλλει πρόσθετη ετήσια προχρηματοδότηση που αντιστοιχεί στο 2 % έως 3 % των διατεθέντων πόρων⁴⁰.

59 Η προχρηματοδότηση μειώνει το ποσό των RAL και «προστατεύει» επί της ουσίας το ποσό αυτό από την αυτόματη αποδέσμευση. Συνεπώς, όσο υψηλότερο είναι το ποσό των καταβαλλόμενων προχρηματοδοτήσεων, τόσο χαμηλότερο είναι το ποσό που μπορεί να αποδεσμευθεί βάσει του κανόνα «n+3». Το συνολικό ποσό των προχρηματοδοτήσεων (αρχικών και ετήσιων) που καταβλήθηκαν από το 2014 έως το 2017 ανήλθε σε 34 δισεκατομμύρια ευρώ.

60 Η Επιτροπή εξετάζει τους εγκριθέντες ετήσιους λογαριασμούς ενός επιχειρησιακού προγράμματος, προκειμένου να διαπιστώσει τι ποσοστό της ετήσιας προχρηματοδότησης δεν καλύπτεται από τις αιτήσεις ενδιάμεσων πληρωμών κατά τη διάρκεια της αντίστοιχης λογιστικής περιόδου. Ανακτά τα σχετικά ποσά, τα οποία

³⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 134, παράγραφος 1, του κανονισμού περί κοινών διατάξεων, αυτό κυμαίνεται μεταξύ 1 % και 1,5 % των συνολικών δεσμευμένων ποσών και καταβάλλεται σε ετήσιες δόσεις μεταξύ 2014 και 2016.

⁴⁰ Άρθρο 134, παράγραφος 2, του κανονισμού περί κοινών διατάξεων.

καθίστανται διαθέσιμα έσοδα με ειδικό προορισμό, δημιουργώντας με τον τρόπο αυτό νέες πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων και πληρωμών για τους ίδιους στόχους δαπανών. Οι νέες πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων μπορούν να χρησιμοποιηθούν μέχρι το κλείσιμο του προγράμματος⁴¹, αλλά οι νέες πιστώσεις πληρωμών μόνο μέχρι το τέλος του επόμενου οικονομικού έτους. Τα ποσά για τα οποία ανελήφθη δέσμευση αυξάνουν τις RAL και δεν υπόκεινται σε αυτόματη αποδέσμευση. Το 2017, ήτοι το πρώτο έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα η ετήσια αποδοχή των λογαριασμών, οι ανακτηθείσες προχρηματοδοτήσεις ανήλθαν σε 6,5 δισεκατομμύρια ευρώ. Το ποσό αυτό είχε δεσμευθεί στο σύνολό του και ποσοστό 84 % αυτού είχε καταβληθεί. Τα ποσά αυτά ενδέχεται να αυξηθούν τα επόμενα χρόνια. Σημειώνουμε ότι η Επιτροπή πρότεινε τη μείωση της προχρηματοδότησης μεταξύ 2021 και 2023⁴².

Προσαρμογές του ΠΔΠ

61 Βάσει της δυνατότητας που παρέχει το άρθρο 19 του κανονισμού για το ΠΔΠ, πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων ύψους 20,7 δισεκατομμυρίων ευρώ που δεν χρησιμοποιήθηκαν το 2014 λόγω καθυστερήσεων στην έγκριση των προγραμμάτων μεταφέρθηκαν κυρίως στο 2015 (αλλά και στο 2016 στην περίπτωση του ΕΓΤΑΑ). Κατά τον τρόπο αυτό, αυξήθηκαν σημαντικά οι αναλήψεις υποχρεώσεων για το 2015 και μειώθηκαν αντίστοιχα οι αναλήψεις υποχρεώσεων για το 2014 (*πίνακας 4*). Μολονότι το συνολικό επίπεδο των αναλήψεων υποχρεώσεων για το ΠΔΠ παρέμεινε σταθερό, η προθεσμία για την αποδέσμευση των εν λόγω ποσών μετατέθηκε από το 2017 στο 2018.

⁴¹ Άρθρο 12, παράγραφος 4, στοιχείο β), του δημοσιονομικού κανονισμού – κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046: «[...] οι διαθέσιμες την 31η Δεκεμβρίου πιστώσεις αναλήψεων υποχρεώσεων που προέρχονται από επιστροφές προχρηματοδοτήσεων μπορούν να μεταφερθούν μέχρι τη λήξη του προγράμματος και να χρησιμοποιηθούν, εφόσον είναι αναγκαίο, υπό την προϋπόθεση ότι δεν διατίθενται πλέον άλλες πιστώσεις αναλήψεων υποχρεώσεων.»

⁴² Η Επιτροπή πρότεινε τη μείωση της ετήσιας προχρηματοδότηση κατά τα τρία τελευταία έτη (2021-2023) από 3 % σε 1 %. Βλέπε COM(2018) 614 – Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 όσον αφορά την προσαρμογή της ετήσιας προχρηματοδότησης για τα έτη 2021 έως 2023.

Πίνακας 4 - Μεταφορά μη χρησιμοποιηθεισών πιστώσεων από το 2014 (σε εκατομμύρια ευρώ)

	2014	2015	2016	2017
Τομέας 1β του ΠΔΠ	- 11 216	11 173		43
Τομέας 2 του ΠΔΠ	- 9 446	5 093	4 353	

Πηγή: Κανονισμός του Συμβουλίου (ΕΕ, Ευρατόμ) 2015/623 της Επιτροπής, της 21ης Απριλίου 2015.

62 Το 2017, σύμφωνα με το άρθρο 7 του κανονισμού για το ΠΔΠ⁴³, η Επιτροπή επανεξέτασε τα ποσά που είχαν διατεθεί στα κράτη μέλη στο πλαίσιο του στόχου «Επενδύσεις για την ανάπτυξη και την απασχόληση» της πολιτικής συνοχής. Βάσει αυτής της επανεξέτασης, το ανώτατο όριο για τις πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων για την περίοδο 2017-2020 αυξήθηκε κατά 4,6 δισεκατομμύρια ευρώ και το ανώτατο όριο για τις πιστώσεις πληρωμών κατά 1,4 δισεκατομμύρια ευρώ (σε τρέχουσες τιμές). Σε συνέχεια της παράτασης της πρωτοβουλίας για την απασχόληση των νέων έως το 2020, διατέθηκε για τον τομέα 1β πρόσθετο ποσό ύψους 1,2 δισεκατομμυρίων ευρώ (σε τρέχουσες τιμές). Αυτό αύξησε ακόμη περισσότερο τη διαφορά μεταξύ πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων και πιστώσεων πληρωμών από το 2017 και έπειτα.

Προβλέψεις πληρωμών

63 Σύμφωνα με τους κανόνες⁴⁴, τα κράτη μέλη διαβιβάζουν στην Επιτροπή, έως τις 31 Ιανουαρίου και τις 31 Ιουλίου κάθε έτους, πρόβλεψη του ποσού για το οποίο εκτιμάται ότι θα υποβάλουν αιτήσεις πληρωμών για το τρέχον και το επόμενο οικονομικό έτος. Αφού προσαρμόσει τα αριθμητικά στοιχεία ώστε να μπορούν να χρησιμοποιηθούν στα δικά της μοντέλα⁴⁵, η Επιτροπή χρησιμοποιεί τις εν λόγω προβλέψεις για τον προσδιορισμό του επιπέδου των πιστώσεων πληρωμών που είναι αναγκαίες και την υποβολή πρότασης για την τροποποίηση του προϋπολογισμού.

⁴³ Κανονισμός αριθ. 1311/2013 του Συμβουλίου της 2ας Δεκεμβρίου 2013.

⁴⁴ Άρθρο 112, παράγραφος 3, του κανονισμού περί κοινών διατάξεων για το Ταμείο Συνοχής και τα διαρθρωτικά ταμεία.

⁴⁵ Η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη της και ορισμένα άλλα στοιχεία, όπως η εξέλιξη της επιλογής των έργων, οι τάσεις που παρατηρούνται όσον αφορά την υλοποίηση και οι στόχοι σε σχέση με τον κίνδυνο αυτόματης αποδέσμευσης.

64 Το 2017, η Επιτροπή εφάρμοσε διόρθωση ύψους 25 % στις προβλέψεις του Ιουλίου των κρατών μελών και πρότεινε τη μείωση του επιπέδου των πιστώσεων πληρωμών για τα ΕΔΕΤ κατά 5,9 δισεκατομμύρια ευρώ. Το ποσό των αιτήσεων πληρωμής που υποβλήθηκαν έως το τέλος του έτους υπολειπόταν ελαφρώς της εκτίμησης της Επιτροπής (κατά 0,3 δισεκατομμύρια ευρώ).

65 Παρά το γεγονός ότι η ακρίβεια των προβλέψεων των κρατών μελών έχει αυξηθεί (από 52 % το 2016 σε 80 % το 2017⁴⁶), παραμένει σημαντική η διαφορά μεταξύ των ποσών για τα οποία αναμένεται να υποβληθούν αιτήσεις πληρωμής και των ποσών για τα οποία πράγματι υποβάλλονται τέτοιες αιτήσεις. Κατά συνέπεια, οι RAL δεν μειώθηκαν στον βαθμό που αναμενόταν.

Χρηματοοικονομικά μέσα υπό επιμερισμένη διαχείριση

66 Ο προϋπολογισμός της ΕΕ μπορεί να αναλωθεί επίσης με τη χρήση νέων εργαλείων, όπως τα χρηματοοικονομικά μέσα. Τα ποσά που διατίθενται από τον προϋπολογισμό σε αυτά τα μέσα μειώνουν μεν τις RAL, δεν καταβάλλονται όμως αμέσως μετά στον τελικό δικαιούχο. Επομένως, δημιουργούνται εκκρεμείς αναλήψεις υποχρεώσεων στο επίπεδο του μέσου, ήτοι εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ, οι οποίες δεν υπόκεινται στον κανόνα της αυτόματης αποδέσμευσης⁴⁷.

67 Στο τέλος του 2017, για χρηματοοικονομικά μέσα είχαν δεσμευθεί από τα ΕΔΕΤ 14,2 δισεκατομμύρια ευρώ και είχαν ήδη καταβληθεί 4,4 δισεκατομμύρια ευρώ. Εξ αυτού του ποσού, 1,5 δισεκατομμύρια ευρώ είχαν καταβληθεί στους τελικούς αποδέκτες⁴⁸. Στην ειδική έκθεσή μας αριθ. 19/2016 επισημάναμε ότι σε σημαντικό ποσοστό τα χρηματοοικονομικά μέσα ήταν υπερμεγέθη σε σχέση με τις ανάγκες της αγοράς. Διαπιστώσαμε ότι αυτό οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό στην επιδίωξη των κρατών μελών να παρακάμψουν τον κανόνα «n+2»⁴⁹.

⁴⁶ Υπολογίζεται ως ποσοστό των αιτήσεων πληρωμής που εκτιμούν τα κράτη μέλη ότι θα υποβληθούν έναντι των αιτήσεων πληρωμής που πράγματι υποβάλλονται. Βάσει της έκθεσης της Επιτροπής με τίτλο «Analysis of the budgetary implementation of the ESI Funds in 2017».

⁴⁷ Βλέπε σημεία 54 έως 57 της ειδικής έκθεσής μας αριθ. 2/2012.

⁴⁸ Έγγραφο με τίτλο «Financial instruments under the ESI Funds - Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 - situation as at 31 December 2017».

⁴⁹ Βλέπε σημείο 150 της ειδικής έκθεσής μας αριθ. 19/2016.

Αγροτική ανάπτυξη

68 Το ΕΓΤΑΑ ακολουθεί ελαφρώς διαφορετικούς δημοσιονομικούς κανόνες από εκείνους που ισχύουν για τα υπόλοιπα ΕΔΕΤ. Εφαρμόζονται μεν οι διατάξεις για την αρχική προχρηματοδότηση, ο κανόνας « $n+3$ » για τις αποδεσμεύσεις και το αποθεματικό επίδοσης του 6 %, αλλά δεν υπάρχουν σημαντικές διαφορές σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο. Τα κράτη μέλη προγραμματίζουν το ήμισυ περίπου των ποσών που τους διατίθενται για τα λεγόμενα «ετήσια μέτρα», στο πλαίσιο των οποίων οι πληρωμές πραγματοποιούνται εντός ενός έτους από τη δέσμευση των σχετικών ποσών. Οι εναπομένουσες πιστώσεις διατίθενται για «επενδυτικά μέτρα», παρόμοια με εκείνα που χρηματοδοτούνται από τα ΕΔΕΤ στο πλαίσιο του τομέα 1β.

69 Στο πλαίσιο του ΕΓΤΑΑ δεν παρατηρήθηκαν οι καθυστερήσεις που σημειώθηκαν σε άλλα ΕΔΕΤ όσον αφορά τον ορισμό των αρμόδιων για τα προγράμματα αρχών, καθώς η διαδικασία δεν άλλαξε σε σχέση με το προηγούμενο ΠΔΠ. Ως εκ τούτου, η καθυστέρηση στην έναρξη της υλοποίησης των προγραμμάτων ήταν μικρότερη και οφειλόταν κατά κύριο λόγο στην καθυστέρηση της έγκρισης του νομοθετικού πλαισίου. Ωστόσο, και αυτή οδήγησε στον αναπρογραμματισμό των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων για το 2014 ([σημείο 61](#)).

Οι RAL σε άλλους τομείς του προϋπολογισμού

Εξωτερικές δράσεις

70 Στον τομέα των εξωτερικών δράσεων (τομέας 4 «Η Ευρώπη ως παγκόσμιος παράγοντας») η διαδικασία ανάληψης υποχρεώσεων ακολουθεί διαφορετικό κύκλο από εκείνο των ΕΔΕΤ. Στον τομέα αυτό, οι RAL αντιστοιχούν σε 2,7 έτη αναλήψεων υποχρεώσεων⁵⁰, αντικατοπτρίζοντας τη μεγάλη διάρκεια της διαδικασίας από τη δέσμευση του ποσού μέχρι την πραγματοποίηση της αντίστοιχης πληρωμής. Κατά κανόνα, οι δεσμεύσεις αναλαμβάνονται σε δύο στάδια. Αρχικά πραγματοποιείται γενική δέσμευση και ακολουθούν ειδικές δεσμεύσεις⁵¹. Παραδείγματος χάριν,

⁵⁰ Ο δείκτης αυτός είναι ακόμη υψηλότερος στην περίπτωση ορισμένων προγραμμάτων του συγκεκριμένου τομέα. Ειδικότερα, φθάνει το 3,3 στην περίπτωση του μηχανισμού προενταξιακής βοήθειας και το 3,1 στην περίπτωση του ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας.

⁵¹ Ειδική δέσμευση είναι εκείνη της οποίας προσδιορίζονται ο αποδέκτης και το ποσό της δαπάνης. Γενική είναι η δέσμευση της οποίας τουλάχιστον ένα από τα στοιχεία αυτά δεν είναι γνωστό.

προγράμματα για τα οποία ανελήφθη γενική δέσμευση το έτος «ν» επισημοποιούνται με τρίτη χώρα κατά το έτος «ν+1» και, εν συνεχεία, έως και το έτος «ν+4» συνάπτονται οι συμβάσεις οι οποίες αποτελούν τη βάση για την ανάληψη ειδικών δεσμεύσεων. Τα έργα και τα προγράμματα κλείνουν και τα κονδύλια που τυχόν δεν έχουν χρησιμοποιηθεί αποδεσμεύονται αφότου εκπληρωθούν όλες οι συμβατικές υποχρεώσεις και πραγματοποιηθούν οι αντίστοιχες πληρωμές και ανακτήσεις.

71 Κατά την έναρξη του ΠΔΠ, μεγάλο μέρος των RAL του τομέα 4 συνίσταται σε γενικές δεσμεύσεις. Καθώς αυτές σταδιακά εκτελούνται μέσω ειδικών δεσμεύσεων, το μερίδιό τους επί των RAL μειώνεται. Στο τέλος του 2017, το μερίδιο των RAL που οφειλόταν σε γενικές δεσμεύσεις στο πλαίσιο του τομέα 4 ανερχόταν σε 8,3 δισεκατομμύρια ευρώ⁵² (ήτοι στο 32 % των RAL για τον τομέα 4, με το υπόλοιπο να προέρχεται από ειδικές δεσμεύσεις).

72 Οι ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων της ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση και της ΓΔ Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης (των γενικών διευθύνσεων της Επιτροπής που εκτελούν την πλειονότητα των δαπανών στο πλαίσιο του τομέα 4) περιλαμβάνουν βασικούς δείκτες επιδόσεων (ΒΔΕ) σχετικούς με το ύψος των RAL. Η ετήσια τιμή-στόχου του ΒΔΕ 4 «Περίοδος απορρόφησης των RAL»⁵³ είναι «λιγότερα από τέσσερα χρόνια». Η πραγματική τιμή για το 2017 ήταν 4,24⁵⁴ έτη για τη ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση (έναντι 4,15 το 2016) και 3,7 έτη για τη ΓΔ Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης (έναντι 3,88 το 2016).

Άλλα προγράμματα

73 Οι δαπάνες στο πλαίσιο του τομέα 1α (Ανταγωνιστικότητα για την ανάπτυξη και την απασχόληση) ακολουθούν πορεία αντίστοιχη με αυτές του τομέα 4, υπό την έννοια ότι οι γενικές δεσμεύσεις (π.χ. εκείνες που βασίζονται σε προσκλήσεις

⁵² Στο τέλος του 2017, οι συνολικές RAL που προέκυψαν από γενικές δεσμεύσεις στο πλαίσιο του συνόλου των τομέων του ΠΔΠ ανέρχονταν σε 17 δισεκατομμύρια ευρώ (6,4 % του συνόλου).

⁵³ Υπολογίζεται διαιρώντας τις RAL στο τέλος του έτους διά της αξίας των πληρωμών που πραγματοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια του εν λόγω έτους.

⁵⁴ Η ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση εξηγεί την υπέρβαση της τιμής-στόχου για τον δείκτη αυτό επισημαίνοντας ότι δώδεκα αντιπροσωπείες δεν πέτυχαν την τιμή αναφοράς για τον εν λόγω ΒΔΕ, ως αποτέλεσμα του συνδυασμού των υψηλών ποσών που δεσμεύθηκαν και του χαμηλού επιπέδου των πληρωμών κατά τη διάρκεια του έτους.

υποβολής προτάσεων) ακολουθούνται από ειδικές (π.χ. με την υπογραφή συμφωνίας επιχορήγησης). Ο τομέας 1α περιλαμβάνει σειρά διαφορετικών προγραμμάτων με ποικίλα χαρακτηριστικά με αντίκτυπο στις RAL, όπως η διάρκεια του προγράμματος και ο τρόπος υλοποίησής του (κυρίως άμεση ή έμμεση διαχείριση).

74 Παραδείγματος χάριν, στην περίπτωση του προγράμματος «Ορίζων 2020», το οποίο, σύμφωνα με τον διατεθέντα προϋπολογισμό⁵⁵, είναι εκείνο με τη μεγαλύτερη συμβολή στις RAL στο πλαίσιο αυτού του τομέα, την υπογραφή της σύμβασης ακολουθεί η καταβολή προχρηματοδότησης (ύψους συνήθως 10 % έως 30 %). Μια σύμβαση διαρκεί κατά μέσο όρο δύο ή τρία έτη και οδηγεί σε ενδιάμεσες πληρωμές και σε τελική πληρωμή κατά το κλείσιμο.

75 Το μεγαλύτερο μέρος των πιστώσεων που διατίθενται στο πλαίσιο του τομέα 3 (Ασφάλεια και ιθαγένεια) εκτελούνται στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης με τα κράτη μέλη μέσω του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (TAME) και του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας. Οι κανόνες των εν λόγω δύο ταμείων είναι αντίστοιχοι αυτών των ΕΔΕΤ. Τα κράτη μέλη υποβάλλουν πολυετή σχέδια. Μετά την έγκρισή τους γίνεται δέσμευση των αντίστοιχων ποσών σε ετήσια βάση σύμφωνα με το σχέδιο χρηματοδότησης. Λαμβάνει χώρα αυτόματη αποδέσμευση βάσει του κανόνα «+2». Λόγω της καθυστερημένης έγκρισης του νομοθετικού πλαισίου για το TAME⁵⁶, τα κράτη μέλη είχαν περιορισμένο χρόνο στη διάθεσή τους για την προετοιμασία και την υποβολή των πολυετών σχεδίων τους. Αυτό, με τη σειρά του, καθυστέρησε την εκτέλεση των δεσμεύσεων. Τα τελευταία χρόνια η υλοποίηση επιταχύνθηκε και, στο τέλος του 2017, το 90 % των RAL στον τομέα αυτό είχε δημιουργηθεί το 2016 και το 2017.

«Δυνητικώς μη φυσιολογικές RAL»

76 Η διαδικασία των «δυνητικώς μη φυσιολογικών RAL» (ή PAR, potential abnormal RAL) είναι μια ετήσια ανάλυση που διενεργεί η Επιτροπή. Κύρια επιδίωξή της είναι να εντοπιστούν τυχόν μη δικαιολογημένες εκκρεμείς αναλήψεις υποχρεώσεων που έχουν εγγραφεί στους λογαριασμούς, αλλά οι οποίες θεωρείται ότι ενδεχομένως στερούνται νομικής ή/και πραγματικής βάσης για την πραγματοποίηση των αντίστοιχων πληρωμών. Η ανάλυση καλύπτει τις δεσμεύσεις που περιλαμβάνονται

⁵⁵ Αντιπροσωπεύει άνω του 60 % των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων στο πλαίσιο του τομέα 1α του ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020.

⁵⁶ INFO(2017)60 με τίτλο «Active monitoring and forecast of budget implementation - summer information note».

στους λογαριασμούς επί τουλάχιστον πέντε έτη και εκείνες για τις οποίες την τελευταία διετία δεν πραγματοποιήθηκε καμία πληρωμή. Κατ' αρχήν, όλες οι «μη φυσιολογικές» δεσμεύσεις θα πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο αποδέσμευσης. Η ανάλυση πραγματοποιείται για κάθε περίπτωση χωριστά από τις υπηρεσίες της Επιτροπής που διαχειρίζονται τις εν λόγω δεσμεύσεις.

77 Τα αποτελέσματα της διαδικασίας αυτής παρουσιάζονται στο «Σχέδιο του γενικού προϋπολογισμού - έγγραφο εργασίας, μέρος V – Εκτέλεση του προϋπολογισμού και έσοδα για ειδικό προορισμό».

78 Κατά τα έτη 2010 έως 2017, το ποσό που προσδιοριζόταν ως δυνητικώς μη φυσιολογικές RAL αντιστοιχούσε κατά μέσο όρο περίπου στο 2,1 % των RAL του έτους. Ένα μικρό ποσοστό του ποσού αυτού (π.χ. 0,15 % των RAL στο τέλος του 2017) ήταν πράγματι μη φυσιολογικό και αποδεσμεύθηκε σε μεταγενέστερο στάδιο.

Πίνακας 5 - Αποτελέσματα της διαδικασίας «δυνητικώς μη φυσιολογικές RAL» (σε δισεκατομμύρια ευρώ)

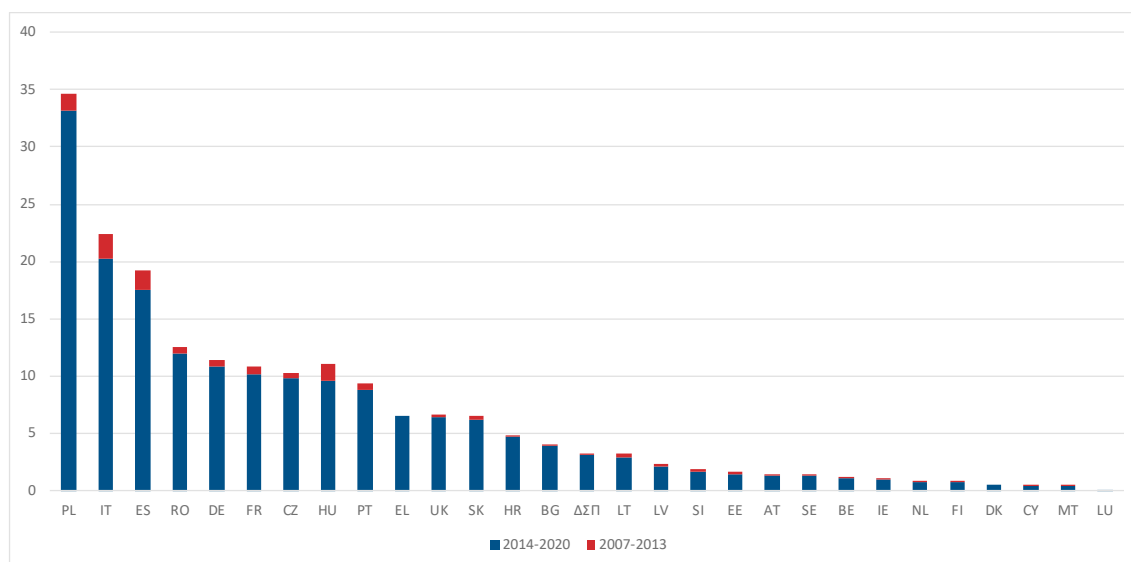
Έτος	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Σύνολο RAL	194,4	207,4	217,8	222,4	189,6	217,7	238,8	267,3
Σύνολο PAR	1,9	2,4	9,4	5,2	4,1	2,8	3,0	8,5
Ποσοστό PAR επί του συνόλου των RAL	1,0 %	1,1 %	4,3 %	2,4 %	2,2 %	1,3 %	1,2 %	3,2 %

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει εγγράφων εργασίας του σχεδίου προϋπολογισμού.

Σύγκριση μεταξύ των κρατών μελών

79 Δεδομένου ότι οι εκκρεμείς αναλήψεις υποχρεώσεων για τα ΕΔΕΤ εκτελούνται μέσω επιμερισμένης διαχείρισης, μπορούν επίσης να αναλυθούν στο επίπεδο των κρατών μελών. Επί του συνόλου των RAL για τα ΕΔΕΤ στο τέλος του 2017 (189,9 δισεκατομμύρια ευρώ), 178,2 δισεκατομμύρια ευρώ (94 %) αφορούσαν αναλήψεις υποχρεώσεων της περιόδου 2014-2020 και 11,7 δισεκατομμύρια ευρώ (6 %) αναλήψεις υποχρεώσεων της περιόδου 2007-2013. Η κατανομή ανά κράτος μέλος απεικονίζεται στο [γράφημα 11](#).

Γράφημα 11 - RAL οφειλόμενες στα ΕΔΕΤ ανά κράτος μέλος και περίοδο ανάληψης (σε δισεκατομμύρια ευρώ)



Σημ.: ΔΣΠ σημαίνει διασυνοριακά προγράμματα.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων προερχόμενων από τις εκθέσεις της Επιτροπής με τίτλο «Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds».

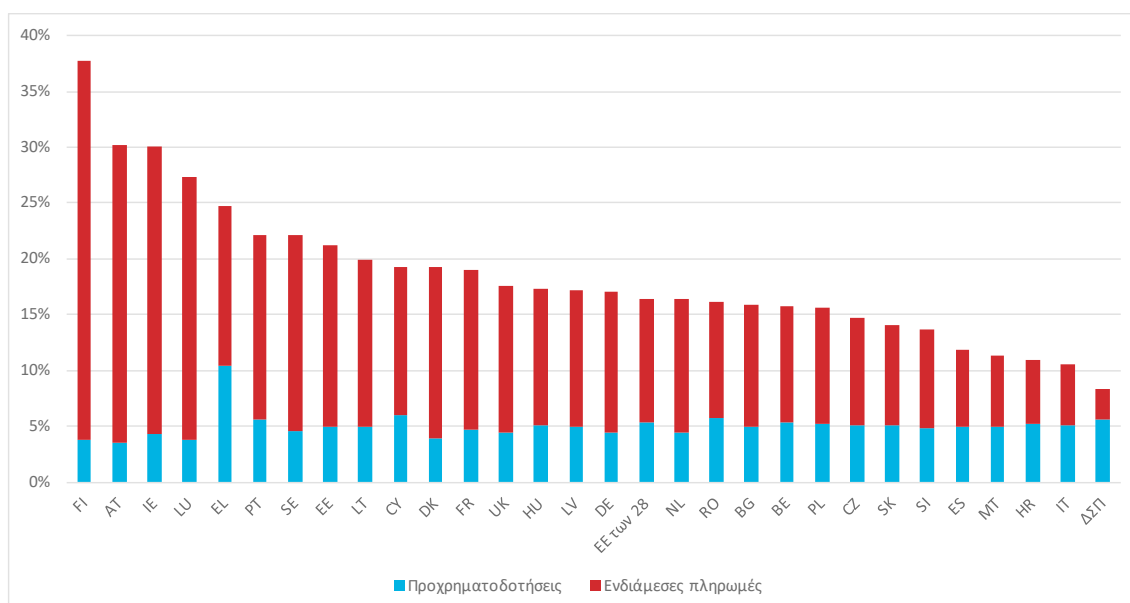
80 Τα τρία κράτη μέλη με τις υψηλότερες RAL το 2017 ήταν επίσης εκείνα με το μεγαλύτερο μερίδιο πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων στο πλαίσιο του ΠΔΠ. Πρόκειται για την Πολωνία, την Ιταλία και την Ισπανία (RAL αξίας 34,6 δισεκατομμυρίων ευρώ, 22,3 δισεκατομμυρίων ευρώ και 19,2 δισεκατομμυρίων ευρώ αντιστοίχως), που από κοινού αντιπροσωπεύουν το 40 % των RAL του 2017 για τα ΕΔΕΤ στο τέλος του εν λόγω έτους.

81 Σε σχετικούς όρους, τα κράτη μέλη με τις υψηλότερες RAL ως ποσοστό των διατεθεισών σε αυτά πιστώσεων στο πλαίσιο του ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020 ήταν η Κύπρος, η Ιταλία και η Μάλτα, με ποσοστά 48 %, 46 % και 44 % αντίστοιχα. Τα κράτη μέλη με τα χαμηλότερα ποσοστά ήταν η Φινλανδία, η Αυστρία και η Ιρλανδία, στις

περιπτώσεις των οποίων οι RAL αντιστοιχούσαν στο 19 %, το 26 % και το 27 % αντίστοιχα του συνόλου των πιστώσεων που τους διατέθηκαν⁵⁷.

82 Στο τέλος του 2017 (τέταρτου έτους εφαρμογής του ΠΔΠ) είχε εκτελεστεί ποσοστό 16,4 % του προϋπολογισμού των ΕΔΕΤ για την περίοδο (5,3 % υπό μορφή προχρηματοδοτήσεων και 11,1 % υπό μορφή ενδιάμεσων πληρωμών). Κατά το τέταρτο έτος της περιόδου 2007-2013 το ποσοστό εκτέλεσης ήταν υψηλότερο, ανερχόμενο σε 22,1 % (8,7 % υπό μορφή προχρηματοδοτήσεων και 13,4 % υπό μορφή ενδιάμεσων πληρωμών) Στο **γράφημα 12** παρουσιάζεται η σωρευτική εκτέλεση στο τέλος του 2017 σε κάθε κράτος μέλος. Αναλυτικότερες πληροφορίες παρέχονται στο **παράρτημα II**.

Γράφημα 12 – Σωρευτική εκτέλεση στο τέλος του 2017 ανά κράτος μέλος για την περίοδο 2014-2020 (σε σύγκριση με τις διατεθείσες πιστώσεις)



Σημ.: ΔΣΠ σημαίνει διασυννορικά προγράμματα.

Πηγή: Έκθεση της Επιτροπής με τίτλο «Analysis of the budgetary implementation of the ESI Funds in 2017».

83 Εάν τα κράτη μέλη υλοποιούσαν τα προγράμματα με κατά το μάλλον ή ήττον συγκρίσιμο ρυθμό, η συμβολή τους στις RAL θα έπρεπε να είναι ανάλογη προς το μερίδιό τους επί των συνολικών πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων. Ωστόσο, υπάρχουν αποκλίσεις, επειδή τα κράτη μέλη απορροφούν τους χρηματοδοτικούς πόρους με διαφορετικό ρυθμό. Στην περίπτωση του ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020, τα

⁵⁷ Έκθεση της Επιτροπής με τίτλο «Analysis of the budgetary implementation of the ESI Funds in 2017».

κράτη μέλη με τα υψηλότερα ποσοστά απορρόφησης στο τέλος του 2017 ήταν η Φινλανδία, η Αυστρία και η Ιρλανδία (όλες άνω του 25 %), ενώ εκείνα με τα χαμηλότερα ποσοστά ήταν η Ιταλία, η Κροατία, η Μάλτα και η Ισπανία (όλες κάτω του 12 %)⁵⁸. Στην ετήσια έκθεσή μας για το 2017⁵⁹ αλλά και σε πρόσφατη ειδική έκθεσή μας⁶⁰ αναφέραμε τους λόγους στους οποίους οφείλεται ο χαμηλός βαθμός απορρόφησης. Οι κύριοι λόγοι ήταν η καθυστέρηση στο κλείσιμο του προηγούμενου ΠΔΠ, η καθυστερημένη έγκριση των σχετικών νομοθετικών πράξεων και οι δυσκολίες, αφενός, προσαρμογής στις διάφορες σημαντικές αλλαγές που εισήγαγε το τρέχον ΠΔΠ και, αφετέρου, εφαρμογής τους. Επισημάναμε επίσης ότι τα κράτη μέλη ενδέχεται να αντιμετωπίσουν δυσκολίες στον εντοπισμό επαρκούς αριθμού έργων υψηλής ποιότητας σε σύντομο χρονικό διάστημα⁶¹.

84 Στο **γράφημα 13** παρουσιάζονται τα διάφορα ποσοστά εκτέλεσης ως έτη αναλήψεων υποχρεώσεων διάρκειας άνω του έτους στα οποία αντιστοιχούν οι RAL. Το 2017, στην περίπτωση των περισσότερων κρατών μελών, οι RAL αντιστοιχούσαν σε δύο έως τρία έτη αναλήψεων υποχρεώσεων, όπως είναι αναμενόμενο βάσει του κανόνα «n+3».

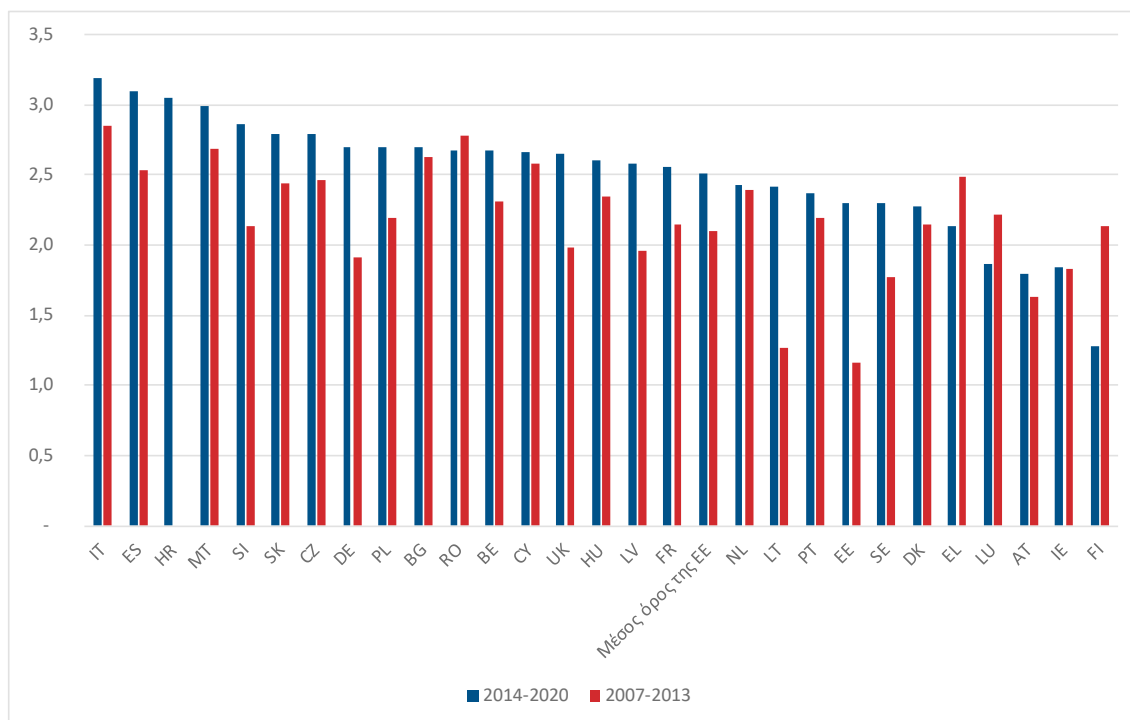
⁵⁸ Έκθεση της Επιτροπής με τίτλο «Analysis of the budgetary implementation of the ESI Funds in 2017».

⁵⁹ Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2017 – κεφάλαιο 2.

⁶⁰ Ειδική έκθεση αριθ. 17/2018, με τίτλο «Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη αντιμετώπισαν με τις ενέργειές τους τη χαμηλή απορρόφηση κατά τα τελευταία έτη της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013, χωρίς όμως να εστιάζουν επαρκώς στα αποτελέσματα».

⁶¹ Βλέπε σημείο 2.17 της ετήσιας έκθεσής μας για το 2017.

Γράφημα 13 - Οι RAL σε σχέση με τις μέσες ετήσιες αναλήψεις υποχρεώσεων



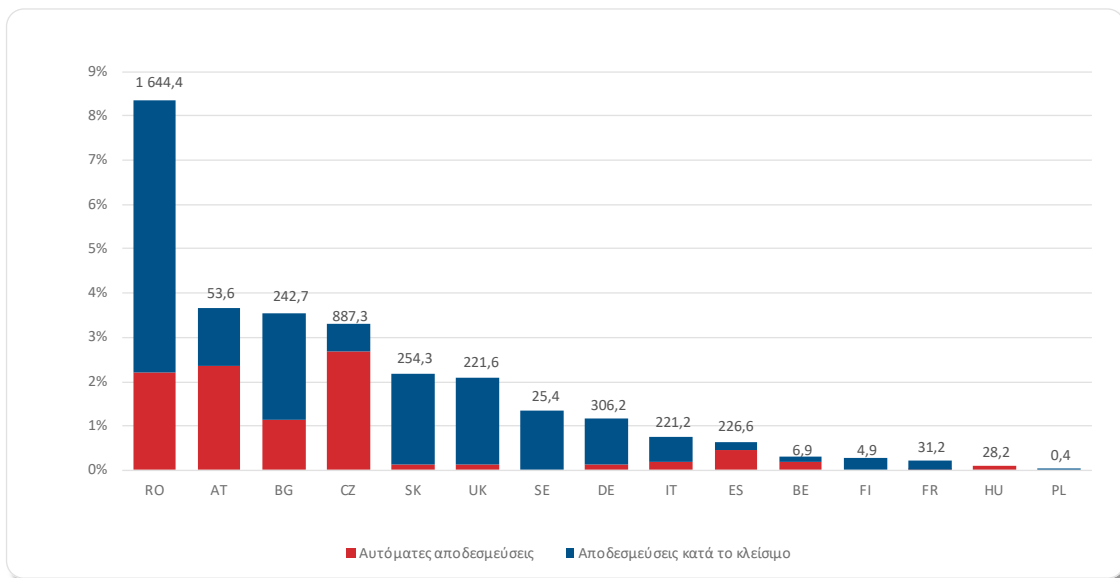
Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων από την έκθεση της Επιτροπής με τίτλο «Analysis of the budgetary implementation of the ESI Funds in 2017».

85 Οι αποδεσμεύσεις για την περίοδο 2007-2013 ανήλθαν συνολικά σε 4,4 δισεκατομμύρια ευρώ. Εξ αυτού του ποσού, 1,6 δισεκατομμύρια ευρώ αντιστοιχούσαν σε αυτόματες αποδεσμεύσεις και 2,8 δισεκατομμύρια ευρώ σε αποδεσμεύσεις κατά το κλείσιμο. Οι εν λόγω αποδεσμεύσεις μειώνουν τις RAL, αλλά πρόκειται για ποσά που δεν μπορούν πλέον να χρησιμοποιηθούν και, ως εκ τούτου, έχουν απολεσθεί τόσο για τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη όσο και για τον προϋπολογισμό της ΕΕ⁶². Στην πρότασή της για το ΠΔΠ της περιόδου 2021-2027, η Επιτροπή πρότεινε τη δημιουργία ενός «ενωσιακού αποθεματικού». Το αποθεματικό αυτό θα χρηματοδοτείται μέσω κονδυλίων που δεσμεύθηκαν αλλά τελικώς δεν χρησιμοποιήθηκαν, καθώς και από τα περιθώρια που παραμένουν διαθέσιμα μέχρι από τα ανώτατα όρια για τις αναλήψεις υποχρεώσεων του προηγούμενου

⁶² Σε αντίθεση με τις μη χρησιμοποιηθείσες πιστώσεις πληρωμών που εγγράφονται ως πλεόνασμα του προϋπολογισμού της ΕΕ και μειώνουν τις εισφορές των κρατών μελών στον προϋπολογισμό το επόμενο οικονομικό έτος.

οικονομικού έτους⁶³. Στο **γράφημα 14** παρουσιάζεται η κατανομή του ποσού των 4,4 δισεκατομμυρίων ευρώ μεταξύ των 15 ενδιαφερόμενων κρατών μελών, με το μεγαλύτερο ποσοστό να αφορά τη Ρουμανία.

Γράφημα 14 – Σωρευτικές αποδεσμεύσεις για το ΠΔΠ της περιόδου 2007-2013 ως ποσοστό των συνολικών διατεθεισών πιστώσεων και ως απόλυτα ποσά



Σημ.: Τα ποσά εκφράζονται σε εκατομμύρια ευρώ.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει αριθμητικών στοιχείων που περιέχονται σε εκθέσεις της Επιτροπής.

⁶³ COM(2018)321 – Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Ένας σύγχρονος προϋπολογισμός για μια Ένωση που προστατεύει, ενδυναμώνει και υπερασπίζεται τους πολίτες της – Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027.

Συμπέρασμα και μελλοντική πορεία

86 Πολλοί από τους παράγοντες που επηρεάζουν την εξέλιξη των RAL τους οποίους εξετάσαμε στο παρόν έγγραφο είναι παρεμφερείς με εκείνους που παρουσίασε η Επιτροπή στην ανάλυσή της του 2002⁶⁴ σχετικά με τις RAL στο πλαίσιο του ΠΔΠ της περιόδου 2000-2006. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται η αλληλοεπικάλυψη των περιόδων των δύο ΠΔΠ, ο αντίκτυπος του κανόνα της αυτόματης αποδέσμευσης και η καθυστέρηση στην έναρξη των προγραμμάτων. Νέοι παράγοντες, όπως οι απαιτήσεις για τα ΕΔΕΤ στο πλαίσιο του ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020 συνέβαλαν στο τρέχον, πρωτοφανώς υψηλό επίπεδο των RAL. Βάσει τόσο των εκτιμήσεών μας⁶⁵, όσο και των προβλέψεων της Επιτροπής, η αυξητική αυτή πορεία πρόκειται να συνεχιστεί.

Η ιστορία επαναλαμβάνεται

87 Μια διαδικασία αναπρογραμματισμού παρεμφερής με εκείνη που διενεργήθηκε το 2014 είχε πραγματοποιηθεί το 2000 και είχε οδηγήσει στη μεταφορά αναλήψεων υποχρεώσεων από το 2000 στο 2001. Όπως προαναφέρθηκε (**σημείο 30**), καθυστερήσεις σημειώθηκαν και στην έναρξη του ΠΔΠ της περιόδου 2007-2013.

88 Το 2004, το ύψος των εκκρεμών αναλήψεων υποχρεώσεων για τα προγράμματα της περιόδου 2000-2006 ήταν κατά 3,7 δισεκατομμύρια ευρώ υψηλότερο από τις προβλέψεις που είχε διατυπώσει η Επιτροπή το 2002. Οι εκκρεμείς δημοσιονομικές δεσμεύσεις για τα προγράμματα της περιόδου 1994-1999 ήταν 3,3 δισεκατομμύρια ευρώ, ενώ, σύμφωνα με την ανάλυση της Επιτροπής του 2002, αυτές θα έπρεπε να είχαν εκκαθαριστεί πλήρως⁶⁶. Αυτό καταδεικνύει ότι τα επίπεδα των RAL που παρουσιάζονταν στις προβλέψεις υποεκτιμούνταν συστηματικά.

⁶⁴ COM(2002) 528 – Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο - Εξέλιξη της εκτέλεσης του προϋπολογισμού των διαρθρωτικών ταμείων και κυρίως του ΥΠΕ

⁶⁵ Βλέπε σημείο 2.7 της ετήσιας έκθεσής μας για το 2017.

⁶⁶ Βλέπε σημείο 2.20 της ετήσιας έκθεσής μας για το 2004.

89 Η συμφωνία επί του ΠΔΠ της περιόδου 2007-2013, του Μαΐου του 2006, βασίστηκε στην υπόθεση, ότι στο τέλος του 2013 οι RAL θα ανέρχονταν σε 180 δισεκατομμύρια ευρώ⁶⁷. Το πραγματικό ποσό ήταν 222 δισεκατομμύρια ευρώ.

90 Οι προβλέψεις πληρωμών για τα προγράμματα της περιόδου 2014-2020 βασίζονταν σε ιστορικά δεδομένα των δύο προηγούμενων ΠΔΠ (της περιόδου 2000-2006 και των πρώτων ετών της περιόδου 2007-2013). Η Επιτροπή υιοθέτησε την υπόθεση ότι οι καθυστερήσεις που σημειώθηκαν το 2007 και το 2008 δεν θα επαναλαμβάνονταν και ότι η υλοποίηση των νέων προγραμμάτων θα άρχιζε νωρίτερα⁶⁸. Η υπόθεση αυτή αποδείχθηκε εσφαλμένη. Μάλιστα οι καθυστερήσεις ήταν μεγαλύτερες από τις αντίστοιχες της προηγούμενης περιόδου.

91 Κατά τον χρόνο έγκρισης του τρέχοντος ΠΔΠ το 2013, προβλέπονταν για το τέλος του 2020 RAL άνω των 260 δισεκατομμυρίων ευρώ⁶⁹. Λόγω κυρίως της βραδύτερης από την αναμενόμενη έναρξης εκτέλεσης των ΕΔΕΤ, το πραγματικό ποσό αναμένεται να είναι σημαντικά υψηλότερο. Το 2018 η Επιτροπή προέβλεψε⁷⁰ RAL ύψους 295 δισεκατομμυρίων ευρώ για το τέλος του 2020 και 314 δισεκατομμυρίων ευρώ για το τέλος του 2023⁷¹.

92 Η Επιτροπή αναφέρει ότι αποδείχθηκε εξαιρετικά δυσχερής η ακριβής πρόβλεψη της εξέλιξης των πληρωμών για το ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020, ιδίως όσον αφορά τα ΕΔΕΤ. Ειδικότερα, επισημαίνει ότι μια μεταβολή της τάξης του (\pm) 1 % στον ρυθμό

⁶⁷ Έγγραφο εργασίας σχετικά με τις αναλήψεις υποχρεώσεων προς εκκαθάριση (RAL) και το ζήτημα των πληρωμών - Επιτροπή Προϋπολογισμών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

⁶⁸ Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής που συνοδεύει την ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο με τίτλο «Ενδιάμεση επανεξέταση/αναθεώρηση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2014-2020 - Ένας προϋπολογισμός της ΕΕ που θα εστιάζεται στα αποτελέσματα», SWD(2016)299 final.

⁶⁹ Σχέδιο προϋπολογισμού για το 2019 – Κατάσταση προβλέψεων της Επιτροπής.

⁷⁰ COM(2018) 687 10.10.2018 - Έκθεση της Επιτροπής προς το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο με τίτλο «Μακροπρόθεσμες προβλέψεις μελλοντικών εισροών και εκροών του προϋπολογισμού της ΕΕ για την περίοδο 2019-2023».

⁷¹ Βάσει της υπόθεσης ότι θα εγκριθούν ως έχουν οι προτάσεις της Επιτροπής για το επόμενο ΠΔΠ.

της εκτέλεσης έχει ως αποτέλεσμα μεταβολή των αναγκών πληρωμών κατά (\pm) 4 δισεκατομμύρια ευρώ⁷².

93 Παρότι πρόκειται για πολύπλοκη διαδικασία, η πρόβλεψη των RAL ή των μελλοντικών αναγκών σε πιστώσεις πληρωμών είναι αναγκαία στο πλαίσιο της κατάρτισης μελλοντικών προϋπολογισμών και της αποφυγή της μη φυσιολογικής συσσώρευσης εκκρεμών πληρωμών. Δεδομένου ότι συστηματικά συνιστούμε στην Επιτροπή να καταρτίζει μακροπρόθεσμες προβλέψεις πληρωμών⁷³, επικροτούμε το γεγονός ότι ο δημοσιονομικός κανονισμός του 2018 προβλέπει την υποχρέωσή της να κοινοποιεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο ετησίως τις μακροπρόθεσμες προβλέψεις μελλοντικών εισροών και εκροών για τα επόμενα πέντε έτη⁷⁴.

Κίνδυνοι για τους μελλοντικούς προϋπολογισμούς

94 Η Επιτροπή θεωρεί ότι «η αύξηση του επιπέδου των εκκρεμών αναλήψεων υποχρεώσεων για τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία (ΕΔΕΤ) κατά το τρίτο έτος της περιόδου προγραμματισμού αποτελεί μέρος του κανονικού κύκλου εφαρμογής που παρατηρήθηκε κατά το παρελθόν για τα εν λόγω ταμεία. Η ομαλή ετήσια μορφή των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων κατά την περίοδο 2014-2020, η εφαρμογή του κανόνα “n+3” και η βραδεία εφαρμογή έχουν ως συνέπεια τη σημαντική αύξηση των εκκρεμών αναλήψεων υποχρεώσεων»⁷⁵. Ωστόσο, θεωρούμε ότι τα τρέχοντα πρωτοφανώς υψηλά επίπεδα των RAL εγκυμονούν τους εξής κινδύνους για τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Ανεπάρκεια των πιστώσεων πληρωμών κατά τα τελευταία έτη του ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020

95 Έχουμε ήδη επισημάνει στις ετήσιες εκθέσεις μας ότι οι υψηλές RAL αυξάνουν τον κίνδυνο μη φυσιολογικής συσσώρευσης εκκρεμών πληρωμών, όπως συνέβη την

⁷² Μεσοπρόθεσμη πρόβλεψη πληρωμών της Επιτροπής – 16 Οκτωβρίου 2017.

⁷³ Βλέπε τη γνώμη μας αριθ. 1/2017 (σημεία 110-112), την ετήσια έκθεσή μας για το 2017 (σημείο 2.49), την ετήσια έκθεσή μας για το 2015 (σημείο 2.10) και την ετήσια έκθεσή μας για το 2014 (σημείο 2.22).

⁷⁴ Άρθρο 247, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046.

⁷⁵ Απάντηση στο σημείο 2.14 της ετήσιας έκθεσής μας για το 2016.

περίοδο 2013-2015, δεδομένου ότι ο αριθμός των αιτήσεων αναμένεται να αυξηθεί σημαντικά κατά τα τελευταία έτη του ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020⁷⁶.

96 Ο κίνδυνος αυτός μπορεί να περιοριστεί μέσω του «συνολικού περιθωρίου πληρωμών», ενός ειδικού μέσου που καθιστά δυνατή τη μεταφορά των μη δαπανηθέντων περιθωρίων στα επόμενα οικονομικά έτη⁷⁷.

97 Σύμφωνα με την Επιτροπή⁷⁸, στο τέλος του 2017 δεν υπήρχε μη φυσιολογική συσσώρευση εκκρεμών πληρωμών. Ωστόσο, η συσσώρευση καθυστερήσεων στο τέλος του 2017, που οφειλόταν κατά κύριο λόγο σε αιτήσεις σχετικές με τα προγράμματα της περιόδου 2014-2020 οι οποίες παρελήφθησαν πολύ αργά ώστε να εξοφληθούν εντός του έτους, ανήλθε σε 2,3 δισεκατομμύρια ευρώ. Το ποσό αυτό αναμένεται να αυξηθεί κατά τα επόμενα έτη, καθώς προχωρά η υλοποίηση των προγραμμάτων.

Ανεπάρκεια των πιστώσεων πληρωμών στο επόμενο ΠΔΠ

98 Όπως και κατά τις προηγούμενες περιόδους, οι καθυστερήσεις στην υλοποίηση των προγραμμάτων στο πλαίσιο του ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020 είχαν ως αποτέλεσμα, κατά τα πρώτα τέσσερα έτη, να απαιτηθούν πολύ χαμηλά επίπεδα πιστώσεων πληρωμών για τα προγράμματα αυτά. Ωστόσο, σε αντίθεση με ό,τι ίσχυε στο πλαίσιο των προηγούμενων ΠΔΠ, οι ετήσιες πιστώσεις πληρωμών χρησιμοποιήθηκαν σχεδόν πλήρως το 2014 και το 2015 για την εξόφληση των RAL του ΠΔΠ της περιόδου 2007-2013⁷⁹. Αυτό σημαίνει ότι οι καθυστερήσεις στην υλοποίηση είχαν θετικό αντίκτυπο σε επίπεδο προϋπολογισμού και συνετέλεσαν στη μείωση της πίεσης που ασκείται στις πληρωμές. Ωστόσο, εάν δεν είχαν σημειωθεί καθυστερήσεις, οι ανάγκες πληρωμών θα ήταν πολύ υψηλότερες κατά τα πρώτα έτη του τρέχοντος ΠΔΠ. Στο πλαίσιο του επόμενου ΠΔΠ⁸⁰ υπάρχει κίνδυνος ανεπάρκειας των πιστώσεων πληρωμών, όπως συνέβη την περίοδο 2011-2015 (**σημείο 38**).

⁷⁶ Βλέπε την ετήσια έκθεσή μας για το 2017, σημείο 2.47.

⁷⁷ Βλέπε την ετήσια έκθεσή μας για το 2017, σημεία 2.9 έως 2.12.

⁷⁸ Ενημερωτικό σημείωμα της Επιτροπής με τίτλο «Active Monitoring and Forecast of Budget Implementation – 2017», 16 Μαρτίου 2018.

⁷⁹ Μάλιστα, το 2014 χρησιμοποιήθηκε ως μέτρο έκτακτης ανάγκης το περιθώριο για απρόβλεπτες ανάγκες για πληρωμές ώστε να μεταφερθούν πιστώσεις πληρωμών από το προηγούμενο έτος για την κάλυψη των αναγκών του οικονομικού έτους.

⁸⁰ Βλέπε την ετήσια έκθεσή μας για το 2016, σημεία 2.36 και 2.37.

99 Η Επιτροπή επεσήμανε το ζήτημα αυτό στις μακροπρόθεσμες προβλέψεις της⁸¹. Ανέφερε ότι τα συμφωνηθέντα ανώτατα όρια πληρωμών για την περίοδο 2019-2020, καθώς και τα προτεινόμενα για την περίοδο 2021-2023, είναι σύμφωνα με τις αναμενόμενες ανάγκες των προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020 και την ομαλή σταδιακή έναρξη εφαρμογής των προγραμμάτων της περιόδου 2021-2027. Τυχόν περαιτέρω καθυστερήσεις στην εκτέλεση των ΕΔΕΤ ενδέχεται να ασκήσουν πιέσεις στα ανώτατα όρια πληρωμών για την περίοδο 2021-2023 και να έχουν αντίκτυπο στην ικανότητά τους να καλύψουν τα νέα προγράμματα δαπανών.

100 Η Επιτροπή και οι αρμόδιες για τον προϋπολογισμό αρχές πρέπει να αντιμετωπίσουν τον κίνδυνο αυτό σύμφωνα με την απόφαση του Συμβουλίου για το σύστημα των ιδίων πόρων⁸², η οποία απαιτεί τη διατήρηση εύτακτης ισορροπίας μεταξύ των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων και των πιστώσεων πληρωμών. Στις ετήσιες εκθέσεις μας για το 2016 και το 2017 συμπεριλάβαμε συστάσεις σχετικές με το ζήτημα αυτό. Στην ετήσια έκθεσή μας για το 2016 συστήσαμε στην Επιτροπή, για την πρόβλεψη των πιστώσεων πληρωμών του επόμενου ΠΔΠ, να λάβει υπόψη την αύξηση των εκκρεμών αναλήψεων υποχρεώσεων, προκειμένου να συμβάλει στην εξασφάλιση εύτακτης ισορροπίας μεταξύ των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων και των πιστώσεων πληρωμών⁸³. Στην ετήσια έκθεσή μας για το 2017 της συστήσαμε, στο πλαίσιο της συζήτησης σχετικά με το ΠΔΠ μετά το 2020, να καλέσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να θεσπίσουν μηχανισμούς για την καλύτερη διαχείριση του κινδύνου σώρευσης εκκρεμών πληρωμών, δεδομένου του υψηλού ποσοστού των εκκρεμών αναλήψεων υποχρεώσεων κατά το τρέχον και κατά το προηγούμενο ΠΔΠ⁸⁴.

Αυξημένο χρηματοδοτικό άνοιγμα του προϋπολογισμού της ΕΕ

101 Πέραν των εκκρεμών αναλήψεων υποχρεώσεων, σε εκκρεμότητα βρίσκεται επίσης σημαντικός αριθμός μακροπρόθεσμων υποχρεώσεων, εγγυήσεων και νομικών υποχρεώσεων⁸⁵. Σε αυτές περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, οι συντάξεις του προσωπικού, εγγυήσεις για δάνεια και χρηματοοικονομικά μέσα. Οι υψηλές RAL

⁸¹ COM(2018) 687 - Μακροπρόθεσμες προβλέψεις μελλοντικών εισροών και εκροών του προϋπολογισμού της ΕΕ για την περίοδο 2019-2023

⁸² Απόφαση 2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ του Συμβουλίου της 26ης Μαΐου 2014.

⁸³ Βλέπε σημείο 2.48, σύσταση 1, της ετήσιας έκθεσής μας για το 2016.

⁸⁴ Βλέπε σημείο 2.62, σύσταση 3, της ετήσιας έκθεσής μας για το 2017.

⁸⁵ Βλέπε την ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2016, σημεία 2.15 έως 2.20.

αυξάνουν τα ποσά που οφείλει η ΕΕ και, ως εκ τούτου, το χρηματοδοτικό άνοιγμα του προϋπολογισμού της.

Πώς μπορεί να επιτευχθεί μείωση των RAL;

102 Προκειμένου να αποφευχθεί η ανεπάρκεια πιστώσεων πληρωμών έως το τέλος του τρέχοντος ΠΔΠ και η μη φυσιολογική μεταφορά RAL από έτος σε έτος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή συμφώνησαν τα εξής⁸⁶:

- ο να παρακολουθούν εκ του σύνεγγυς το επίπεδο των RAL·
- ο να εφαρμόζουν αυστηρά τους κανόνες αποδέσμευσης, ιδίως τους κανόνες για την αυτόματη αποδέσμευση·
- ο να αναλύουν και να συζητούν τις εκτιμήσεις της Επιτροπής όσον αφορά το απαιτούμενο επίπεδο των πιστώσεων πληρωμών, προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι η ΕΕ θα μπορεί να εκπληρώσει όλες τις δημοσιονομικές υποχρεώσεις της κατά την περίοδο 2014-2020.

103 Εξ ορισμού, το επίπεδο των RAL μπορεί να μειωθεί με τρεις τρόπους:

- ο με την αύξηση του επιπέδου των πιστώσεων πληρωμών, όταν δεν επαρκούν,
- ο με την αποδέσμευση κεφαλαίων, ή
- ο με τη μείωση του επιπέδου των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων στους μελλοντικούς προϋπολογισμούς, ώστε οι πιστώσεις πληρωμών να αρκούν για την κάλυψη των εκκρεμών αναλήψεων υποχρεώσεων⁸⁷.

104 Οι αποφάσεις σχετικά με την αύξηση των πιστώσεων πληρωμών και τη μείωση των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων λαμβάνονται από τις αρμόδιες για τον προϋπολογισμό αρχές. Οι αποδεσμεύσεις διέπονται από δημοσιονομικούς κανόνες τους οποίους η Επιτροπή πρέπει να τηρεί απαρεγκλίτως. Παρότι ο όγκος τους ήταν χαμηλός τα τελευταία έτη, οι αποδεσμεύσεις αποτελούν μη χρησιμοποιηθέντες

⁸⁶ Δημοσιονομικός κανονισμός που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης – Ιούλιος 2018, παράρτημα – Διοργανική συνεργασία κατά τη διαδικασία του προϋπολογισμού.

⁸⁷ Βλέπε σημείο 2.36 της ετήσιας έκθεσής μας για το 2016.

δημοσιονομικούς πόρους που δεν μπορούν πλέον να συμβάλουν στην επίτευξη των στόχων των διαφόρων πολιτικών.

105 Οι RAL της περιόδου 2014-2020 αναμένεται να σημειώσουν μείωση κατά το διάστημα 2020-2025, με το υπόλοιπό τους να θεωρείται ασήμαντο. Η βασική πρόκληση θα είναι να διασφαλιστεί ότι κατά τη νέα περίοδο δεν θα αρχίσουν να συσσωρεύονται ακόμη υψηλότερες RAL. Σε αυτό αναμένεται να συμβάλουν ορισμένα από τα μέτρα που θέσπισε η Επιτροπή για το τρέχον ΠΔΠ (όπως η ετήσια εκκαθάριση των λογαριασμών) ή πρότεινε για το επόμενο [η μετάβαση από τον κανόνα «n+3» στον κανόνα «n+2» για τις αποδεσμεύσεις, η μείωση των προχρηματοδοτήσεων, η διατήρηση παρόμοιων ρυθμίσεων διαχείρισης και ελέγχου (όπως η διατήρηση των ίδιων εντεταλμένων αρχών στα κράτη μέλη) και η μεγαλύτερη ευελιξία στη μεταφορά κεφαλαίων εντός και μεταξύ προγραμμάτων]⁸⁸.

106 Τα ακόλουθα μέτρα θα μπορούσαν επίσης να συμβάλουν στην αποφυγή της συσσώρευσης RAL στο πλαίσιο του επόμενου ΠΔΠ:

- έγκαιρη έγκριση του ΠΔΠ για την περίοδο 2021-2027 και των συναφών πολυετών προγραμμάτων·
- απλούστευση των κανόνων για την ανάλυση του προϋπολογισμού⁸⁹·
- αξιόπιστη πρόβλεψη των αναγκών πληρωμών·
- εξασφάλιση της κατάλληλης ισορροπίας μεταξύ των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων και των πιστώσεων πληρωμών.

⁸⁸ Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας, και δημοσιονομικών κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Διαχείριση των Συνόρων και των Θεωρήσεων, COM(2018)375.

⁸⁹ Βλέπε τα ενημερωτικά έγγραφά μας «Απλούστευση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής μετά το 2020» του Μαΐου του 2018, «Συμβολή στην απλούστευση του προγράμματος έρευνας της ΕΕ μετά το πρόγραμμα "Ορίζων 2020"» του Μαρτίου του 2018, και «Το μέλλον της ΚΓΠ» του Μαρτίου του 2018.

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι — RAL ανά κύριο πρόγραμμα - 2014 έως 2017 (σε εκατομμύρια ευρώ)

Υποτομέας του ΠΔΠ	Όνομασία υποτομέας του ΠΔΠ	Συνολική αξία των RAL στο τέλος του έτους				Εγκριθείσες πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων του 2017	RAL του 2017 σε έτη αναλήψεων υποχρεώσεων
		2014	2015	2016	2017		
a	b	c	d	e	f	g	h = f / g
1.2.11	Περιφερειακή σύγκλιση (λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες)	61 866	69 135	71 813	82 421	26 122	3,2
2.0.20	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ)	16 550	24 643	29 641	32 742	14 366	2,3
1.2.13	Ανταγωνιστικότητα (περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες)	16 292	19 157	22 235	25 870	8 251	3,1
1.2.15	Ταμείο Συνοχής	24 499	22 223	23 497	24 398	9 056	2,7
1.1.31	Ορίζων 2020	19 947	20 434	19 945	19 928	10 346	1,9
1.2.12	Περιφέρειες μετάβασης	2 771	8 873	12 382	16 151	5 627	2,9
4.0.3	Μηχανισμός αναπτυξιακής συνεργασίας (ΜΑΣ)	8 605	8 613	8 286	8 646	3 168	2,7
4.0.2	Ευρωπαϊκός μηχανισμός γειτονίας (ΕΜΓ)	6 693	7 371	7 345	7 663	2 440	3,1
4.0.1	Μηχανισμός προενταξιακής βοήθειας (ΜΠΒ ΙΙ)	5 948	5 898	6 402	6 901	2 115	3,3
1.2.6	Συνεισφορά στον μηχανισμό «Συνδέοντας την Ευρώπη» (ΜΣΕ)	-	1 806	3 402	4 704	1 593	3,0
1.1.82	Μεταφορές	4 175	3 510	3 892	3 673	1 723	2,1
1.2.2	Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία	2 102	1 880	2 217	3 514	1 940	1,8
2.0.31	Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ)	1 549	2 170	2 595	3 218	912	3,5
1.1.10	Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ)	-	1 357	2 460	2 654	2 661	1,0
3.0.1	Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ενταξης (ΤΑΜΕ)	689	980	1 734	2 447	1 620	1,5
1.2.5	Πρωτοβουλία για την απασχόληση των νέων (ειδικό συμπληρωματικό κονδύλιο)	1 540	2 142	2 215	2 248	-	
1.1.12	Διεθνής θερμοπυρηνικός πειραματικός αντιδραστήρας (ITER)	2 378	2 373	2 128	1 727	323	5,3
1.1.81	Ενέργεια	485	803	1 140	1 678	700	2,4
2.0.4	Περιβάλλον και δράση για το κλίμα (LIFE)	1 176	1 270	1 404	1 564	494	3,2
3.0.2	Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας	738	982	1 191	1 421	739	1,9
1.1.11	Ευρωπαϊκά δορυφορικά συστήματα πλοήγησης (EGNOS και Galileo)	582	919	1 267	1 300	897	1,4
1.2.4	Ευρωπαϊκή Βοήθεια προς τους Απόρους (FEAD)	91	584	841	1 101	546	2,0
	Σύνολο για τα κύρια πολυετή προγράμματα	178 675	207 122	228 033	255 971	95 639	2,7
	Άλλα προγράμματα	10 509	10 042	10 332	10 817	8 378	
	Σύνολο	189 183	217 164	238 365	266 788	104 017	

Σημ. 1: Τα προγράμματα κατατάσσονται βάσει του ύψους των RAL το 2017.

Σημ. 2: Το συνολικό ποσό των RAL δεν περιλαμβάνει τις RAL για τα άλλα θεσμικά όργανα.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων προερχόμενων από την αποθήκη δεδομένων της Επιτροπής.

Παράρτημα II — Συνολικά ποσοστά πληρωμών και RAI ανά κράτος μέλος στο τέλος του 2017 για το ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020

Κράτος μέλος	Διατεθέντα ποσά στο πλαίσιο του ΠΔΠ (σε δισεκατομμύρια ευρώ)	Προχρηματοδοτήσ εις έως το τέλος του 2017	Ενδιάμεσες πληρωμές έως το τέλος του 2017	Συνολικό ποσοστό πληρωμών	RAI της περιόδου 2014-2020 στο τέλος του 2017 (σε δισεκατομμύρια ευρώ)
a	b	c	d	e = c + d	f
FI	3,77	3,8%	33,9%	37,7%	0,7
AT	4,92	3,5%	26,7%	30,2%	1,3
IE	3,50	4,3%	25,8%	30,1%	0,9
LU	0,14	3,8%	23,6%	27,4%	0,0
EL	21,37	10,4%	14,4%	24,8%	6,5
PT	26,09	5,6%	16,5%	22,1%	8,8
SE	3,72	4,6%	17,5%	22,1%	1,3
EE	4,42	4,9%	16,3%	21,2%	1,4
LT	8,45	4,9%	15,0%	19,9%	2,9
CY	0,95	6,0%	13,3%	19,3%	0,4
DK	1,55	3,9%	15,4%	19,3%	0,5
FR	27,84	4,7%	14,3%	19,0%	10,1
UK	16,88	4,5%	13,1%	17,6%	6,4
HU	25,11	5,1%	12,2%	17,3%	9,5
LV	5,69	5,0%	12,2%	17,2%	2,1
DE	27,93	4,5%	12,5%	17,0%	10,8
NL	1,89	4,4%	12,0%	16,4%	0,7
RO	31,18	5,7%	10,4%	16,1%	11,9
BG	9,99	5,0%	10,9%	15,9%	3,9
BE	2,87	5,3%	10,4%	15,7%	1,1
PL	86,65	5,2%	10,4%	15,6%	33,2
CZ	23,89	5,1%	9,6%	14,7%	9,8
SK	15,49	5,1%	9,0%	14,1%	6,2
SI	3,95	4,8%	8,9%	13,7%	1,7
ES	42,56	5,0%	6,8%	11,8%	17,5
MT	0,83	5,0%	6,3%	11,3%	0,4
HR	10,93	5,2%	5,7%	10,9%	4,7
IT	44,70	5,1%	5,5%	10,6%	20,3
ΔΣΠ	9,26	5,6%	2,7%	8,3%	0,0
Σύνολο	466,54	5,3%	11,1%	16,4%	175,1

Σημ. 1: ΔΣΠ σημαίνει διασυνοριακά προγράμματα.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της έκθεσης της Επιτροπής με τίτλο «Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017».

Κλιμάκιο του ΕΕΣ

Η παρούσα συνοπτική περιπτωσιολογική επισκόπηση του ΕΕΣ με τίτλο «Εκκρεμείς αναλήψεις υποχρεώσεων στον προϋπολογισμό της ΕΕ - Σε πρώτο πλάνο» εγκρίθηκε από το Τμήμα Ελέγχου V, του οποίου προεδρεύει ο Λάζαρος Στ. Λαζάρου, Μέλος του ΕΕΣ, και το οποίο εστιάζει στους τομείς της χρηματοδότησης και διοίκησης της ΕΕ. Επικεφαλής του συγκεκριμένου έργου ήταν η Annemie Turtelboom, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενη από τον Dennis Wenerus, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου της, την Margit Spindelegger, ανώτερο διοικητικό στέλεχος, τον Paul Sime, υπεύθυνο έργου, και τους Μιχαήλ Τατιανό και Mircea-Cristian Martinescu. Γλωσσική υποστήριξη παρείχε ο Thomas Everett και γραμματειακή οι Manuela Magliocca και Valérie Tempez-Erasmi.

Έπειτα από χρόνια σχεδόν αδιάκοπης αύξησης, οι εκκρεμείς αναλήψεις υποχρεώσεων του προϋπολογισμού της ΕΕ κατέγραψαν νέο ρεκόρ φθάνοντας στο τέλος του 2017 τα 267 δισεκατομμύρια ευρώ. Στην πλειονότητά τους, συνιστούν μελλοντική υποχρέωση που βαρύνει τον ενωσιακό προϋπολογισμό. Επιδίωξη της παρούσας επισκόπησης είναι η παρουσίαση διαφωτιστικών στοιχείων σχετικά με την συν τω χρόνω εξέλιξη του ύψους τους, καθώς και σχετικά με τους παράγοντες στους οποίους κυρίως αποδίδεται η παρατηρούμενη ανοδική τάση. Σε αυτούς περιλαμβάνονται το γεγονός ότι οι πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων είναι υψηλότερες από τις πιστώσεις πληρωμών, το γεγονός ότι το κλείσιμο ενός ΠΔΠ συμπίπτει με την έναρξη του επόμενου και η βραδύτητα της υλοποίησης των χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ προγραμμάτων στα κράτη μέλη. Επισημαίνουμε, αφενός, τους κινδύνους που δημιουργεί για τον προϋπολογισμό της ΕΕ το μεγάλο ύψος των εκκρεμών αναλήψεων υποχρεώσεων, όπως είναι η αδυναμία κάλυψης των μελλοντικών αναγκών για πληρωμές, και, αφετέρου, πιθανές λύσεις.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx

Ιστότοπος: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2019

Για οποιαδήποτε χρήση ή αναπαραγωγή φωτογραφιών ή άλλου υλικού που δεν αποτελεί πνευματική ιδιοκτησία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρέπει να ζητηθεί άδεια απευθείας από τους δικαιούχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.